



Rhenen, 30 september 2019

Zienswijze van de AWN op de ontwerp-NOVI en het PlanMer d.d. 30-09-2019

Met belangstelling heeft de landelijke AWN Vereniging van Vrijwilligers in de Archeologie (hierna kortheidshalve: AWN) kennis genomen van het Ontwerp Nationale Omgevingsvisie (hierna: ontwerp-NOVI) en de Milieueffectrapportage Nationale Omgevingsvisie (hierna: PlanMer).

A. Ontwerp Nationale Omgevingsvisie (ontwerp-NOVI)

De ontwerp-NOVI is 'een visie, hoofdzaken bevattend voor een te voeren strategisch beleid op vier prioritaire opgaven in de fysieke leefomgeving'.

Het is verheugend vast te stellen dat het Rijk heeft gekozen voor een integrale benadering van de verschillende - soms tegenstrijdige - ruimtelijke belangen en opgaven.

Functionies worden zoveel mogelijk gecombineerd, er wordt uitgegaan van gebiedskenmerken, de identiteit van een gebied staat centraal en afwenteling van problematische opgaven dient te worden voorkomen.

Wij juichen het besef toe dat culturele en ecologische waarden integraal onderdeel moeten zijn van de leefomgeving.

Ook wat wordt gezegd over samenwerkingsafspraken tussen overheden onderling, maar ook met maatschappelijke belangengroepen en burgers, en de uitnodiging tot participatie is iets dat wij van harte ondersteunen.

Het denken in permanente cyclische processen van aanpassingen, een duidelijke en relevante prioriteitenbepaling met een steeds aanpasbaar Plan van Aanpak voor komende jaren zijn zaken die we onderschrijven.

Het is een ingewikkeld proces om tot integrale afspraken en uitvoering te komen.

Toch zijn er enkele kanttekeningen te maken.

Allereerst de *definiëring* van het culturele erfgoed: Op verschillende plaatsen in de ontwerp-NOVI wordt daar verschillend over gesproken; soms wordt 'het Erfgoed' als een containerbegrip gebruikt, het omvat dan cultuurhistorisch landschap, gebouwde monumenten, dorps- en stadsgezichten en archeologische sporen. Een nieuwe en waardevolle benadering zou kunnen zijn om te spreken van 'Erfgoedlandschappen', waarin die verschillende onderdelen samenhangen en elkaar versterken.

De AWN stelt verder voor het type erfgoed expliciet te benoemen binnen de context waarover wordt gesproken, dus archeologisch erfgoed als het over archeologie gaat, monumentaal erfgoed als het over monumenten gaat, enz..

Ten tweede de *visualisatie*: Meermalen wordt gesproken over de koppeling bovengrond - ondergrond in specifieke contexten (energiewinning, geo-/aquathermie, mobiliteit, CO2-opslag). Hierbij wordt regelmatig de potentiële aanwezigheid van archeologie in deze ondergrond *niet* vermeld, terwijl de genoemde activiteiten potentieel bedreigend zijn voor het archeologisch bodemarchief.

In de lagen-benadering van ruimtelijk-functionele activiteiten ontbreekt elke verbeelding van de mogelijkheid van aantreffen van archeologie in de ondiepe ondergrond.

Het maken van plannen, waarin direct meerdere belangen worden meegenomen en de boven- en ondergrond in samenhang worden bekeken, is een van de uitgangspunten van de ontwerp-NOVI.

De vaststelling van archeologische waarden dient onderdeel te zijn van alle programma's, ambities en opgaven waar ruimtelijke ingrepen in de ondergrond gaan plaatsvinden. De AWN mist de expliciete vaststelling van deze waarden bij de eerste, tweede en vierde prioriteit.

De AWN stelt voor in alle 3D-modellen en verticale doorsneden van de ondiepe ondergrond een *archeologische stratigrafie* aan te brengen (naast, onder of boven aquifers, metrobuizen, leidingstraten, boorputten enz.), via eenvoudige heldere symbolen (zoals een scheepswrak, urnen, skeletten, enz.).

Dit geldt des te meer voor de relevante paragrafen, begeleidende videofilmmpjes, voorlichtingsmaterialen rond de introductie van de NOVI. De ondergrond is niet alleen een natuurlijk grondstoffsysteem, maar ook een cultuurhistorisch complex van vroegere beschavingen en behoort daarmee tot de kwaliteit van de leefomgeving.

Tot slot de *participatie*: In welke vorm wordt participatie van burgers en belangengroepen geregeld? Als samenwerken het motto is, dan stellen wij facilitering voor en structurele vormen van betrokkenheid met de planvorming; een pro forma uitnodiging aan de AWN om te participeren kan daar onderdeel van zijn. Komen hiertoe aparte wettelijke regelingen tot stand of is datgene dat daarover is neergelegd in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit voldoende?

Dat de belangen van archeologie en cultureel erfgoed moeten meetellen bij de ruimtelijke keuze voor hoe en waar die opgaven gaan worden uitgevoerd, wordt in de ontwerp-NOVI onderkend. Het gaat echter met uitzondering van de werelderfgoed-gebieden om relatief kleine locaties en de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij gemeenten en een enkele maal bij provincies of het Rijk. Zij zullen die belangenafweging moeten maken tussen de opdrachten uit de ontwerp-NOVI en het behoud en bescherming van archeologisch waardevolle gebieden. Dat moet per gebied gebeuren en is niet vooraf in landelijke regels te vatten.

B. Milieueffectrapport Nationale Omgevingsvisie (PlanMer)

Waar de ontwerp-NOVI zich door zijn abstracte karakter minder goed leent voor het bepleiten van voldoende aandacht voor deelgebieden, zoals archeologie, geldt dat niet in die mate voor het bijbehorende plan milieueffectrapport (PlanMER, juni 2019), zienswijze op de ontwerp-NOVI.

Wij zijn verheugd dat er door de MER-commissie is gekozen voor een brede en integrale benadering van de Omgevingswet, die ook in de ontwerp-NOVI tot uitdrukking komt.

Met het oog op de bescherming van de fysieke leefomgeving is er in het PlanMER gekeken naar:

- a. een veilige en gezonde fysieke leefomgeving;
- b. een goede omgevingskwaliteit;
- c. de woonomgeving;
- d. de economische omgeving.

Met deze focus kent het PlanMER dus een bredere reikwijdte dan de gebruikelijke milieuaspecten die in de Wet milieubeheer worden genoemd.

Het PlanMer is gericht op de beoordeling van de beleidskeuzen voor de vier beleidsprioriteiten:

- a. ruimte voor klimaatadaptatie;
- b. duurzaam economische groeipotentieel voor Nederland;
- c. sterke en gezonde steden en regio's;
- d. toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

We kunnen ons vinden in de gedegen aanpak van deze PlanMER, die zich niet alleen richt op milieuzaken, maar op de gehele omgeving, zoals in de ontwerp-NOVI aan bod komt.

Daarbij willen wij de volgende punten extra benadrukken:

- a. de aanpak van het PlanMER in deze vorm is een steun in de rug voor burgers en vrijwilligersorganisaties, zoals de AWN, rond erfgoed, landschap, natuur en archeologie; de AWN vindt dat milieueffectrapportages weer een verplicht onderdeel bij overheden dienen te worden bij de beoordeling van bij hen ingediende plannen; voor alle *stakeholders* is een gedegen positief kritische blik op conceptplannen van belang om tot goede, weloverwogen besluiten te komen; de ontwerp-NOVI is te abstract en te weinig integraal (inhoudelijk en procesmatig) uitgewerkt om uitspraken te doen of kansen werkelijk gaan worden uitgewerkt en risico's worden verkleind, of juist niet;
- b. van belang is het punt deskundigheid (competenties, kennis, kunde en vaardigheden) bij betrokkenen om goed uitvoering aan de Omgevingswet te geven;
- c. het punt handhaving baart ons grote zorgen; de burger moet er op kunnen vertrouwen dat, indien nodig, er handhavend zal worden opgetreden; wij missen in de ontwerp-NOVI een visie hierop en duidelijkheid; wetten dienen te worden uitgevoerd; evaluatie en monitoring is prima, maar wat als die niet minimaal een voldoende opleveren;
- d. om die integrale afweging bij de keuze van locaties goed te laten verlopen moeten provincies en gemeenten zich houden aan de zorgplicht voor cultureel erfgoed, zoals in de huidige wetten en straks de Omgevingswet is geregeld; over het voldoen aan die zorgplicht maken wij ons zorgen, temeer omdat interbestuurlijk toezicht en handhaving onzes inziens tekort schieten; wij vragen daar extra aandacht voor om de NOVI tot haar recht te laten komen.

Het gaat er om hoe we er met alle *stakeholders* aan kunnen werken dat we ons aan afspraken houden en daar op mogen worden aangesproken. Het steeds weer nieuw beleid maken, terwijl dat beleid bij de uitvoering 'wegsijpelt', is voor alle partijen zeer onbevredigend, frustrerend en werkt demotiverend met als gevolg het afkalven of teniet doen van opgebouwd vertrouwen.

Wij zijn het eens met de stelling dat de impact van de ontwerp-NOVI - en de zekerheid waarmee effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen - afhangt van de mate van concreetheid van de beleidskeuzes, van het kader waarin vervolgbesluiten worden genomen en de instrumenten die worden ingezet voor de doorwerking en uitvoering van het beleid (de wijze van sturing).

Er is onduidelijkheid over de uitwerking van het proceskader. Hoe integraal gaat er worden gewerkt en afgewogen? Effecten kunnen nog alle kanten op gaan, zowel positief als negatief voor het milieu, en breder de fysieke leefomgeving.

Welke competenties, kennis en kunde zijn er nodig om te werken in de geest van de Omgevingswet?

De 'overheden' op landelijk, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau gaan volgens de ontwerp-NOVI als één overheid opereren. Welke kennis, kunde en competenties is er bij politieke partijen, gemeenteraden, colleges van B&W, Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, Kamerleden en ministers en staatssecretarissen, waterschappen, en natuurlijk bij alle *stakeholders* zoals burgers, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven enz.?

Wij zijn het eens met de conclusie uit het planMER dat de fysieke leefomgeving steeds meer onder druk komt te staan. Het is daarom van belang regionaal ontwikkelingen goed te volgen en vroegtijdig daarover mee te denken om kansen tot verbetering en versterking te benutten en om oplossingen te vinden die draagvlak hebben en uitvoerbaar zijn.

Zoals gezegd, het is van belang dat alle overheidsniveaus over de juiste competenties, kennis, kunde en vaardigheden beschikken om de verantwoordelijkheden die vanuit het Rijk naar provincies, regio's en gemeenten zijn verschoven, uit te voeren. De ontwerp-NOVI moet daartoe met een duidelijke visie komen over hoe dat procesmatig dient te verlopen. En zeker niet te vergeten: Hoe wordt recht gedaan aan burgerparticipatie?

Wij vragen voor bovenstaande extra aandacht in de ontwerp-NOVI om de Omgevingswet in haar uitvoering in de praktijk tot haar recht te laten komen.

Wat ook zorgen baart en duidelijk moet worden vastgelegd in de ontwerp-NOVI, is wie kan ingrijpen als blijkt dat wetten of afspraken op lokaal, regionaal, provinciaal of nationaal niveau - na een evaluatie, monitoring en dergelijke - niet worden uitgevoerd zoals we hebben afgesproken? We zien in de ontwerp-NOVI niet de aandachtspunten van het Planbureau voor de Leefomgeving (Policy Brief 'Naar een samenhangende Nationale Omgevingsvisie' d.d. 19 december 2018), met name het opnemen van evaluatiecriteria. Hoe wordt anders voldaan aan de zorgplicht?

C. Concluderend:

Wij willen als AWN stellen dat nu de verantwoordelijkheid voor het beleid van de leefomgeving zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven wordt gelegd, provincies en (samenwerkende) gemeenten dan wél in hun omgevingsvisies uiting zullen moeten geven aan hun verantwoordelijkheid door keuzes te maken binnen de fysieke leefomgeving om het cultureel erfgoed en archeologie, waardevolle landschappen en openbare ruimte, naast natuur en andere waarden (het "Erfgoedlandschap") veilig te stellen. Ook het Rijk zal nationaal daarin zijn verantwoordelijkheid dienen te nemen. De zienswijze op de ontwerp-NOVI, zoals is verwoord in het PlanMER en het verwoorde in de Policy Brief van het Planbureau voor de Leefomgeving (19 december 2018) ondersteunen wij dan ook van harte. Wij hebben daar dan ook gebruik van gemaakt in onze bovenstaande zienswijze.

Voor de burgers zijn milieueffectrapportages een belangrijk ijkpunt. Daarom moet het opstellen van deze MER's (in de brede versie) weer verplicht zijn voor de overheden en niet alleen op vrijwillige basis door hen worden gedaan.

Het traject naar besluitvorming en vervolgens uitvoering vereist de inzet van velerlei deskundigheden en draagvlak om de (uit)werking van de Omgevingswet met vertrouwen tegemoet te kunnen treden.

De indruk bestaat nu bij de AWN dat er grote moeite is om beleid uit te voeren zoals het is vastgesteld en besloten.

Handhaving is 'een hete aardappel', iets dat men wegschuift en waar men onderuit wil. Niemand heeft daar zin in. Uitvoeren en vasthouden wat er met elkaar is besloten, moet weer een positief, breed gedragen gedrag worden. Burgers, de inwoners, willen weten waar ze op kunnen rekenen en dat afspraken serieus worden genomen. Het moet duidelijk worden wie de vertaling van beleidsuitgangspunten naar daadwerkelijk beleid controleert en wie de uitvoering.

G.Scheltema, voorzitter, voorzitter@awn-archeologie.nl

H.M.Laverman-Berbée, vicevoorzitter,
voorzitter landelijke AWN-werkgroep belangenbehartiging
h.m.lavermanberbee@gmail.com M.0623618314

R.Hirschel, secretaris landelijke AWN-werkgroep belangenbehartiging