

Erfgoed in Zwaar Weer

Limburgs erfgoed
in tijden van
klimaatverandering

Onderzoeksrapport
Bart Zwegers



Inhoudsopgave

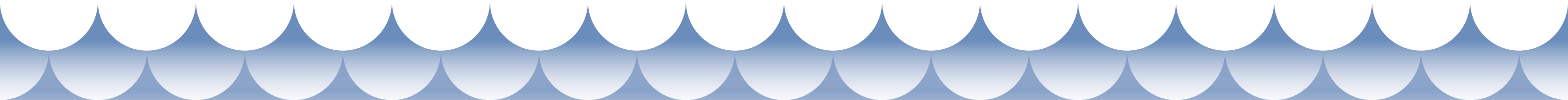
	Overzicht gebruikte afkortingen	4			
	Overzicht van geïnterviewden	5			
1.	Inleiding	6	4.	Bestuurlijke drukte: een multi-level analyse	39
1.1	Limburgs erfgoed en de watersnood van 2021	6	4.1	Inleiding	39
1.2	Doel en opzet van het onderzoek	8	4.2	Bestuurlijke interacties	40
1.2.1	Doelstellingen, onderzoeksvragen en methode	8	4.2.1	Afstemming tussen rijksoverheid en decentrale overheden	40
1.2.2	Theoretisch kader	10	4.2.2	Afstemming tussen regionale overheden onderling	43
1.2.3	Leeswijzer	12	4.3	Interactie tussen overheden en erfgoedbeheerders	47
2.	Aandacht voor erfgoed en klimaat	13	4.3.1	Communicatie	47
2.1	Inleiding	13	4.3.2	Verwachtingen	49
2.2	Internationale aandacht voor erfgoed en klimaat	14	4.4	Conclusie	51
2.2.1	Verenigde Naties: “kom in actie”	14	5.	Aanbevelingen	53
2.2.2	De Europese Unie: “onvoldoende voorbereid”	16	5.1	Zelfredzaamheid is goed, een passieve overheid niet	53
2.3	Nationale aandacht voor erfgoed en klimaat	18	5.2	Ondersteun en begeleid burgerinitiatieven	54
2.3.1	Erfgoed: een blinde vlek in klimaatbeleid?	18	5.3	Veranker erfgoed in het beleid van de veiligheidsregio's	56
2.3.2	Klimaat: een blinde vlek in erfgoedbeleid?	20	5.4	Durf erfgoed een prioriteit te maken bij crisisbeheersing	57
2.4	Conclusie	23	5.5	Integreer beleidsterreinen erfgoed en klimaat	58
3.	Provinciale, regionale en lokale beleidskaders	24	5.6	Decentraal wat kan, centraal wat moet	60
3.1	Inleiding	24	5.7	Vergroot historisch besef bij overheden	61
3.2	Aandacht voor erfgoed en klimaat op provinciaal niveau	25	5.8	Organiseer als erfgoedveld collectiehulpverlening	62
3.2.1	Beleidskaders en –initiatieven van de Provincie Limburg	25	6.	Conclusie en discussie	64
3.2.2	Beleidskaders en –initiatieven van het Waterschap	27	6.1	Bevindingen	64
3.3	Lokale en regionale beleidskaders	31	6.2	Toekomstige onderzoeksrichtingen	66
3.3.1	Gemeentelijke beleidskaders	31		Bronnen	68
3.3.2	De beleidskaders van de veiligheidsregio's	33			
3.4	Conclusie	37			

Overzicht gebruikte afkortingen

CAS	Climate Adaptation Services
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CEL	Coöperatie Erfgoed Limburg
CHV	Collectiehulpverlening
COP	Conference of the Parties
EU	Europese Unie
GIS	Geografisch Informatie Systeem
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
HKL	Huis voor de Kunsten Limburg
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPLO	Informatiepunt Leefomgeving
KCBR	Kenniscentrum voor beleid en regelgeving
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
MKB	Midden en Klein Bedrijf
NAS	Nationale Adaptatie Strategie
NIPV	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
NUPKA	Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
SPW	Service Public de Wallonie
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterschappen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VRLN	Veiligheidsregio Limburg-Noord
VRZL	Veiligheidsregio Zuid-Limburg
WRL	Waterveiligheid en Ruimte Limburg

Overzicht geïnterviewden

Franklin Boon	Museum Valkenburg
Dion Dumont	Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Ralph Knauf	Gemeente Beek
Max van Leeuwen	Waterschap Limburg
Renate van Leijen	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Jojo Mulder	Kasteel Het Steenen Huys in Vlodrop
Anne Rose Orbons	Kasteel Hoensbroek
Daan Prevoo	Gemeente Valkenburg aan de Geul
Mat Snijders	Waterschap Limburg
Wim Tegels	Hoogwaterbrigade Roerdalen
Ellen Vreenegoor	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Petro Winken	Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Harrie Winteraeken	Waterschap Limburg



1. Inleiding

1.1 Limburgs erfgoed en de watersnood van 2021

Tussen 13 en 15 juli 2021 werden grote delen van Limburg getroffen door hevige regenval. Het water in beken en rivieren steeg ongekend snel. Dit leidde op verschillende plaatsen tot overstromingen – met name in gebieden langs de Geul, de Maas, de Roer en de Geleenbeek (Asselman et. al., 2022, 8-11). Volgens het onderzoek dat onderzoeksbureau Deltares in opdracht van het Waterschap Limburg uitvoerde, liep de totale financiële schade op tot circa € 433 miljoen (Slager, 2023).

Naast menselijk leed, schade aan woningen, bedrijven en roerende zaken, hebben de overstromingen gevolgen gehad voor erfgoed in de regio. In het overstromingsgebied bevinden zich monumenten, musea, archieven en andere erfgoedinstellingen met waardevolle collecties. Diverse rijksmonumenten, waaronder kasteel Hoensbroek, kasteelhoeve Hartelstein in Itteren, de Nicolaas en Barbarakerk in Valkenburg, hoeve de Oliemolen in Heerlen en de volmolen bij Epen hebben schade opgelopen. Ook de collecties van Museum Valkenburg en het museumpaviljoen van kasteel Wijlre zijn door het water aangetast. Naar alle waarschijnlijkheid is er bovendien schade aan archeologische resten van de Romeinse bruggen in de Maas bij Maastricht en Cuijk (RCE, 2021a). Door het ontbreken van een officieel meldpunt waar erfgoedinstellingen en eigenaren van monumenten schade konden rapporteren, blijft de precieze omvang van de schade aan het Limburgse erfgoed onduidelijk.



Kenmerkend voor situaties zoals de overstromingen van 2021, is de betrokkenheid van veel verschillende overheidsinstanties, semi-gouvernementele organisaties en private instellingen. Betrokken partijen waren onder andere Rijkswaterstaat, musea, archieven, verschillende gemeenten, ministeries, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Waterschappen, de veiligheidsregio's, de provincie, enz. Het aantal beleidsnota's, richtlijnen, visiedocumenten en beleidskaders met betrekking tot waterproblematiek is nauwelijks te overzien. In de politieke wetenschappen wordt dit fenomeen "bestuurlijke drukte" genoemd (de Leeuw, 1984).

Bestuurlijke drukte kan ten koste gaan van de bestuurlijke slagvaardigheid en effectiviteit. Bovendien kan het tot gevolg hebben dat er bij betrokken actoren onduidelijkheid ontstaat over waar bepaalde mandaten en verantwoordelijkheden liggen. Dat er onder erfgoedinstellingen en eigenaren van monumenten onduidelijkheid bestond over waar men met vragen en problemen terecht kon, blijkt onder andere uit de vele hulpvragen van monumenteneigenaren en erfgoedprofessionals die het Huis voor de Kunsten Limburg tijdens en na de watersnood kreeg.

Dit onderzoek draagt bij aan beter begrip van de complexe interacties tussen diverse actoren, organisaties en instituties die te maken hebben met erfgoed en waterproblematiek. Voorts zullen er concrete aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van beleid op het gebied van erfgoed en klimaatverandering. Het onderzoek draagt zo bij aan het bestendiger maken van (Limburgs) erfgoed in (nood)situaties die veroorzaakt worden door extreme weersomstandigheden. In dit inleidende hoofdstuk zullen het doel en de opzet van het onderzoek nader worden uitgewerkt. Achtereenvolgens komen de doelstellingen, onderzoeksvragen, de methode, het theoretisch kader en een overzicht van de verschillende hoofdstukken aan bod.

1.2 Doel en opzet van het onderzoek

1.2.1 Doelstellingen, onderzoeksvragen en methode

Dit onderzoek beoogt helderheid te verschaffen in de formele en feitelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken instanties en instellingen, alsmede in de interactie tussen overheden enerzijds en erfgoedinstellingen en eigenaren anderzijds. Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen die in onderlinge samenhang worden behandeld: (1) een *reconstructie* van hoe de interactie tussen (overheids-) instanties en erfgoedinstellingen en –eigenaren verliep, (2) een *analyse* van knelpunten en problemen, en (3) het formuleren van *concrete aanbevelingen* voor beleidsverandering. Hierbij zullen de volgende onderzoeksvragen aan bod komen:

- ~~~~ Hoe verliep de interactie tussen erfgoedinstellingen, eigenaren van monumenten, verschillende overheidslagen en -instanties, semigouvernementele organisaties en private instellingen tijdens en na de overstromingen van juli 2021 in Limburg?
- ~~~~ Wat waren de formele mandaten en verantwoordelijkheden van betrokken actoren, organisaties en instanties? Was dit voor betrokken erfgoedinstellingen duidelijk?
- ~~~~ Welke problemen en barrières ondervonden getroffen erfgoedinstellingen en eigenaren van monumenten tijdens en na de overstromingen?
- ~~~~ Welke beleidsveranderingen zouden de hulpverlening aan erfgoedinstellingen en eigenaren van monumenten effectiever kunnen maken? Hoe kan 'bestuurlijk drukte' voorkomen worden?

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden werden twee typen bronnen gebruikt. Ten eerste werden beleidsdocumenten, nota's en formele wet- en regelgeving bestudeerd. De beleidskaders van overheidsinstanties op verschillende bestuurlijke niveaus werden onderzocht, waaronder beleidskaders van trans- en internationale instituties als de Europese Unie en de Verenigde Naties, beleidskaders van nationale

overheidsinstanties als de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, evenals beleidskaders van decentrale overheden zoals de Provincie, het Waterschap en de veiligheidsregio's.

Zoals hierboven reeds beschreven is een groot aantal organisaties en instanties in meer of mindere mate betrokken bij deze beleidsterreinen. Het in de volgende hoofdstukken gepresenteerde overzicht is dan ook niet compleet. Wel geeft het een goed beeld van de belangrijkste actoren op verschillende bestuurlijke niveaus. De beschreven beleidskaders hebben zowel betrekking op klimaatadaptatie en –mitigatie, als op de omgang met door klimaatverandering veroorzaakte rampen en calamiteiten.

Ten tweede werd een semigestructureerde kwalitatieve interviewmethode gebruikt. Deze interviewtechniek kan worden gekenschetst als een methode waarbij niet gewerkt wordt met een vooraf opgestelde vragenlijst, maar met een lijst van algemene onderwerpen. Deze methode laat relatief veel ruimte voor geïnterviewden om het gesprek te sturen. Een deel van de interviews werd getranscribeerd, gecodeerd en geanalyseerd. Hierbij werd voornamelijk gekeken naar discursieve patronen in de manier waarop geïnterviewden over de onderwerpen spraken.

Zowel vertegenwoordigers van verschillende erfgoedinstellingen als van betrokken overheden en non-gouvernementele instellingen werden geïnterviewd. In totaal zijn er dertien personen geïnterviewd. De transcripten zijn als bijlage bij dit onderzoek (digitaal) in te zien. Bij de selectie van de geïnterviewden werd gestreefd naar een representatieve afspiegeling van de erfgoedsector en van overheidsinstanties die bij erfgoed, klimaatproblematiek en crisis- en rampenbestrijding betrokken zijn. Zowel (semi-)gouvernementele als private instellingen werden in het onderzoek meegenomen. Daarnaast werden diverse typen erfgoed belicht, waaronder musea en monumenten. Tot slot werd er bij de selectie van de besproken casussen rekening gehouden met de geografische spreiding.

1.2.2 Theoretisch kader

De hierboven beschreven betrokkenheid van een groot aantal gouvernementele instellingen, private organisaties en burgerinitiatieven is kenmerkend voor wat politieke wetenschappers 'network governance' noemen (Klijn & Koppenjan, 2016: 10). Meer in het bijzonder is het een voorbeeld van 'multilevel governance' (Hooghe & Marks 2002). Deze theorie conceptualiseert de verticale machtsverhoudingen tussen verschillende overheidslagen, evenals de horizontale interacties tussen overheden en non-gouvernementele actoren en organisaties.

Volgens deze theorie is beleidsvorming niet langer het exclusieve domein van nationale overheden, maar het resultaat van interacties tussen een verscheidenheid aan gouvernementele en non-gouvernementele actoren en organisaties op verschillende bestuurlijke niveaus. Gary Marks en Liesbeth Hooghe, die deze theorie in de jaren negentig hebben ontwikkeld, betogen dat er sprake is van een verspreiding van autoriteit, weg van de centrale overheid – omhoog naar het supranationale niveau, omlaag naar subnationale jurisdicties, en zijwaarts naar publieke en private netwerken (2002: 3). Toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen actoren, organisaties en instellingen op verschillende niveaus dwingt hen zich tot elkaar te verhouden.

Door deze ontwikkeling is het bestuurlijke landschap versnipperd geraakt. Rudie Hulst onderzocht de bestuurlijke organisatie voor het beheer van erfgoed – zonder daarbij overigens expliciet gebruik te maken van het multilevel governance-perspectief. Hij stelt dat de fragmentatie van het bestuurlijke landschap het komen tot beleidsbesluiten soms bemoeilijkt: "een burger die een initiatief neemt, een maatschappelijke instelling of een lagere overheid die een plan ontwikkelt voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk, maar ook een ministerie dat nieuw beleid uitzet: zij zijn voor de realisatie van hun projecten, plannen of beleid allemaal afhankelijk van tal van bestuursorganen en instellingen" (Hulst, 2010: 146).

Onderlinge afstemming tussen die verschillende actoren is een grote opgave en vergt continue inspanning: "Afstemming is niet een vanzelfsprekende uitkomst van overleg en onderhandelingen, maar een permanente opgave, die gepaard gaat met patstellingen en langdurige, kostbare besluitvormingsprocessen, en die resulteert in soms vage en onbevredigende compromissen" (Hulst, 2010: 152). De multilevel governance-benadering helpt om de complexiteit van hedendaagse beleidsstructuren en besluitvormingsprocessen te duiden. In lijn met de conclusies uit het onderzoek van Hulst, benadrukt de multilevel governance-theorie het belang van coördinatie tussen belanghebbenden op verschillende niveaus. Bovendien stelt multilevel governance-theorie dat beleid op het juiste bestuurlijke niveau moet worden gemaakt. Indien beleid niet op het juiste niveau wordt gemaakt, dient er te worden op- of afgeschaald naar een passend bestuurlijk niveau. In dit onderzoek is – met name in hoofdstuk 4 – de interactie tussen betrokken actoren vanuit een multilevel governance-perspectief geanalyseerd.

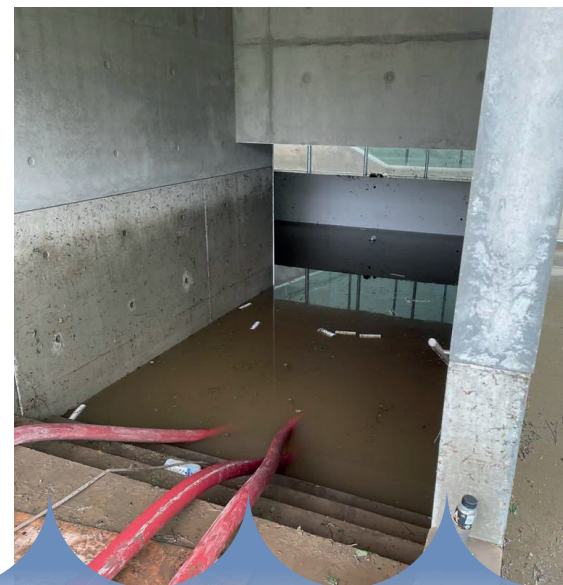
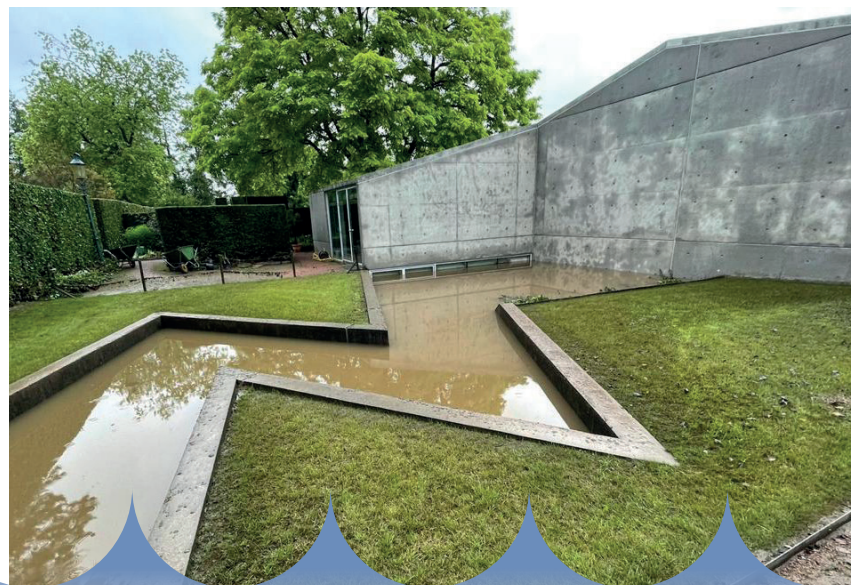
Daarnaast zal het eerdergenoemde politicologische concept 'bestuurlijke drukte' worden gebruikt om de interacties tussen verschillende overheden theoretisch te duiden. Het concept 'bestuurlijke drukte', dat door de organisatiekundige Antonius de Leeuw werd geïntroduceerd in zijn boek *De wet van de bestuurlijke drukte* uit 1984, verwijst naar een situatie waarin er sprake is van een overmatige complexiteit, bureaucratie en administratieve belasting in het bestuurlijke systeem (de Leeuw, 1984). Het kan zich voordoen wanneer er te veel bestuursorganen, regels, procedures en administratieve lagen zijn, wat leidt tot inefficiëntie en moeilijkheden bij het nemen van beslissingen.

Eén van de kenmerken van een situatie van bestuurlijke drukte is de betrokkenheid van een veelheid aan bestuursniveaus. Een overmatig aantal bestuursniveaus, zoals lokale, regionale, nationale en mogelijk zelfs internationale instanties, kan leiden tot een complexe en moeilijk te beheren structuur. Een ander kenmerk van dit fenomeen is een gebrek aan coördinatie. Als er geen effectieve coördinatie is

tussen verschillende bestuursorganen, kan dit leiden tot tegenstrijdige beleidsmaatregelen, overlappende verantwoordelijkheden en een gebrek aan samenhang in het beleid. Bestuurlijke drukte kan nadelige gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en responsiviteit van een bestuurlijk systeem. Het kan leiden tot vertragingen in de besluitvorming, inefficiënt gebruik van middelen en een verminderd vermogen om snel te reageren op veranderende omstandigheden.

1.2.3 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is opgedeeld in 6 hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk, gaat hoofdstuk 2 in op de internationale en nationale aandacht voor erfgoed en klimaat. Hierbij komt met name aan bod in hoeverre de toenemende internationale aandacht voor de effecten van klimaatverandering op erfgoed zich in nationaal beleid vertaalt. Hoofdstuk 3 verlegt de aandacht naar provinciale, regionale en lokale bestuurslagen en omschrijft bestaande beleidskaders voor erfgoed en klimaat. Hierbij wordt onder meer het beleid van de Provincie, het Waterschap, gemeenten en de veiligheidsregio's onderzocht. Aan de hand van een aantal concrete voorbeelden onderzoekt hoofdstuk 4 de interacties tussen overheden en beheerders en eigenaren van erfgoed. Deze interacties zullen vanuit een multilevel governance-perspectief theoretisch worden geduid. Hoofdstuk 5 doet, op basis van de in eerdere hoofdstukken geïdentificeerde problemen en knelpunten, een aantal concrete aanbevelingen. Het concluderende hoofdstuk 6 vat het onderzoek samen en identificeert aandachtsgebieden voor toekomstig onderzoek.



2. Aandacht voor erfgoed en klimaat

2.1 Inleiding

Overal ter wereld heeft cultureel erfgoed te kampen met de gevolgen van de klimaatcrisis. De invloed van klimaatverandering op verschillende typen erfgoed is zeer uiteenlopend, verschilt sterk van gebied tot gebied en is soms moeilijk te voorspellen. In sommige streken heeft het afkalven van de kust en het stijgen van de zeespiegel al enorme schade aan erfgoed aangericht. In andere gebieden zijn toenemende droogte in combinatie met acute hoosbuien juist funest (Sesana et al., 2020: 1-29).

Daarnaast vormen minder voor de hand liggende effecten van klimaatverandering, zoals hogere luchtvochtigheid, sterkere wind, grondverzilting, meer branden en stormen, meer ultravioletlicht, het inklinken van de bodem, nieuwe invasieve dier- en plantensoorten en toenemende luchtvervuiling een serieuze bedreiging voor historische bouwwerken, musea en archieven (Weststeijn, 2023: 25-40; Dastgerdi, Sargolini & Pierantoni, 2019: 5227). Hoewel archeologen al begin jaren negentig waarschuwden voor de gevolgen van klimaatverandering voor cultureel erfgoed (zie bijvoorbeeld Rowland, 1992: 29-33), kwam er pas vanaf begin jaren 2000 politieke aandacht voor dit probleem.

Dit hoofdstuk behandelt de aandacht voor erfgoed en klimaat op internationaal en nationaal niveau. Op internationaal niveau hebben met name de Verenigde Naties en de Europese Unie hun zorgen hierover uitgesproken. De internationale aandacht heeft in veel opzichten echter nog niet geresulteerd in integraal nationaal beleid voor erfgoed en klimaat. Klimaatproblematiek heeft weliswaar de aandacht van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), maar binnen de nationale klimaatadaptatiestrategie wordt erfgoed nog onvoldoende aan de orde gesteld. Paragraaf 2.2 gaat dieper in op de internationale aandacht voor erfgoed en klimaatverandering. Vervolgens behandelt paragraaf 2.3 de nationale beleidskaders en –initiatieven met betrekking tot deze thema's. In paragraaf 2.4 zullen de bevinding kort worden samengevat.

2.2 Internationale aandacht voor erfgoed en klimaat

2.2.1 Verenigde Naties: “kom in actie”

In 2005 drong het Werelderfgoedcomité van de Verenigde Naties erop aan “om de mogelijke gevolgen van klimaatverandering serieus te nemen [...] en hiertegen vroegtijdig in actie te komen”¹ (Werelderfgoedcomité, 2005: 9). Het Werelderfgoedcomité is onderdeel van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), die onder andere verantwoordelijk is voor het samenstellen van de werelderfgoedlijst. UNESCO heeft een beleidsnotitie opgesteld om werelderfgoed beter te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

De notitie richt zich niet zozeer op technische aanbevelingen, als wel op het uiteenzetten van de uit de werelderfgoedconventie voortvloeiende juridische verplichting om werelderfgoed zo goed mogelijk tegen de gevolgen van klimaatverandering te beschermen. Deze verantwoordelijkheid ligt in de eerste plaats bij nationale overheden (UNESCO, 2008: 1-12). De invloed van UNESCO moet in dat licht dan ook niet worden overschat (Terrill, 2008; Zwegers, 2022).

UNESCO heeft tevens onderzoek laten uitvoeren naar de mate waarin de lidstaten aandacht besteden aan de gevolgen van klimaatverandering voor erfgoed. Uit het onderzoek blijkt dat erfgoed en klimaat in veel landen als afzonderlijke beleidsterreinen worden behandeld en er in de meeste gevallen geen sprake is van een integrale aanpak. Hoewel de meeste lidstaten aangaven zich bewust te zijn van de problematiek, beperkte hun betrokkenheid zich veelal tot het monitoren van de gevolgen, zonder actief stappen te ondernemen om deze aan te pakken (Dastgerdi, Sargolini & Pierantoni, 2019: 5227).

De International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), die UNESCO formeel adviseert op het gebied van erfgoed, besteedt eveneens aandacht

¹ “[org.] to seriously consider the potential impacts of Climate Change [...] and to take early action in response to these potential impacts”

aan de gevolgen van klimaatverandering. ICOMOS heeft onlangs de klimatologische en ecologische noodtoestand uitgeroepen (ICOMOS, 2020: 1). Net als het Werelderfgoedcomité voorziet ICOMOS dat klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor erfgoed wereldwijd. In hun rapport vragen ze vooral aandacht voor het gebrek aan middelen in ontwikkelingslanden om hun erfgoed te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van de klimaatcrisis (ICOMOS, 2021: 2-10; ICOMOS, 2022).

Ondanks de groeiende internationale politieke aandacht voor erfgoed en klimaat, besteedden klimaatwetenschappers tot voorkort weinig aandacht aan cultureel erfgoed. Jaarlijks verschijnen er ongeveer 200.000 wetenschappelijke studies met het woord ‘klimaat’ in de titel, maar het merendeel daarvan behandelt de invloed van klimaatverandering op de natuur. Slechts een klein deel richt zich op de gevolgen van klimaatverandering voor de mens, waarbij de focus vooral ligt op basisbehoeften zoals voedselvoorziening en wonen. Hoewel steeds meer geestes- en sociaalwetenschappers zich bezighouden met klimaatverandering, blijft de relatie tussen erfgoed en klimaat in wetenschappelijke zin grotendeels onontgonnen terrein.

Dit gebrek aan aandacht is wellicht niet verwonderlijk gezien de enorme invloed van de klimaatcrisis op verschillende gebieden. Verdroging en verwoestijning bemoeilijken de landbouw en bedreigen de voedselvoorziening, met name in het mondiale zuiden. De maatschappelijk ontwrichtende gevolgen van dreigende hongersnood en klimaatmigratie zijn al zichtbaar in delen van de wereld (World Bank, 2023). Daarnaast heeft de klimaatcrisis grote gevolgen voor de natuur. De biodiversiteit neemt af en veel ecosystemen dreigen te verdwijnen. Volgens recente wetenschappelijke inzichten sterven dagelijks vele tientallen diersoorten uit (Barnosky & Matzke, 2011: 51-57). In het licht van een dergelijke crisis lijkt de bedreiging van cultureel erfgoed misschien een secundair probleem.

Het duurde dan ook tot 2021 voor de internationale klimaatconferentie (COP) de invloed van klimaatverandering op erfgoed aan de orde stelde (IPCC, 2021: 17). Sindsdien is de internationale aandacht voor dit onderwerp wel toegenomen. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van de Verenigde Naties waarschuwt dat overstromingen tegen het jaar 2100 ongeveer tien keer zo vaak zullen voorkomen, wat volgens het rapport een groot gevaar vormt voor cultureel erfgoed (IPCC, 2022: 47). Het IPCC werkt daarom nauwer samen met UNESCO en ICOMOS (Lee, 2021: 1). Deze intensievere samenwerking heeft geleid tot de organisatie van een conferentie om gezamenlijk onderzoek te bevorderen.

2.2.2 De Europese Unie: “onvoldoende voorbereid”

Net als de Verenigde Naties, heeft de Europese Unie (EU) sinds enkele jaren aandacht voor de relatie tussen erfgoed en klimaatverandering. In 2007 formuleerde de EU de ‘richtlijn overstromingsrisico’s’ (EU, 2007), waarin zij de toenemende bedreigingen van overstromingen voor erfgoed erkende. De richtlijn verplichtte lidstaten om overstromingsrisico’s in kaart te brengen, maar gaf hen ook vrijheid om dit op eigen wijze te doen. Hierdoor kozen veel EU-lidstaten, waaronder Nederland, ervoor om bestaand beleid als uitgangspunt te nemen in plaats van nieuw beleid te ontwikkelen (IPLO, 2022: 1). De bijdrage van de EU-richtlijn aan de integratie van erfgoed- en klimaatbeleid bleef daardoor beperkt.

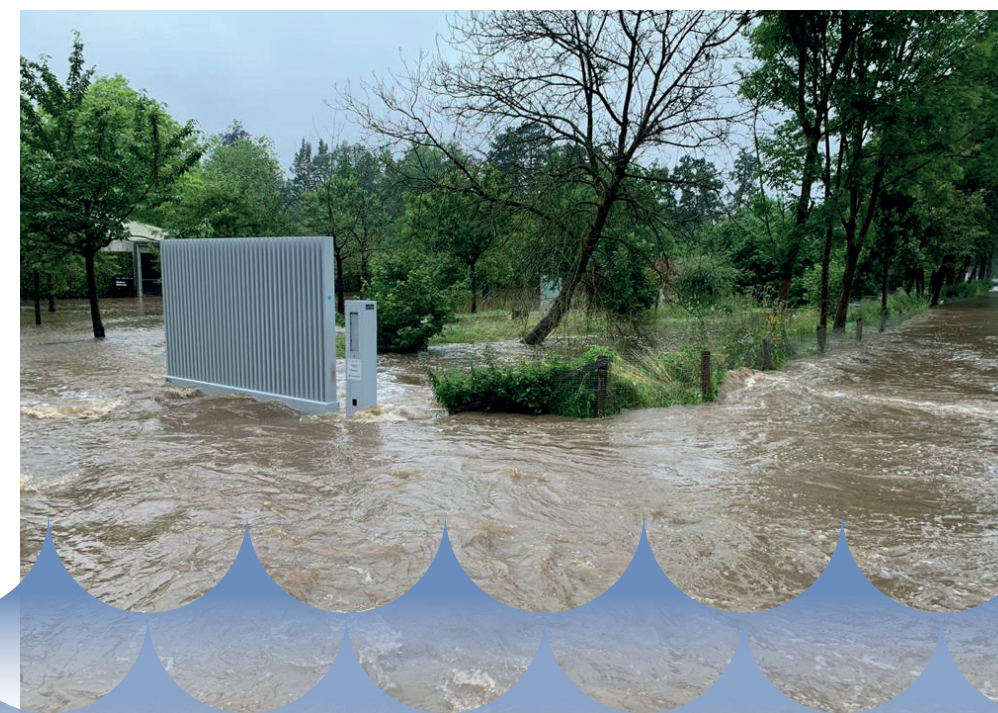
In 2021 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin de Europese Commissie werd opgeroepen maatregelen te nemen “die de gevolgen van de klimaatverandering voor cultureel erfgoed verzachten” (Europees Parlement, 2021: 16). De resolutie, die mede tot stand kwam door de inspanningen van Europa Nostra – een federatie van non-gouvernementele erfgoedinstellingen –, pleitte voor de opname van erfgoed in de Europese ‘Green Deal’. Dit resulteerde in 2022 in het rapport *Strengthening Cultural Heritage Resilience for Climate Change. Where the European Green Deal meets Cultural Heritage* (Leissner et. al., 2022).

² “[org.] The information gathered is shocking: cultural heritage is under attack from climate change at an unprecedented speed and scale. Yet EU Member States do not have proper policies and action plans in place to mitigate these attacks, nor does the EU”.

De onderzoekers, die in opdracht van de Europese Commissiewerkten, constateerden dat de gevolgen van klimaatverandering voor cultureel erfgoed aanzienlijk zijn, en dat zowel de Europese Unie als individuele lidstaten onvoldoende voorbereid zijn: “De verzamelde informatie is schokkend: cultureel erfgoed wordt ongekend snel en op ongekende schaal ‘aangevallen’ door klimaatverandering. Desalniettemin hebben noch de EU-lidstaten, noch de EU zelf, adequaat beleid en actieplannen om deze aanvallen het hoofd te bieden”² (Leissner et. al., 2022).

Het rapport benadrukt, in lijn met het bovengenoemde UNESCO-onderzoek, dat de meeste EU-lidstaten geen integraal beleid hebben voor erfgoed en klimaat. Er is daarnaast gebrek aan samenwerking en afstemming tussen verschillende overheidsinstanties. De auteurs pleiten daarom voor de aanstelling van nationale coördinatoren voor cultureel erfgoed en klimaatverandering en dringen aan op betere afstemming tussen lokale, regionale, nationale en internationale initiatieven.

Volgens de auteurs is dit niet alleen cruciaal voor de bescherming van erfgoed tegen de gevolgen van klimaatverandering, maar ook om de klimaatdoelen te bereiken. Ze benadrukken dat erfgoed op verschillende manieren kan bijdragen aan het oplossen van de klimaatcrisis. Zo ligt de CO₂-uitstoot die vrijkomt bij het herbestemmen van bestaande gebouwen vele malen lager dan bij nieuwbouw. Daarnaast kan erfgoed bijdragen aan historische kennis over traditionele



bouwtechnieken en watermanagementsystemen die door de klimaatverandering hernieuwde relevantie hebben gekregen (Leissner et. al., 2022: 19-25).

Naast het wijzen op het belang van het integreren van erfgoed- en klimaatbeleid benadrukken de onderzoekers het belang van internationale kennisdeling door het oprichten van een Europees platform voor erfgoed en klimaat en het vergroten van de capaciteit en kennis bij lokale en regionale overheden, bijvoorbeeld middels trainingen. De Europese Commissie zou dergelijke initiatieven financieel kunnen ondersteunen. De samenwerking op het gebied van erfgoed en klimaat binnen de EU wordt overigens steeds concreter, zoals blijkt uit het voornemen om in 2025, in samenwerking met lidstaten, cultureel erfgoed met hoog risico op aantasting door klimaatverandering in kaart te brengen en de kosten voor het klimaatbestendig maken ervan inzichtelijk te maken (van Loenen & Kort, 2022: 1-2).

Bovendien heeft de Europese Commissie 'the new European Bauhaus' opgericht, dat financiële ondersteuning biedt aan projecten van overheden, burgers en bedrijven gericht op duurzame inrichting van de publieke ruimte en leefomgeving. Net als het oorspronkelijke Bauhaus ligt de nadruk op het creëren van een publieke ruimte die bijdraagt aan het fysieke en mentale welzijn van burgers, waarbij erfgoed een belangrijk aspect is (New European Bauhaus, 2020: 8).

2.3 Nationale aandacht voor erfgoed en klimaat

2.3.1 Erfgoed: een blinde vlek in klimaatbeleid?

Uit de eerdergenoemde onderzoeken van UNESCO en de EU, wordt duidelijk dat veel landen geen integraal beleid hebben voor erfgoed en klimaat. Dat Nederland hierop geen uitzondering vormt, blijkt onder meer uit het onderzoek van Sandra Fatorić en Robbert Biesbroek. In hun studie naar erfgoed en klimaatadaptatie in Nederland identificeerden zij verschillende barrières die het klimaatbestendig maken van erfgoed belemmeren (Fatorić & Biesbroek, 2020: 301).

Middels een enquête raadpleegden zij tientallen Nederlandse erfgoedexperts om inzicht te krijgen in de voornaamste hindernissen bij het klimaatbestendig maken van erfgoed. De genoemde hindernissen omvatten technische, sociaal-culturele en financiële aspecten, maar volgens de experts was het grootste struikelblok een gebrek aan institutionele inbedding. Zij merkten op dat hoewel er heldere nationale, provinciale en lokale institutionele beleidskaders bestaan voor klimaatadaptatie in het algemeen, er weinig specifiek beleid is voor de omgang met verschillende soorten cultureel erfgoed. Beleidsrichtlijnen van overheidsinstanties bieden volgens de erfgoedexperts onvoldoende houvast, vooral bij het omgaan met acute situaties zoals plotselinge hevige regenval (Fatorić & Biesbroek, 2020: 308).

De geïnterviewde experts gaven ook aan dat bestuurders vaak moeite lijken te hebben met het inschatten en begrijpen van de technische en sociale haalbaarheid van diverse klimaatadaptatiemaatregelen. Bovendien stellen ze dat bescherming van erfgoed in noodscenario's en maatregelen niet voldoende is meegenomen (Fatorić & Biesbroek, 2020: 309). Het door de experts geschetste beeld wordt bevestigd als men het nationale klimaatadaptatiebeleid onder de loep neemt. Beleidsnotities en plannen van de rijksoverheid in de afgelopen jaren behandelden erfgoed nauwelijks.

Bijvoorbeeld, in 2007 publiceerden verschillende ministeries en overheidsorganisaties gezamenlijk de beleidsnotitie "Maak ruimte voor klimaat!" waarin de nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS) wordt uitgewerkt. Deze nota richt zich voornamelijk op planologische uitdagingen in relatie tot economische groei en behoud van de internationale concurrentiepositie. Erfgoed wordt hierin niet genoemd. In plaats daarvan worden vragen gesteld als: "Waar gaan we in de ruimtebehoefte voor verstedelijking en economische groei voorzien? [...] Hoe houden we onze mainports (Rotterdam, Schiphol) klimaatbestendig? [...] Waar plannen we nieuwe bedrijventerreinen? [en] Hoe kunnen we ervoor zorgen dat Nederland een internationaal aantrekkelijk vestigingsklimaat houdt?" (NAS, 2007: 36).

In de daaropvolgende jaren zijn er meerdere versies van de nationale klimaatadaptatiestrategie verschenen, waarin erfgoed slechts zijdelings wordt genoemd, zonder concrete aanbevelingen (NAS, 2016: 31). In 2020 verscheen een nieuwe versie, opgesteld door vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en non-gouvernementele organisaties. Ook hierin ontbreekt, ondanks raadpleging van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), specifieke aandacht voor erfgoed (NAS, 2020). Deze nota werd in 2023 verder uitgewerkt in het nationaal uitvoeringsprogramma klimaatadaptatie (NUPKA, 2023). Hoewel de RCE een hoofdstuk heeft geschreven in deze meest recente nota, ontbreekt erfgoed in de overige hoofdstukken. Het is volgens Ellen Vreenegoor nog niet gelukt “om ook erfgoed in die andere hoofdstukken te krijgen en die dwarsverbanden te maken” (Vreenegoor, 2023). Het nationaal uitvoeringsprogramma klimaatadaptatie is dus nog altijd sterk sectoraal opgezet.

Het nationale Deltaprogramma, dat sinds 2010 wordt uitgevoerd, vult deze leemte evenmin. Hoewel het erkent dat bestaand cultureel erfgoed als inspiratiebron kan dienen voor planologische beslissingen en historische kennis kan verschaffen over watermanagement, wordt niet specifiek ingegaan op de risico's waaraan erfgoed blootstaat (Deltaprogramma, 2018; Deltaprogramma 2023). Binnen het Deltaprogramma wordt erfgoed bovendien niet erkend als economisch belang, wat resulteert in een gebrek aan eigen klimaatadaptatiebeleid en minder beschikbare financiële middelen in vergelijking met andere sectoren (Fatorić, 2021: 1).

2.3.2 Klimaat: een blinde vlek in het erfgoedbeleid?

Uit het voorgaande blijkt dat erfgoed relatief weinig aandacht krijgt in het Nederlandse klimaatadaptatiebeleid. De beperkte aandacht die er is, richt zich hoofdzakelijk op de mogelijke rol van erfgoed bij klimaatmitigatie en amper op het beschermen van erfgoed tegen de desastreuze gevolgen van klimaatverandering. Daarentegen staat klimaatadaptatie

wel hoog op de agenda van erfgoedbeleidsmakers. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) de uitvoeringsagenda 'klimaatadaptatie, waterveiligheid en erfgoed' opgesteld. Dit heeft onder meer geleid tot een intensievere samenwerking tussen de RCE en Rijkswaterstaat.

Als onderdeel van deze agenda heeft de RCE met behulp van een Geografisch Informatie Systeem (GIS) kaartmateriaal ontwikkeld waarin gegevens van Rijkswaterstaat over overstromingsrisico's zijn gecombineerd met gegevens van de RCE over de locaties van werelderfgoedsites, rijksmonumenten, beschermde dorps- en stadsgezichten, musea en archiefinstellingen (RCE, 2023a). Deze kaarten kunnen ook worden gecombineerd met een visualisatie van de grenzen van relevante bestuurlijke eenheden zoals gemeenten, veiligheidsregio's en Waterschappen. Hoewel deze informatie niet altijd zijn weg vindt naar lokale en regionale overheden, vormt het een belangrijke stap in het verkrijgen van inzicht in de risico's waaraan monumenten en collecties blootgesteld zijn.

Een ander belangrijk speerpunt in het beleid van de RCE is het vergroten van de zelfredzaamheid van monumenteneigenaren. Op de website van de RCE valt bijvoorbeeld te lezen:

“Als erfgoedbeheerder heeft u een zorgplicht: het erfgoed in een zo goed mogelijke conditie bewaren voor volgende generaties. Zelfredzaamheid is daarin belangrijk en betekent dat u zelf verantwoordelijk bent voor het in veiligheid brengen van het erfgoed. Dat houdt ook in dat u 'uw' erfgoed beschermt tegen water, ook al is de kans misschien klein dat uw erfgoed met water in aanraking komt. Aan het voorkomen van een overstroming kunt u als erfgoedbeheerder niets doen. Dat is de zorg en taak van de overheid. U heeft ook geen invloed op de weersomstandigheden. Maar het effect van een overstroming of wateroverlast op uw erfgoed is te verkleinen door voorbereid te zijn” (RCE, 2023b: 1).

Om de zelfredzaamheid te vergroten heeft de RCE verschillende handreikingen en adviezen voor erfgoedbeheerders en –eigenaars opgesteld. Daarnaast zet de RCE in op het vergroten van historische kennis over cultuurlandschappen. Veel kennis over oude watermanagementsystemen is verloren gegaan, terwijl juist deze kennis waardevolle inzichten biedt en kan helpen bij het onderbouwen van planologische keuzes. Lokale en regionale overheden, zoals Waterschappen, leggen sterk de nadruk op het vinden van innovatieve bouwtechnische oplossingen voor waterproblematiek, waarbij functionerende historische watersystemen soms achteloos op de schop worden genomen. Het behouden en herstellen van dergelijke systemen kan echter bijdragen aan het aanpakken van hydrologische problemen. Volgens Ellen Vreenegoor van de RCE zouden lokale en regionale overheden historische kennis vaker moeten benutten bij planologische ontwikkelingen (Vreenegoor, 2023).

Om dit te bevorderen, werkt de RCE onder andere samen met de Stichting Toegepast Onderzoek Waterschappen (STOWA), een expertisecentrum op het gebied van waterbeheer en waterveiligheid. Deze samenwerking heeft geleid tot de publicatie van het Handboek Beken en Erfgoed over de historische ontwikkeling van erfgoed in beeklandschappen (Bleumink & Neefjes, 2018). Daarnaast hebben de RCE en STOWA, in samenwerking met enkele gemeenten, zogenaamde stadsgenesen uitgebracht. Hierin wordt de cultuur- en natuurhistorie van een stad in kaart gebracht om te dienen als gids voor klimaatadaptatie en stedelijke ontwikkeling. Dergelijke studies kunnen ook voor uitgestrekte cultuurlandschappen, zoals Zuid-Limburg, bijzonder waardevol zijn (Vreenegoor, 2023).

Behalve bijdragen aan dergelijk onderzoek, heeft de RCE de beschikking over een incidententeam dat bij schade aan rijksmonumenten in actie kan komen. Het team bestaat uit bouwkundigen en architectuurhistorici die eigenaren, gemeenten en andere betrokkenen kunnen adviseren over maatregelen ter voorkoming van gevolgschade aan monumenten. Het incidententeam wordt voornamelijk ingeschakeld voor relatief geïsoleerde incidenten als woningbrand of stormschade. Dit kan op initiatief van de

RCE of na een verzoek van bijvoorbeeld een gemeente. In het geval van overstromingen lijken eigenaren en gemeenten minder vaak een beroep te doen op het incidententeam. Het team heeft een adviserende rol en heeft geen juridische basis om overheden te dwingen beschermende maatregelen te nemen (Vreenegoor, 2023).

2.4 Conclusie

Dat klimaatverandering ons erfgoed bedreigt, is niet langer een doemscenario in een verre toekomst, maar iets dat hier en nu speelt. De problemen die klimaatverandering veroorzaakt zijn divers en spelen op verschillende plekken op de wereld. Door zakkend grondwater veroorzaakte paalrot zorgt er bijvoorbeeld voor dat de historische binnenstad van Amsterdam verzakt. En de poreuze pilaren van de beroemde San Marco kathedraal in Venetië barsten doordat ze bij overstromingen het water als een spons uit de verziltende lagune opzuigen. Het zijn slechts twee voorbeelden van erfgoed dat aantoonbaar beschadigd raakt als gevolg van klimaatverandering.

Op inter- en supranationaal niveau groeit de aandacht voor dit wereldwijde probleem. Met name de Europese Unie heeft zorgen geuit over effecten van klimaatverandering op erfgoed, maar wijst ook op de positieve rol die erfgoed in potentie kan spelen bij klimaatmitigatie en –adaptatie. Aan het pleidooi van internationale instituties als de EU en UNESCO om de beleidsterreinen 'erfgoed' en 'klimaat' te integreren, is op nationaal niveau tot dusver echter slechts ten dele gevolg gegeven. Hoewel de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed steeds vaker is betrokken bij het bepalen van klimaatadaptatiestrategieën, wordt het nationale beleid grotendeels vanuit hydro- en planologisch oogpunt opgesteld. Het zijn, zoals Ellen Vreenegoor stelt, "gescheiden werelden" (Vreenegoor, 2023). Erfgoed wordt op nationaal niveau slechts sporadisch gezien als deel van de oplossing voor klimaatproblematiek. Beschermingsmaatregelen richten zich bovendien vaker op economisch vitale onroerende goederen en infrastructuur dan op cultureel erfgoed.

3. Provinciale, regionale en lokale beleidskaders

3.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk liet zien dat de groeiende aandacht voor erfgoed en klimaatverandering in veel gevallen nog niet heeft aangezet tot het formuleren van integraal nationaal en internationaal beleid waarin beide beleidsterreinen in onderlinge samenhang worden beschouwd. Ook op provinciaal en regionaal niveau is er pas sinds kort aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering voor cultureel erfgoed. In het huidige publieke stelsel liggen veel verantwoordelijkheden die te maken hebben met erfgoed en klimaatverandering bij decentrale overheden. Ook voor het bestrijden van crisissituaties als overstromingen, ligt de verantwoordelijkheid primair op regionaal en lokaal niveau.

Dit hoofdstuk gaat dieper in op deze provinciale, lokale en regionale beleidskaders, waaronder die van de Provincie, het Waterschap, gemeenten en de twee Limburgse veiligheidsregio's. Paragraaf 3.2 zal de beleidskaders van de Provincie en het Waterschap analyseren. Paragraaf 3.3 gaat dieper in op de gemeentelijke beleidskaders en op de rol van de veiligheidsregio's bij rampen en calamiteiten. In de slotparagraaf worden de bevindingen samengevat.



3.2 Aandacht voor erfgoed en klimaat op provinciaal niveau

3.2.1 Beleidskaders en –initiatieven van de Provincie Limburg

In 2017 sloot het Ministerie van OCW met meerdere regio's en gemeenten een 'cultuurconvenant' af voor de periode 2017-2020. Ook de Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg committeerde zich aan dit convenant. Hierin verklaarden het Ministerie en de Provincie onder andere zich te zullen inspannen om de "aandacht voor het cultureel erfgoed bij rampen en calamiteiten te vergroten om zo mogelijk schade en verlies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken" (OCW & Provincie Limburg, 2017: 2). Dit convenant is echter geen juridisch bindende overeenkomst, maar slechts een vrijblijvend, niet afdwingbaar herenakkoord. De nadruk ligt in het convenant op het belang van preventie en zelfredzaamheid van eigenaren en erfgoedinstellingen.

Ook in de *Omgevingsvisie Limburg* uit 2021 besteedt de Provincie aandacht aan erfgoed en klimaat. In deze langetermijnvisie wordt onder meer gepleit voor een integrale beleidsaanpak waarbij natuur, erfgoed en planologie elkaar versterken (Provincie Limburg, 2021: 22). Provincies zijn onder de omgevingswet die per 1 januari 2024 van kracht is verplicht om een dergelijke integrale omgevingsvisie op te stellen en onder andere de beschermingsgraad van gebieden vast te leggen in een omgevingsverordening. Ook gemeenten dienen uiterlijk in 2027 een integrale omgevingsvisie te hebben opgesteld. De wet erkent dat maatschappelijke uitdagingen rond onder andere mobiliteit, volkshuisvesting, milieu, klimaatadaptatie en erfgoedbehoud met elkaar samenhangen.

Overheden hebben relatief veel vormvrijheid bij het formuleren van een omgevingsvisie. De effecten van de wet voor erfgoed- en klimaatbeleid zullen dus pas op termijn duidelijk worden (IPLO, 2024a). Eén van de moeilijkheden bij het komen tot integraal beleid is dat het sectorale denken is ingebakken in de ambtelijke en

bestuurlijke cultuur. Of zoals Ellen Vreenegoor stelt: “de groen-blauw mensen van de Provincie [ambtenaren op het gebied van natuur en water] kennen hun collega's van erfgoed niet” (Vreenegoor, 2023). Om daadwerkelijk tot integraal beleid te komen is het formuleren van een integrale omgevingsvisie niet voldoende. De ambtelijke organisatie dient zodanig georganiseerd te worden dat de samenwerking van ambtenaren van verschillende beleidsterreinen wordt bevorderd.

Eén van de manieren waarop de Provincie probeert integraal beleid op het gebied van waterveiligheid te bevorderen is het programma *Waterveiligheid en Ruimte Limburg*. Dit programma werd opgestart in 2022 en is opgebouwd rond drie pijlers: 1) fysieke maatregelen, 2) water- en bodemsturend en 3) het verhogen van klimaatbewustzijn en zelfredzaamheid. Binnen WRL werken alle Limburgse gemeenten, het Waterschap Limburg, de Provincie en het Rijk samen aan oplossingen om Limburg te beschermen tegen extreme wateroverlast. Door de betrokkenheid van verschillende overheden was het waterbeheerbeleid “versnipperd” (Knauf, 2024). Daardoor was het ook voor burgers niet altijd duidelijk waar zij met vragen en zorgen terecht konden. Het WRL-programma is een poging om tot een meer coherente en integrale aanpak van waterproblematiek te komen en ervoor te zorgen dat er voor burgers één loket is voor alles dat met waterproblematiek te maken heeft.

Ook deze ontwikkeling kan worden gezien in het licht van de groeiende overtuiging dat het sectorale denken doorbroken zou moeten worden. Het programma slaagt deels in haar ambitie om tot een integrale aanpak van waterproblematiek te komen. Ook schenkt het programma, met name binnen pijler drie, aandacht aan erfgoed en heeft het bijvoorbeeld draaiboeken ontwikkeld om de zelfredzaamheid van eigenaren en beheerders van erfgoed te vergroten. Wel valt op dat binnen de programmaonderdelen ‘fysieke maatregelen’ en ‘water- en bodemsturend’ erfgoed niet uitvoerig wordt meegewogen. Dit zou deels kunnen worden ondervangen door het cluster cultuur en erfgoed van de Provincie nauwer bij het programma te betrekken.

Voorts nam de Provincie in 2019 het initiatief voor het ErfgoedLAB. Binnen dit programma wordt gestreefd naar het vinden van duurzame herbestemmingen voor erfgoedensembles. Momenteel doet het ErfgoedLAB onderzoek naar erfgoedensembles die te maken hebben met vraagstukken rond waterveiligheid en klimaatverandering. In dit kader organiseert het ErfgoedLAB kennis- en werksessies in nauwe samenwerking met eigenaren en beheerders van erfgoed (ErfgoedLAB, 2023: 1). Hoewel het ErfgoedLAB door de Provincie werd geïnitieerd en gefinancierd, neemt het een ‘neutrale’ positie in en kan mede daardoor acteren als bemiddelaar tussen eigenaren en overheden.

3.2.2 De beleidskaders en –initiatieven van het Waterschap

Het Waterschap Limburg is in 2017 ontstaan uit een fusie tussen de Waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas. Het Waterschap Limburg beslaat daarmee de hele provincie. De beleidskaders voor het Waterschap worden hoofdzakelijk bepaald door de landelijke ‘Waterschapswet’, het ‘reglement voor het Waterschap Limburg’ (Waterschap Limburg, 2017), en de zogenaamde ‘kadernota’ (Waterschap Limburg, 2023a). In het kader van crisisbeheersing heeft het Waterschap daarnaast een ‘crisisplan’ ontwikkeld voor de periode 2021-2025 (Waterschap Limburg, 2021). Onlangs is bovendien een ‘kaderbrief’ gepubliceerd waarin onder andere de rol van het Waterschap bij crises en calamiteiten verder is uitgewerkt (Waterschap Limburg, 2023b).

De wettelijke kerntaak van het Waterschap is “de waterstaatkundige verzorging van zijn gebied, voor zover deze taak niet aan andere publiekrechtelijke lichamen is opgedragen” (Waterschap Limburg, 2019: 1). Deze waterstaatkundige verzorging omvat de zorg voor het watersysteem en het zuiveren van afvalwater. Het begrip ‘andere publiekrechtelijke lichamen’ verwijst bijvoorbeeld naar Rijkswaterstaat, die verantwoordelijk is voor het hoofdwatersysteem, zoals de Maas in het geval van Limburg.

Aangezien de activiteiten van het Waterschap aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor cultureel erfgoed, is er, met name op landelijk niveau, discussie gevoerd over de vraag of de bescherming van cultuurhistorische waarden en erfgoed formeel moet worden opgenomen in de taakstelling van het Waterschap. Want, zo stelt Harrie Winteraeken van het Waterschap: "beleidsmatig gezien is dat natuurlijk niet zo heel goed verankerd" (Winteraeken, 2023). Een uitkomst van deze discussies is dat de bescherming van cultureel erfgoed geen directe taak van het Waterschap zou moeten zijn, maar eerder als een "verwant belang" moet worden beschouwd dat moet worden meegewogen in de algemene integrale belangenafweging (Winteraeken, 2023). Deze belangenafweging is echter complex vanwege de verschillende en soms tegenstrijdige economische, ecologische, cultuurhistorische en planologische belangen die het Waterschap dient te overwegen. Het is niet altijd mogelijk om aan al deze belangen te voldoen.

Naar aanleiding van de overstromingen van 2021 heeft het Waterschap Limburg haar aanpak van crisissituaties geëvalueerd. Het daaruit voortgekomen crisisplan gaat echter niet specifiek in op cultureel erfgoed. In lijn met eerdere internationale en nationale beleidskaders richt het crisisplan van het Waterschap zich voornamelijk op het vergroten van de zelfredzaamheid (Waterschap Limburg, 2021). Binnen het bredere WRL-programma waar het Waterschap bij betrokken is, wordt ook veel nadruk gelegd op zelfredzaamheid. Zo zijn er specifieke draaiboeken opgesteld voor erfgoed, waaronder één voor monumenten en één voor beheerders van erfgoedcollecties (Snijders & van Leeuwen, 2024).

De afgelopen decennia hebben Waterschappen over het algemeen een bredere kijk op waterbeheer ontwikkeld. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de taakopvatting van het Waterschap inmiddels verder reikt dan louter de zorg voor het watersysteem. Zo zijn er specifieke werkplannen, beleidsregels en nota's opgesteld met betrekking tot bescherming tegen wateroverlast, ecologie, natuurherstel en klimaatadaptatie. Ondanks verschillende pogingen, ontbreken echter uitgewerkte beleidskaders voor de

bescherming of versterking van erfgoedwaarden bij het Waterschap Limburg (Winteraeken, 2023).

Er bestaan verschillen tussen Waterschappen in de mate waarin zij erfgoed(behoud) als onderdeel van hun takenpakket beschouwen. In tegenstelling tot het Waterschap Limburg hebben sommige andere Waterschappen, zoals Waterschap Rivierland, wel uitgewerkte beleidskaders voor erfgoed en cultuurhistorie (Snijders & van Leeuwen, 2024). Uiteraard zijn Waterschappen wel gebonden aan de landelijke wetgeving met betrekking tot erfgoed. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij ervoor moeten zorgen dat werkzaamheden aan het watersysteem het erfgoed niet aantasten, dat zij rekening houden met archeologische waarden en zorg dragen voor het erfgoed dat zij zelf in beheer hebben – zoals historische watermolens en gemalen.

Met uitzondering van deze uit de erfgoedwet voortvloeiende verplichtingen, heeft het Waterschap dus geen formele taak waar het gaat om de bescherming van cultureel erfgoed. De mate waarin Waterschappen erfgoed en cultuurhistorische waarden meewegen in hun planologische besluitvorming verschilt, maar over het algemeen wordt het niet als kerntaak beschouwd (Winteraeken, 2023; Snijders & van Leeuwen, 2024). Eén van de redenen om erfgoedbehoud niet als kerntaak te zien, is de vrees voor mogelijke financiële consequenties.

Zoals eerder reeds aan de orde kwam, zou het volgens Ellen Vreenegoor van de RCE echter wel wenselijk zijn als Waterschappen bij het nemen van planologische besluiten meer oog zouden hebben voor erfgoed. Historische kennis van watersystemen kan immers helpen bij het maken van verantwoorde planologische keuzes en het creëren van maatschappelijk draagvlak. Momenteel worden planologische opgaven vooral door een ingenieursbril bekeken. Er wordt vooral gezocht naar innovatieve technische oplossingen. Een meer historische blik zou volgens Vreenegoor (2023) waardevolle inzichten kunnen verschaffen die niet alleen relevant zijn in het licht van hedendaagse planologische opgaven, maar ook tot een betere bescherming van het erfgoed kunnen leiden.

De RCE probeert Waterschappen te overtuigen van het belang van historische kennis bij planologische besluitvorming. Hoewel het soms moeilijk is om Waterschappen van dit belang te overtuigen, lijken de inspanningen langzaam hun vruchten af te werpen. Naast de eerdergenoemde samenwerking tussen de RCE en STOWA heeft de Unie van Waterschappen, de landelijke koepelorganisatie voor Waterschappen, onlangs de *Erfgoeddeal 2023* ondertekend.

Volgens Dirk-Siert Schoonman, bestuurslid van de Unie van Waterschappen is "deelname aan de Erfgoed Deal [...] een kans om de wereld van Waterschappen en erfgoed- en monumentenzorg dichterbij elkaar te brengen, gezamenlijk te werken aan opgaven voor waterveiligheid en klimaatadaptatie en te investeren in de omgevingskwaliteit van het Nederlandse landschap en steden" (Schoonman, 2023: 1). Met het ondertekenen van de *Erfgoeddeal 2023* erkent de Unie van Waterschappen volgens Schoonman dat "het beheer van waterwegen en de bescherming van erfgoed hand in hand gaan" (Schoonman, 2023: 1).

Bovendien kunnen Waterschappen door de ondertekening aanspraak maken op projectfondsen om erfgoed te beschermen. Met behulp van fondsen uit de Erfgoed Deal heeft het Waterschap Limburg, in samenwerking met de gemeente Sittard-Geleen, bijvoorbeeld een monumentaal park gerestaureerd. Met haar vele waterpartijen en –stromen had dit park oorspronkelijk een functie als waterbuffer. Het herstel van de historische situatie helpt in dit geval bij hydrologische opgaven. Dit is een voorbeeld



van de rol die (landschappelijk) erfgoed kan spelen bij klimaatadaptatievraagstukken (Erfgoed Deal, 2022).

3.3 Lokale en regionale beleidskaders

3.3.1 Gemeentelijke beleidskaders

Gemeenten spelen een belangrijke rol in erfgoedbeleid. In hun bestemmings- en omgevingsplannen moeten zij rekening houden met cultureel erfgoed en beleid opstellen voor de omgang met en bescherming van erfgoed. Zoals hierboven reeds beschreven, moeten gemeenten onder de nieuwe *Omgevingswet* een integraal omgevingsplan opstellen waarin onder meer aandacht dient te zijn voor milieu, klimaatadaptatie en erfgoed. Het uitgangspunt is dat deze beleidsterreinen zo veel mogelijk in onderlinge samenhang worden gezien. Veel gemeenten werken momenteel aan dergelijk integraal beleid.

Daarnaast spelen gemeenten een rol in waterbeheer en –beheersing. Volgens de Waterwet zijn gemeenten bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het grondwater in stedelijk gebied en voor de afvoer van afvalwater en overtollig regenwater via het rioleringssysteem. De civieltechnische en planologische besluiten van gemeenten hebben daarmee potentieel grote invloed op de situatie die tijdens een acute hevige regenbui kan ontstaan en daarmee ook op de bescherming van het erfgoed dat hieraan wordt blootgesteld.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft diverse handreikingen gepubliceerd met betrekking tot gemeentelijke beleidskaders voor erfgoed en klimaatadaptatie. Daarnaast is de VNG, net als de Unie van Waterschappen, aangehaakt bij de *Erfgoeddeal*, waarbinnen verschillende overheden en private partijen samenwerken aan projecten waarin het behoud van cultureel erfgoed hand in hand gaat met het aanpakken van grote maatschappelijke opgaven rond bijvoorbeeld klimaatadaptatie en de energietransitie. Gemeenten kunnen dankzij de *Erfgoeddeal* aanspraak maken op financiële middelen om dergelijke projecten te realiseren (Erfgoed Deal, 2023).

Naast het opstellen van beleid voor erfgoed, spelen gemeenten een rol bij crisis- en rampenbestrijding. Als onderdeel van het openbaar bestuur dragen zij medeverantwoordelijkheid voor het verschaffen van zogenaamde bevolkingszorg. Gemeenten zijn wettelijk verplicht functionarissen aan te stellen die tijdens een ramp onder andere verantwoordelijk zijn voor het voorlichten van de bevolking en de registratie van slachtoffers en schadegevallen. Als het effectgebied van een ramp de gemeentegrenzen overstijgt, komt naast de gemeente ook de veiligheidsregio in actie (Dumont, 2024).

Bij crisis- en rampenbestrijding wordt door gemeenten in de praktijk weinig rekening gehouden met cultureel erfgoed. Volgens de burgemeester van Valkenburg aan de Geul, Daan Prevoo, kun je bijvoorbeeld niet van brandweerlieden verwachten dat zij bij bluswerkzaamheden rekening houden met eventuele waterschade aan nabijgelegen monumenten. En als er mensen gered moeten worden, dan mag de brandweer "door een poort heen knallen". Volgens de burgemeester moet de brandweer "niet hoeven omrijden omdat ze er rekening mee moeten houden dat het een monumentale poort is" (Prevoo, 2024).

Onlangs hebben de gemeenten, bij monde van de VNG, bij het Ministerie van OCW hun zorgen geuit. Gemeenten gaven aan zich zorgen te maken over de capaciteit en deskundigheid op het gebied van erfgoed. De uitvoering van structurele wettelijke taken komt volgens hen in het gedrang. Daarnaast is er behoefte aan "handvatten en 'helpende handen' om het erfgoed op een goede manier te verbinden met diverse nieuwe, urgente opgaven" (Uslu, 2023: 4). Daarom wil het ministerie extra financiële middelen vrijmaken om de capaciteit en deskundigheid op het gebied van erfgoed bij gemeenten te vergoten. Daarnaast wil het ministerie een 'aanjaagteam' aanstellen dat gemeenten met specialistische kennis kan helpen bij het opstellen van beleid voor erfgoed in relatie tot opgaven als de energietransitie en klimaatadaptatie. Deze initiatieven zijn pas vrij recent genomen, dus de precieze effecten ervan moeten op termijn nog blijken.

3.3.2 De beleidskaders van de veiligheidsregio's

Hoewel de Provincie Limburg – onder meer in de vorm van bovengenoemd convenant – zich dus heeft gecommitteerd aan het beschermen van erfgoed bij calamiteiten als overstromingen, geldt dit in veel mindere mate voor de Limburgse veiligheidsregio's terwijl juist deze een cruciale uitvoerende rol spelen bij het bestrijden van dergelijke crisissituaties. Veiligheidsregio's zijn een relatief nieuwe bestuurlijke entiteit. De 'wet op de veiligheidsregio's' dateert van 2010.

Het in 2004 genomen 'besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding' is hiermee komen te vervallen. Volgens dit besluit moest een rampenplan onder andere procedures vaststellen voor de veiligstelling van waardevolle cultuurhistorische objecten. In de huidige 'wet op de veiligheidsregio's' is dit niet langer niet geval (IFV, 2018: 3). De 'wet op de veiligheidsregio's' geeft relatief ruime kaders waarbinnen de veiligheidsregio's kunnen opereren. Dit heeft geleid tot grote verschillen tussen de vijftientig veiligheidsregio's – niet in de laatste plaats verschillen in de mate waarin erfgoed in crisissituaties speciale aandacht en bescherming krijgt.

De wet verplicht de regio's bijvoorbeeld om een zogenaamd risicoprofiel op te stellen waarin de waarschijnlijkheid en mogelijke gevolgen van rampen en calamiteiten zijn uitgewerkt. Op basis hiervan worden regionale beleids- en crisisplannen opgesteld. Er zijn vijf "vitale belangen" in de wet opgenomen die veiligheidsregio's in hun risicoprofiel dienen te analyseren: (1) territoriale veiligheid, (2) economische veiligheid, (3) fysieke veiligheid, (4) sociale en (5) politieke stabiliteit. Als zesde vitale belang wordt de veiligheid van cultureel erfgoed in de handreiking bij de wet wel genoemd, maar in tegenstelling tot de andere vijf belangen, zijn veiligheidsregio's dus niet verplicht dit zesde belang mee te wegen (NIPV, 2009).

Renate van Leijen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) legt uit dat: "als iets niet verplicht is dan staat het ergens onderaan. En het is erfgoed – en

erfgoed heeft nooit prioriteit – dus dan blijft dat belang ergens onderaan bungelen” (van Leijen, 2023). De voornaamste reden voor het niet wettelijk verplichten van impactanalyses voor erfgoed was volgens van Leijen dat het moeilijk bleek deze impact te kwantificeren. In de handreiking bij de wet wordt aangeraden de impact van rampen en calamiteiten op vitale belangen te meten op basis van kwantitatieve data, zoals aantallen slachtoffers of economische schade. Voor erfgoed bleek het ontwikkelen van dergelijke meetbare criteria te complex, waardoor besloten werd impactanalyses voor erfgoed niet verplicht te stellen. Hoewel er in de projectgroep werd afgesproken de handreiking binnen enkele jaren aan te scherpen om het belang van erfgoed beter te belichten, is dit nooit gebeurd (van Leijen, 2023).

Wel publiceerde het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) in 2017 een handreiking om veiligheidsregio's specifiek te helpen bij het opstellen van impactanalyses bij overstromingen en wateroverlast. Hierin wordt aangeraden een inventarisatie te maken van “zeer kwetsbare objecten” in de regio, waaronder erfgoedsites en monumentale gebouwen (IFV, 2017: 30). Verder stelt de handreiking: “Als het gaat om cultureel erfgoed, zoals gebouwen met een beschermde status, archeologie of instellingen die een (rijks)collectie of archief beheren, dan is hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de veiligheidsregio's” (IFV, 2017: 35).

Slechts een aantal veiligheidsregio's, waaronder de regio Utrecht, heeft uit eigen beweging cultureel erfgoed als vitaal belang erkend en meegewogen in hun risicoanalyses. Van de twee Limburgse veiligheidsregio's heeft alleen Limburg-Noord de impact van diverse scenario's op cultureel erfgoed onderzocht en uitgewerkt in het risicoprofiel. In het risicoprofiel voor de veiligheidsregio Zuid-Limburg wordt enkel benoemd dat er zich in de regio erfgoed bevindt, maar de mogelijke gevolgen van rampen op dit erfgoed zijn niet beoordeeld (RCE, 2019).

In 2018 werden de risicoprofielen van Limburg-Noord en Zuid-Limburg deels samengevoegd en geactualiseerd

(VRLN & VRZL, 2018a). In deze geactualiseerde versie van het risicoprofiel is de impact van slechts een beperkt aantal scenario's op erfgoed meegewogen. Voor de actualisering van het risicoprofiel zijn 46 experts geconsulteerd van verschillende gouvernementele en private organisaties, waaronder de brandweer, de politie, Rijkswaterstaat, de Gemeentelijk Gezondheidsdienst (GGD), het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), ProRail, Vodafone Ziggo, Chemelot, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, Maastricht Aachen Airport en Enexis (VRLN & VRZL, 2018b: 3).

Hoewel de actualisering dus deels bestond uit het wegen van onder andere de mogelijke impact van overstromingen op cultureel erfgoed, zijn er in het proces geen erfgoeddeskundigen geraadpleegd. In het risicoprofiel zijn de te verwachten gevolgen van overstromingen op erfgoed aangemerkt als “beperkt” (VRLN & VRZL, 2018b: 28). Het is zeer de vraag of erfgoeddeskundigen tot hetzelfde oordeel zouden zijn gekomen.

Gesteld kan dus worden dat erfgoed niet verankerd is in het beleid van de Limburgse veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's zijn primair gericht op het in veiligheid brengen van mensen en dieren. Volgens Petro Winkens, de manager crisisbeheersing en rampenbestrijding van de veiligheidsregio Zuid-Limburg, gaat hier de meeste capaciteit naartoe, terwijl “bijkomende zaken als cultureel erfgoed” minder aandacht krijgen (Winkens, 2023). Bovendien hebben de veiligheidsregio's niet duidelijk in beeld waar waardevol erfgoed zich bevindt; hiervoor zijn ze afhankelijk van informatie van “lokale mensen” (Winkens, 2023). De beperkte aandacht voor erfgoed in de risicoanalyses van de Limburgse veiligheidsregio's vertaalt zich ook in beperkte aandacht voor erfgoed in regionale beleids- en crisisplannen. Bijvoorbeeld, in het in 2022 gepresenteerde *Rampenbestrijdingsplan Hoogwater Limburg 2022-2025* wordt geen specifieke aandacht besteed aan cultureel erfgoed.

Dat de bescherming van cultureel erfgoed onvoldoende is opgenomen in beleid voor crisisbeheersing en rampenbestrijding wordt onder meer aangekaart in

een onlangs gepubliceerd rapport van de Nederlandse UNESCO-commissie. De commissie stelt onder meer dat: "veiligheidsregio's en hulpdiensten niet vanzelfsprekend [worden] voorzien van informatie over erfgoed in hun werkgebied, terwijl dit wel bijdraagt aan doelmatig optreden in een noodsituatie" (Nederlandse UNESCO-commissie, 2020: 3). Dit maakt het erfgoed "kwetsbaar" (Nederlandse UNESCO-commissie, 2020: 40).

Mede naar aanleiding van dit kritische rapport van de Nederlandse UNESCO-commissie nam de Tweede Kamer in november 2021 een door CDA Kamerlid Lucille Werner ingediende motie aan waarin de regering wordt verzocht "te bezien of de bescherming van cultureel erfgoed beter verankerd kan worden in regionale en nationale crisisplannen en het bestaande erfgoedbeleid" (Werner, 2021: 1). Dit heeft geresulteerd in een beleidsopdracht van de minister van OCW aan de RCE om samenwerking en kennisuitwisseling tussen veiligheidsregio's en het erfgoedveld te bevorderen.

In 2023 stuurde de toenmalige staatssecretaris van OCW een brief aan de Tweede Kamer waarin zij stelde: "Mijn voorganger spande zich al in om de samenwerking met de Veiligheidsregio's bij de bescherming van erfgoed te versterken. Ook ik hecht hieraan en zet mij er de komende jaren voor in om erfgoedbescherming beter in te bedden in de regionale crisisplannen en in veiligheidsplannen van erfgoedbeheerders en –eigenaren" (Uslu, 2023: 4). In de praktijk betekent dit dat de RCE werksessies voor veiligheidsregio's organiseert waarin wordt bekeken wat veiligheidsregio's kunnen doen om erfgoed te beschermen. Het gaat dan bijvoorbeeld over vragen als: "wat is erfgoed? Wat kan er allemaal mee gebeuren? Wat zouden we willen? Hoe zou het beschermd kunnen worden door de hulpdiensten? Hoe ziet dat eruit? Wat kunnen we van elkaar verwachten? Dus echt het informeren van die mensen in de veiligheidsregio's" (Van Leijen, 2023).

Doordat veiligheidsregio's niet wettelijk verplicht zijn erfgoed mee te wegen in hun risicoanalyses blijft de RCE echter afhankelijk van de vrijwillige deelname en medewerking en van de veiligheidsregio's – hetgeen in

de praktijk nog onvoldoende gebeurt (Van Leijen, 2023). Bovendien blijkt de informatie die tijdens dergelijke werksessies wordt gedeeld, nog onvoldoende binnen de organisatiestructuur van veiligheidsregio's te worden verspreid: "Nou wie zitten daar dan: iemand die zich crisisexpert noemt in zo'n grote veiligheidsregio. Die krijgt dan die informatie. Het zou mooi zijn als die persoon die informatie niet bij zich houdt, maar naar zijn leidinggevende gaat en zegt: 'kijk. Dit is er allemaal aan informatie en kennis bij de Rijksdienst. We zien precies waar allerlei erfgoedlocaties zijn. Daar moeten we toch eens iets mee.' Dat gebeurt dus blijkbaar niet, of onvoldoende" (Van Leijen, 2023).

3.4 Conclusie

Naar de overstromingen van 2021 en de nasleep ervan is al veel onderzoek gedaan. Verschillende betrokken partijen, waaronder de veiligheidsregio's en het Waterschap hebben hun eigen handelen tijdens en na de overstromingen geëvalueerd of door externe onderzoekers laten evalueren. Een aantal van deze studies is in dit hoofdstuk aan bod gekomen. Ook zijn er studies gedaan naar de gevolgen van de overstromingen, zoals het eerdergenoemde onderzoek van Deltares naar de financiële consequenties van de ramp. Bovendien zijn er aanbevelingen gedaan voor hoe er bij toekomstige overstromingen gehandeld zou moeten worden.

Erfgoed krijgt in deze analyses opvallend weinig aandacht. Het beschermen van onroerende zaken wordt in deze rapporten bijvoorbeeld wel behandeld, maar monumentale objecten krijgen binnen deze categorie geen bijzondere positie toebedeeld. Het gebrek aan aandacht voor erfgoed bij het opstellen van beleid voor klimaatadaptatie en de daaraan gerelateerde crisis- en rampenbestrijding speelt op meerdere bestuurlijke niveaus. Hoewel er veel voor te zeggen valt om erfgoed en klimaat in onderlinge samenhang te beschouwen, zijn het beleidsmatig gescheiden werelden. Of de nieuwe *Omgevingswet*, die onder andere het integreren van beleid voor de leefomgeving tot doel heeft, zijn vruchten af zal werpen moet de toekomst uitwijzen.

Dit hoofdstuk laat verder zien dat op nationaal niveau opgedane kennis en expertise maar moeizaam doorsijpelt naar decentrale bestuurlijke niveaus. Het kaartmateriaal dat Rijkswaterstaat en de RCE gezamenlijk ontwikkelden om de risico's van overstromingen voor erfgoed inzichtelijk te maken, wordt door lagere overheden als de Limburgse veiligheidsregio's niet gebruikt. Het laat zien dat er niet te snel van uitgegaan moet worden dat op nationaal niveau opgedane kennis en expertise wel zijn weg zal vinden naar uitvoerende instanties en lokale en regionale overheden. Kennisuitwisseling en regelmatig contact tussen verschillende overheidsniveaus is cruciaal om de rolverdeling en ieders mandaten en verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken en te houden. Programma's als de *Erfgoeddeal* kunnen hierbij een positieve rol spelen. Ook het aanstellen van een nationaal coördinator voor erfgoed en klimaat, zoals de opstellers van het bovengenoemde rapport *Strengthening Cultural Heritage Resilience for Climate Change* suggereerden, zou dit probleem deels kunnen ondervangen.

Verder laten de hierboven geanalyseerde beleidskaders zien dat bij rampen en calamiteiten, erfgoed geen bijzondere aandacht krijgt. Noch de veiligheidsregio's noch het Waterschap zien de bescherming van erfgoed als een kerntaak. Het Waterschap beschermt de bebouwde omgeving als geheel, maar voert geen beleid dat expliciet op erfgoed is gericht. Bij de veiligheidsregio's staat erfgoed in het geheel niet in de aandacht. Bij zowel gemeenten als de veiligheidsregio's, die bij rampen- en crisisbestrijding aan zet zijn, is de algemene consensus dat hulpdiensten zich moeten richten op het redden van mens en dier, en niet belast zouden moeten worden met de bescherming van erfgoed. Internationale organisaties waarschuwen, zoals hoofdstuk 2 liet zien, voor de onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering voor erfgoed, maar dit heeft op regionaal niveau vooralsnog niet geresulteerd in adequate bescherming tijdens door klimaatverandering veroorzaakte rampen en calamiteiten.

4. Bestuurlijke drukte: een multi-level analyse

4.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken beschreven de beleidskaders voor erfgoed en klimaat op verschillende bestuurlijke niveaus. Dit hoofdstuk gaat over de interactie en afstemming tussen verschillende bestuurlijke niveaus in de praktijk. In paragraaf 4.2 zal op basis van de interviewtranscripten worden onderzocht hoe de afstemming tussen overheden door betrokkenen wordt ervaren en waar mogelijke knelpunten zitten in de onderlinge bestuurlijke verhoudingen. De observaties op basis van de interviews zullen nader worden geduid aan de hand van inzichten uit de politieke wetenschap, waaronder de eerdergenoemde concepten 'bestuurlijke drukte' en 'multilevel governance'.

Paragraaf 4.3 gaat dieper in op de ervaringen van beheerders van erfgoed. Aan de hand van praktijkvoorbeelden zal worden onderzocht hoe de interactie tussen overheden en het erfgoedveld verliep tijdens en na de overstromingen van 2021. Waar de voorgaande hoofdstukken dus voornamelijk de formele, wettelijke kaders beschreef, zal dit hoofdstuk de nadruk leggen op de uitwerking van dit beleid in de praktijk. Waar hebben beheerders van erfgoed behoefte aan? Hoe verliep de communicatie tussen overheden en beheerders van erfgoed? Was het duidelijk wie precies waarvoor



verantwoordelijk was? In de concluderende paragraaf 4.4 zullen de bevindingen worden samengevat.

4.2 Bestuurlijke interacties

4.2.1 Afstemming tussen rijksoverheid en decentrale overheden

De in hoofdstuk 1 besproken multilevel governance-theorie stelt dat bestuurlijke verantwoordelijkheid in de afgelopen decennia grotendeels is verschoven van nationale overheden naar supranationale instituties als de EU en naar lokale overheden. Daarnaast heeft de private sector en semi-gouvernementele instellingen een deel van de taken overgenomen die oorspronkelijk bij nationale overheden waren belegd (Marks & Hooghe, 2002: 3). Ook Nederland heeft de afgelopen jaren een dergelijke decentralisatie van overheidsbeleid doorgevoerd. De nationale overheid heeft veel taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan lagere overheden, zoals gemeenten en Provincies.

Deze verschuiving van beleidsbevoegdheden heeft geleid tot een complexe en dynamische relatie tussen verschillende bestuursniveaus (Raijmakers, 2014: 265-266). Dit geldt ook voor het beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening en erfgoed. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat er grotere verschillen tussen bijvoorbeeld Provincies zijn ontstaan. In hun onderzoek naar de ontwikkeling van de planologie in Nederland, stellen Arnold van der Valk en Willem Korthals Altes: "Provincies en gemeenten hebben de mogelijkheid om, los van de rijksinstrumenten, eigen beleid te voeren. De stand van zaken is verschillend van gebied tot gebied. Sommige provincies verlenen bijvoorbeeld subsidies voor de productie van gedetailleerde archeologische verwachtingskaarten of het verrichten van integrale gebiedsstudies. Andere provincies doen weinig tot niets" (van der Valk & Korthals Altes, 2010: 133).

Naast potentiële voordelen brengt decentralisatie dus ook verschillende uitdagingen met zich mee. Eén van de belangrijkste uitdagingen is de vraag naar voldoende

capaciteit en expertise bij lokale overheden om de nieuwe taken en verantwoordelijkheden uit te voeren. Niet alle lokale overheden beschikken over de benodigde middelen en kennis om effectief om te gaan met de gedecentraliseerde taken, wat kan leiden tot ongelijkheid en verschillen tussen regio's. In een recente brief aan de Tweede Kamer erkent de toenmalige staatssecretaris van OCW Gunay Ulsu dat "de capaciteit en deskundigheid bij gemeenten op het terrein van erfgoed onder druk staan" (Ulsu, 2023: 5).

Naast de uitdaging van een gebrek aan capaciteit en deskundigheid kan decentralisatie leiden tot fragmentatie en versnippering van beleid, omdat verschillende overheden hun eigen prioriteiten stellen en beleidskeuzes maken die niet altijd op elkaar zijn afgestemd. Dit kan leiden tot inefficiëntie, met name op terreinen zoals erfgoed, waar samenwerking en coördinatie tussen verschillende overheden essentieel zijn.

Op de website van het kenniscentrum voor beleid en regelgeving worden de geldende normen voor decentralisatie uitgelegd: "Taken en bevoegdheden worden op decentraal niveau gelegd, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd [...] Dankzij beleidsvrijheid kunnen deze decentrale overheden democratisch gelegitimeerd en rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden komen tot een goede afweging om beleid doelmatig en doeltreffend in te vullen" (KCBR, 2024: 1).

Het uitgangspunt is dus dat taken en bevoegdheden in principe bij decentrale overheden worden gelegd, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. Of zoals al in een bestuursakkoord uit 1987 werd gesteld: "Decentraal wat kan, centraal wat moet" (Raad van State, 2009: 47). Deze trend van decentralisatie heeft sindsdien doorgezet. Uit de voor dit onderzoek afgenomen interviews blijkt dat vertegenwoordigers van de Rijksoverheid herkennen dat de bestuurlijke verhoudingen tussen nationale en decentrale overheden is veranderd. Ellen Vreenegoor van de RCE stelde bijvoorbeeld: "de

afgelopen jaren mocht de Rijksoverheid natuurlijk niks meer. We mochten niks voorschrijven. Het woord handreiking was al een vies woord. Daar zaten ze in de regio's niet op te wachten" (Vreenegoor, 2023). In plaats van nationale wetgeving, wordt er vaak gekozen om meer vrijblijvende convenanten tussen het Rijk en decentrale overheden af te sluiten.

Dat het Rijk steeds minder directief kan zijn ten opzichte van decentrale overheden, wordt ook door Renate van Leijen van de RCE onderschreven. Omdat er bijvoorbeeld geen landelijke wettelijke verplichting is voor veiligheidsregio's om erfgoed in hun planvorming mee te wegen, moet de RCE constant met regio's in gesprek om het belang van erfgoed onder de aandacht te brengen: "die contacten met de regio's zijn continue belangrijk. Die moeten onderhouden worden. Dat is niet een kwestie van een keer koffiedrinken en dan hopen dat het lukt. Want we hebben gezien dat dat niet werkt. Er moet continue aandacht voor zijn" (van Leijen, 2023).

Er ligt volgens haar dan ook een taak voor de RCE om erfgoed bij veiligheidsregio's onder de aandacht te brengen: "Wat betekent het dan als je een erfgoedbeheerder aan de lijn krijgt? En wat kun je dan doen? Dus onze opdracht is het verbeteren van die samenwerking. Om dat te verduidelijken, te verstevigen en ook uit te dragen" (van Leijen, 2023). Op de vraag of meer aansturing vanuit het Rijk wenselijk zou zijn, antwoordt van Leijen: "dat zou je misschien wel willen" (Van Leijen, 2023).

Renate van Leijen merkt bijvoorbeeld dat niet alle regio's vertegenwoordigd zijn bij de informatiebijeenkomsten die de RCE voor de veiligheidsregio's organiseert. Of de kennis en richtlijnen vanuit het Rijk bij decentrale overheden als de veiligheidsregio's binnenkomen hangt deels af van persoonlijke netwerken en de toevallige interessegebieden van de betrokken ambtenaren. Bij de veiligheidsregio Zuid-Limburg wordt erkend dat de relaties met het Rijk soms stroef verlopen.

In het interview merkt Dion Dumont hier bijvoorbeeld over op: "over het algemeen is het inderdaad een vrij moeizame

relatie met het Rijk. Zeker bij zo'n niche-onderwerp [als erfgoed]" (Dumont, 2024). En volgens Petro Winkens van dezelfde veiligheidsregio is: "iedere veiligheidsregio [...] zelf verantwoordelijk voor zijn voorbereiding op crisis- en rampenbestrijding. Er zijn ook geen instanties die over en weer die rampenbestrijdingsplannen testen, toetsen of naast elkaar leggen. Iedere regio kan dat op zijn eigen manier doen. En het rijk heeft daar, behalve dat ze systeemverantwoordelijk zijn, inhoudelijk geen bemoeienis mee" (Winkens, 2023).

4.2.2 Afstemming tussen regionale overheden onderling

De hierboven beschreven verschuiving in bestuurlijke verantwoordelijkheid, heeft niet alleen de verhoudingen tussen de nationale overheid en decentrale overheden veranderd, maar dwingt decentrale overheden ook zich opnieuw tot elkaar te verhouden. Eén aspect waarover decentrale overheden – met name de Provincie en het Waterschap – afstemming dienen te hebben is het vaststellen van de normen voor wateroverlast. De beschermingsgraad wordt uitgedrukt aan de hand van een normering die aangeeft hoe vaak een gebied 'mag' overstroomd worden. Een normering van 1 op 100 wil bijvoorbeeld zeggen dat het gebied zodanig beschermd moet worden dat een overstroming er maar eens in de honderd jaar voorkomt.

De Provincie is formeel verantwoordelijk voor het vaststellen van deze normen. Bij het vaststellen van de normering kijkt de Provincie naar het grondgebruik waarbij de economische waarde en de te verwachten schade bepalend zijn voor de mate van bescherming. Er worden vijf typen grondgebruik onderscheiden: 1) grasland, 2) akkerbouw, 3) hoogwaardige land- en tuinbouw, 4) glastuinbouw en 5) bebouwd gebied. De beschermingsgraad voor bebouwd gebied ligt bijvoorbeeld hoger dan voor grasland. Bij het vaststellen van de normen voor wateroverlast houdt de Provincie weinig rekening met aanwezige erfgoedwaarden. Dat is met name problematisch voor monumenten die zich niet in bebouwd gebied bevinden maar in buitengebieden – met name inundatiegebieden – waar

weinig of geen beschermingsmaatregelen van kracht zijn (IPLO, 2024b: 1-2). Zo kan het bij het ontbreken van een hoogwaternormering moeilijk of onmogelijk zijn objecten te verzekeren tegen waterschade. Zonder verzekering is het sommige gevallen eigenaren niet mogelijk om te voldoen aan hun wettelijke plicht om erfgoed te behouden.

Het Waterschap is als beheerder van de secundaire watersystemen verantwoordelijk voor de uitvoering van concrete maatregelen om deze door de Provincie vastgestelde beschermingsgraad te realiseren. Hoewel de Provincie de normering formeel vaststelt, zit het Waterschap als uitvoerende instantie tijdens dit proces wel aan tafel en stuurt in sommige gevallen aan op aanpassing van de normering. Volgens Jojo Mulder is het formele onderscheid tussen de Provincie als normbepalend orgaan en het Waterschap als uitvoerend orgaan, in de praktijk soms onscherp. Mulder is eigenaar van het Steenen Huys in Vlodrop. Dit zeventiende-eeuwse kasteel ligt in het stroomgebied van de Roer en heeft al verschillende malen met ernstige wateroverlast te maken gehad. In het interview legt ze uit dat ze erachter kwam dat het gebied rond het kasteel per 1 januari 2024 inundatiegebied zou worden. Dat betekent dat het gebied mag overstromen en er geen permanente beschermende maatregelen genomen worden. Mulder vertelt:

“Toen heb ik de betreffende ambtenaar opgebeld van de Provincie. Die zei: ‘nou, volgens mij vergist u zich’. Even later belde hij terug: ‘nee, u heeft wel gelijk. Inderdaad. Als de omgevingswet van kracht wordt, verandert de normering’. Dus ik vroeg: ‘hoe kan dat nou?’. ‘Ja’, zei hij ‘dat verzoek om de normering aan te passen hebben we gehad van het Waterschap’. Ik zei: ‘Pardon? Het gaat hier wel over een kasteel. Bent u zich er wel van bewust dat wij zoveel schade hebben gehad?’. ‘Nee’, zei hij ‘dat wist ik niet, anders hadden we misschien wel anders gereageerd’” (Mulder, 2023).

Voorts uit Mulder haar zorgen over de nauwe betrokkenheid van het Waterschap bij het bepalen van de normeringen: “Dat een Waterschap zomaar naar de Provincie kan en dat de ambtenaar van de Provincie het

heeft over ‘mijn collega’s van het Waterschap’, dan denk ik: ‘Provincie, jij bent toezichthouder op het Waterschap!’. Het Waterschap doet het beleid, maar de Provincie moet wel toezicht houden [...] Dat is wel mijn zorg. Dat door één telefoontje, door één ambtenaar het erfgoed zo in gevaar gebracht wordt” (Mulder, 2023).

Het huidige normeringstelsel is ontwikkeld naar aanleiding van de grote overstromingen van het midden van de jaren negentig. Er bleek destijds behoefte te bestaan om belanghebbenden duidelijkheid te verschaffen over de zorg en mate van bescherming die het Waterschap biedt. Aan het normeringssysteem kunnen – althans in theorie – rechten worden ontleend. Het Waterschap kan door belanghebbenden aansprakelijk worden gesteld voor geleden schade bij wateroverlast als kan worden aangetoond dat er niet aan de provinciale normen is voldaan.

Of het Waterschap in de praktijk ook daadwerkelijk aansprakelijk kan worden gehouden, hangt af van hoe de verantwoordelijkheden precies in provinciale verordeningen zijn vastgelegd. In sommige verordeningen wordt bijvoorbeeld enkel gesproken van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatverplichting, zonder overigens altijd duidelijk te maken waar die inspanning uit zou moeten bestaan. In een recent onderzoek dat STOWA in opdracht van de Waterschappen uitvoerde naar het provinciale normeringssysteem wordt gesteld dat belanghebbenden soms onvoldoende inzicht hebben in de keuzes die er zijn gemaakt om te komen tot een bepaald beschermingsniveau. Aanzien de provinciale normen juridisch geborgd zijn, is het van belang dat het duidelijk is voor belanghebbenden hoe de normering tot stand komt.

Eén van de doelstellingen van het normeringssysteem was immers om belanghebbenden duidelijkheid te verschaffen over de geldende beschermingsgraad. Daarmee zou er ook automatisch duidelijkheid komen over het “restrisico” dat eigenaren van gebouwen en percelen lopen. In de praktijk is deze grens tussen de verantwoordelijkheden van overheden en restrisico’s voor eigenaren echter niet altijd helder (Dekker et. al., 2021: 24). Zeker niet wanneer het acute

crisissituaties of calamiteiten betreft. De bovengenoemde situatie met het Steenen Huys typeert dit probleem.

In het bestaande stelsel is vooral aandacht voor preventie en in veel mindere mate voor de situatie tijdens of direct na een ramp of calamiteit. De vraag is daarom gerezen of het huidige normeringssysteem, in het licht van klimaatverandering, nog wel adequaat is. Volgens de onderzoekers van bovengenoemde rapport is de uitdaging om: "provinciale normering te herijken op een manier dat deze beter aansluit bij huidige ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie" (Dekker et. al., 2021: 30). Een systeem dat is gebaseerd op generieke normen op basis van grondgebruik, biedt volgens het rapport onvoldoende flexibiliteit om te anticiperen op de acute situaties die als gevolg van klimaatveranderingen ontstaan.

De auteurs stellen dat gevolgbeperkende maatregelen in samenspraak met gemeenten en veiligheidsregio's zouden moeten worden vastgelegd en dat calamiteitenzorg een vast onderdeel binnen de aanpak van wateroverlast zou moeten zijn. Ook de "rolverdeling voor het voeren van de regio bij calamiteiten" verdient volgens de onderzoekers meer aandacht (Dekker et. al., 2021: 39). De uitkomsten van zogenaamde stresstesten, waarmee de gevolgen van extreme gebeurtenissen tot op zekere hoogte kunnen worden voorspeld, zouden als uitgangspunt kunnen dienen voor het treffen van voorbereidingen op calamiteiten.

Eén van de problemen met de stresstesten was echter dat deze niet uniform waren. Volgens Ellen Vreenegoor werden de stresstesten veelal uitgevoerd door onderzoeksbureaus die uiteenlopende onderzoeksmethodieken gebruikten waardoor de resultaten moeilijk te vergelijken waren. Ze stelt: "iedereen deed maar wat" (Vreenegoor, 2023). Sommige stresstesten namen bijvoorbeeld erfgoed en cultuurhistorische waarden wel mee en andere niet. De behoefte aan een gestandaardiseerde stresstest heeft geresulteerd in een vanuit het Rijk opgestelde 'bijsluiter' waarin stap voor stap wordt uitgelegd hoe een stresstest kan worden uitgevoerd.

In 2025 zal de stresstest worden geactualiseerd op basis van de nieuwe klimaatscenario's van het KNMI en de nieuwe klimaateffectenatlas. De RCE pleit ervoor bij deze actualisatie erfgoed en cultuurhistorie als verplicht onderdeel op te nemen in het stappenplan voor de uitvoering van de stresstest en geeft in de loop van 2024 in alle provincies workshops over dit thema (Vreenegoor, 2023).

4.3 Interactie tussen overheden en erfgoedbeheerders

4.3.1 Communicatie

De overstroming van 2021 legde bloot dat het voor eigenaren en beheerders van erfgoed niet altijd duidelijk was waar zij met vragen en zorgen terecht konden. De communicatie tussen overheden en burgers verliep tijdens de watersnood niet altijd goed. Dit kan deels worden toegeschreven aan het feit dat het ook voor overheden zelf niet altijd duidelijk was wie in de communicatie richting burgers het voortouw moest nemen. Met name de afstemming tussen het Waterschap en de twee Limburgse veiligheidsregio's verliep op dit punt stroef. In 2022 heeft het Waterschap een onderzoek laten uitvoeren naar haar eigen handelen tijdens de overstromingen. Hierin staat:

"Voor de communicatieafdeling van het waterschap was de afstemming met de veiligheidsregio's tijdens deze crisis soms een zoektocht. Veel partijen speelden een rol en door de GRIP-opscaling waren de veiligheidsregio's formeel in de lead. Het waterschap besloot uiteindelijk om alle communicatie af te stemmen met de veiligheidsregio's. Voor het publiek is het prettig als er één organisatie informatie naar buiten brengt. Dit werkte echter niet naar tevredenheid. Vanwege drukte was het lastig elkaar te bereiken voor het afstemmen over communicatieboodschappen. Tegelijkertijd hadden beide veiligheidsregio's een andere aanpak met betrekking tot de communicatie: de ene veiligheidsregio communiceerde zelf, waar de ander de communicatie overliet aan de individuele gemeenten. Het was daardoor voor het waterschap lastig om zicht te houden op de verschillende

communicatiestrategieën van de veiligheidsregio's"
(Waterschap Limburg, 2022: 23).

Bovendien speelde bij de gebrekkige communicatie richting burgers, zo blijkt uit het rapport, 'bestuurlijke drukte' een rol: "het [duurde] soms lang voordat zaken gecommuniceerd werden vanwege de besluitvorming in de verschillende afstemmingsgremia" (Waterschap Limburg, 2022: 23). Harrie Winteraeken van het Waterschap erkent het belang van goede communicatie, vooral wanneer er veel verschillende belangen spelen: "Het toverwoord is 'communiceren'. Dat je met elkaar in overleg gaat en beide situaties uitlegt en dan hoop je dat er een beetje begrip voor elkaar is en duidelijk wordt dat niet alles kan" (Winteraeken, 2023). Volgens Wim Tegels van de hoogwaterbrigade Roerdalen liep de communicatie met de verschillende overheden allerm minst vlekkeloos: "we hebben een noodnummer van het Waterschap. We hebben een noodnummer van de gemeente. Waarbij het resultaat meestal is dat de ene zegt dat je bij de ander moet zijn" (Tegels, 2023). Ook de communicatie met de veiligheidsregio was moeizaam. Wim Tegels noemt zijn ervaring met de veiligheidsregio: "Verschrikkelijk! Gewoon, in één woord: verschrikkelijk [...] die krijg je niet te pakken! Tenminste, ik krijg die niet te pakken. Dus ik wist, de veiligheidsregio is nu verantwoordelijk, maar ik kan niet met de veiligheidsregio in contact komen" (Tegels, 2023).

Dat de communicatie tussen de veiligheidsregio's en burgers niet op alle punten goed verliep komt ook naar voren uit een evaluatie die de veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft laten uitvoeren. Hierin wordt geconcludeerd: "inwoners hadden graag eerder en sneller informatie gehad" (Flycatcher, 2021: 2). Onderzoeksbureau Flycatcher enquêteerde 758 inwoners over hun ervaringen tijdens de overstromingen van 2021. Een aanzienlijk deel van de ondervraagden (ongeveer tussen de 30 en 40 procent) vond de informatievoorziening van de veiligheidsregio niet afdoende of te laat.

Ralph Knauf van het programma WRL benadrukt het belang van goede communicatie voor het weerbaar maken van burgers en de rol die de veiligheidsregio hierin zou kunnen spelen. Een belangrijk aspect hierbij is het

zogenaamde 'early warning'. Volgens Knauf was een leerpunt van de overstromingen van 2021 dat mensen: "te laat werden gewaarschuwd [...] Mensen hadden nauwelijks voorbereidingstijd om spullen veilig te stellen of zichzelf op tijd in veiligheid te brengen" (Knauf, 2024).

Hoewel het onderzoek van Flycatcher geen specifieke aandacht besteedt aan beheerders van erfgoed, bestaat zeker ook onder deze doelgroep behoefte aan tijdige, accurate en volledige informatie tijdens calamiteiten. Met name voor erfgoedinstellingen met collecties is het van belang tijdig informatie over crisissituaties te ontvangen, zodat roerend erfgoed in veiligheid kan worden gebracht. Om dit te bewerkstelligen is het van belang dat de veiligheidsregio's zicht hebben op waar zich waardevolle collecties bevinden en direct met betrokkenen communiceren over de veiligheidssituatie.

4.2.3 Verwachtingen

Een ander belangrijk aspect bij de interactie tussen overheden en eigenaren en beheerders van erfgoed zijn de wederzijdse verwachtingen ten aanzien van beschermingsmaatregelen. Enerzijds wordt er soms teveel verwacht van de zelfredzaamheid van eigenaren en beheerders, anderzijds wordt er door burgers soms ook teveel verwacht van overheden. Harrie Winteraeken van het Waterschap merkt bijvoorbeeld dat eigenaren van monumentale watermolens er soms ten onrechte vanuit gaan dat het Waterschap het monument zal beschermen:

"Vaak is het een kwestie van geld. Dan moet er geld bij om de molen beter te beschermen – een dijkje bouwen of een muur op metselen. En dan denken ze vaak: 'O, dat doet het Waterschap wel even erbij'. Maar dan is het wat ons betreft van: 'wacht eens even. Dat gebied mag overstromen. Er is geen sprake van dat wij ieder afzonderlijk object daar tegen elke gebeurtenis in bescherming gaan nemen'. En dan krijg je discussie" (Winteraeken, 2023).

Ook in de eerdergenoemde zelfevaluatie van het Waterschap wordt gewezen op de discrepantie tussen de

verwachtingen die men van het Waterschap heeft en de mogelijkheden om aan deze verwachtingen te voldoen: "Onderling liepen de verwachtingen van de verschillende partners bij deze watercrisis over en weer uiteen. De verwachtingen lagen ten aanzien van het waterschap soms hoger dan van het waterschap verwacht kan en mag worden" (Waterschap, 2022: 35).

Een deel van deze onzekerheid komt voort uit het eerdergenoemde normeringsstelsel voor wateroverlast. In het in paragraaf 4.2.2 aangehaalde rapport stellen onderzoekers van STOWA dat het niet altijd duidelijk is waar "de grens [ligt] tussen de zorg van de overheid en het restrisico voor belanghebbenden" (Dekker et. al., 2021: 1). Dit zorgt voor onduidelijkheid en onzekerheid bij eigenaren en beheerders van erfgoed over wat zij van de overheid – bijvoorbeeld van het Waterschap of de gemeente – kunnen en mogen verwachten.

Anderzijds kwamen er in de interviews ook situaties ter sprake waarin de verwachtingen van erfgoedbeheerders werden overtroffen. Zo merkte Franklin Boon van Museum Valkenburg op dat de gemeente tijdens en na de overstromingen "heel behulpzaam" is geweest (Boon, 2023). Het Museum werd op 14 juli 2021 zwaar getroffen door de overstromingen en schade aan het gebouw, de inboedel en de collectie tot gevolg. Nadat het water was gezakt stelde de gemeente droogmachines ter beschikking. Volgens Boon verliep het contact met de gemeente goed: "We kennen de mensen bij de gemeente. En de wethouder is ons zeer toegedaan. De burgemeester ook. Dus daar hebben we eigenlijk helemaal geen klachten over" (Boon, 2023).

Bij dit positieve signaal dient wel te worden opgemerkt dat het gebouw waarin Museum Valkenburg is gehuisvest, eigendom is van de gemeente en hierdoor voorrang kreeg bij bijvoorbeeld de levering van droogmachines: "Wat dat betreft hebben we geluk gehad dat we een pand van de gemeente hebben" (Boon, 2023). Ook in het geval van kasteel Hoensbroek was de gemeente betrokken bij het leveren van pompen en drooginstallaties. De gemeente huurt het gebouw van de stichting Ave Rex Christi. In dit

geval had het wegpompen van het water echter een averechts effect. Volgens de restauratiearchitect van de stichting was dat in dit geval "het slechtste wat je kunt doen" (Orbons, 2023). Dit onderstreept het belang van de betrokkenheid van erfgoedexperts bij het nemen van beschermende maatregelen.

4.4 Conclusie

Beleid voor erfgoed en waterproblematiek is het resultaat van complexe interacties tussen diverse actoren, organisaties en instituties die op verschillende bestuurlijke niveaus met elkaar interacteren, concurreren en samenwerken. De multi-level governance theorie laat zien dat het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden van nationale overheden naar supranationale instituties, decentrale overheden en de private sector ervoor heeft gezorgd dat beleid op veel verschillende niveaus wordt gemaakt en afstemming tussen bestuurlijke niveaus steeds moeilijker wordt. Dit geldt voor veel verschillende beleidsterreinen. Volgens Rudie Hulst is erfgoedbeleid hierop geen uitzondering:

"Het voeren van effectief erfgoedbeleid [...] vereist dat samenhang wordt gebracht tussen de beslissingen van een groot aantal instanties op verschillende bestuurlijke niveaus. Het creëren van samenhang is nodig om te voorkomen dat eigenaars/beheerders van erfgoed worden geconfronteerd met tegenstrijdige besluiten van verschillende overheidsinstanties, om te bereiken dat beleid van instanties onderling versterkend werkt, en om daadwerkelijke integratie te bewerkstelligen tussen beleid met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling en cultuurhistorie" (Hulst, 2010: 149-50).

Volgens Hulst is coördinatie tussen overheden op dit punt cruciaal: "voor de herinrichting van een gebied door een gemeente [is] de medewerking of toestemming nodig van een groot aantal instanties. Vindt bij de uitvoering van dat project geen afstemming plaats tussen de gemeente, de provincie en het waterschap, dan is het tot mislukken gedoemd" (Hulst, 2010: 147).

Deze complexe bestuurlijke structuur is kan ervoor zorgen dat er onduidelijkheid ontstaat over waar bepaalde verantwoordelijkheden liggen. Het in dit hoofdstuk behandelde gebrek aan afstemming tussen het Waterschap en de veiligheidsregio's over de communicatie richting burger is hiervan een voorbeeld. De veelheid aan betrokken actoren die in wisselende gremia overleggen en beleidsdocumenten opstellen, draagt bij aan de onduidelijkheid – een bestuurlijk fenomeen dat in de politieke wetenschap met de term 'bestuurlijke drukte' wordt aangeduid. Voor beheerders en eigenaren van erfgoed betekent deze onduidelijkheid ook onzekerheid over wat zij precies van verschillende overheden kunnen en mogen verwachten. Bovendien laat de in dit hoofdstuk besproken discussie over de wateroverlastnormering zien dat de praktijk soms weerbarstiger is dan de formele bestuurlijke structuren op papier doen vermoeden.

Naast het creëren van onduidelijkheid over waar bepaalde taken en verantwoordelijkheden zijn belegd, kan de betrokkenheid van veel verschillende actoren ervoor zorgen dat beleid te zeer sectoraal wordt benaderd. Volgens Ralph Knauf is: "Wettelijk is het gewoon geregeld dat verschillende overheidsinstanties verantwoordelijk zijn voor verschillende onderdelen van het watersysteem of zaken die invloed hebben op dat watersysteem" (Knauf, 2024). Dit kan ertoe leiden dat het grotere plaatje soms uit het zicht verdwijnt en iedereen zich richt op zijn eigen verantwoordelijkheden: "Als je verschillende instanties hebt die hun eigen afgekaderde verantwoordelijkheden hebben dan gebeurt het vanzelf dat iedereen zich focust op zijn eigen taken en eigen opgaves. En dan wat minder oog heeft voor de raakvlakken met andere beheerders en instanties" (Knauf, 2024).

Volgens Knauf is er sinds de jaren negentig steeds meer gepoogd om tot een integrale benadering van het watersysteem te komen en verbindingen te zoeken tussen verschillende beleidsterreinen die aan waterproblematiek raken. De waternood van 2021 heeft volgens hem echter laten zien dat er nog altijd onvoldoende wordt samengewerkt: "Er wordt nog altijd onvoldoende integraal naar het watersysteem gekeken" (Knauf, 2024).

5. Aanbevelingen

5.1 Zelfredzaamheid is goed, een passieve overheid niet

De zorg voor de bescherming van erfgoed ligt nu grotendeels bij de eigenaren van monumenten en erfgoedbeheerders zelf. Het huidige beleid richt zich vooral op het vergroten van de zelfredzaamheid. Deze benaderingswijze is niet alleen op provinciaal en regionaal niveau dominant, maar typeert ook de benadering van de rijksoverheid. De RCE is bijvoorbeeld een campagne gestart om eigenaren en erfgoedinstellingen "waterbewust" te maken. Hierin wordt eigenaren bijvoorbeeld gevraagd: "Wat doet u bij een dreigende overstroming of hevige neerslag?" en "Wat doet u als het water daadwerkelijk binnenkomt?" (RCE, 2021b). De frase "wat doet u [als eigenaar of instelling]?" typeert de huidige aanpak van overheidsorganen op verschillende bestuurlijke niveaus.

De sterke nadruk op zelfredzaamheid leidt evenwel af van even wezenlijke vragen als 'wat doet de overheid precies?' en 'wat kunt en mag u van overheidsinstanties verwachten?'. Is de taak van de overheid beperkt tot het proberen te voorkomen van overstromingen? Is het beschermen van erfgoed, gezien het belang daarvan voor de samenleving als geheel, niet ook een taak voor de overheid? Draagt enkel de 'erfgoedbeheerder' een 'zorgplicht', of ligt die verantwoordelijkheid ook deels bij het openbaar bestuur?

Het vergroten van de zelfredzaamheid en het goed informeren van instellingen en eigenaren over hoe zij adequaat kunnen handelen in noodsituaties is van groot belang. Investeren in bewustwordingscampagnes zoals die van de RCE en het Waterschap is waardevol. Het is belangrijk dat erfgoedinstellingen en –eigenaren zich rekenschap geven van hun eigen verantwoordelijkheden en zijn voorbereid op calamiteiten, en een draaiboek en collectiehulpverleningsplan klaar hebben liggen. Toch zou men kunnen beargumenteren dat het beroep dat nu gedaan wordt op individuele eigenaren en erfgoedinstellingen te groot is. Zeker in het licht van het ontbreken van georganiseerde overheidsondersteuning waar eigenaren en instellingen op terug kunnen vallen, in

combinatie met de hogere te verwachten frequentie en grotere impact van klimaatgerelateerde rampen, is het onverstandig deze verantwoordelijkheid vrijwel volledig bij eigenaren en instellingen neer te leggen.

Uit de interviews met eigenaren en erfgoedbeheerders blijkt dat zij zich soms door de overheid aan hun lot overgelaten voelen. Jojo Mulder van het Steenen Huys stelt bijvoorbeeld: "ze gaan altijd naar de niet zelfredzame, zielige oude mensen. Ze kijken niet naar het niet zelfredzame monument" (Mulder, 2023). Voor hen heeft het beroep op zelfredzaamheid dan ook een wrange bijmaak. Het vergroten van de zelfredzaamheid betekent niet dat overheden zich passief kunnen opstellen. Om de zelfredzaamheid te vergroten dienen overheden zich juist actief op te stellen en de randvoorwaarden te verzorgen die nodig zijn om de zelfredzaamheid te vergroten.

5.2 Ondersteun en begeleid burgerinitiatieven

Erfgoed is bij uitstek een belang dat burgers kan mobiliseren. Limburg vormt hierop geen uitzondering. De tomeloze inzet van talloze vrijwilligers in de Limburgse erfgoedsector getuigt hiervan. Ook tijdens de overstromingen van 2021 was er grote bereidwilligheid bij burgers om te helpen hun erfgoed te beschermen. Hier is echter door overheden niet altijd adequaat op ingespeeld. Wim Tegels van de hoogwaterbrigade in Vlodrop herinnerde zich bijvoorbeeld een incident waarbij een ambtenaar van het Waterschap hem tijdens de watersnood van 2021 aansprak:

"Daar komt iemand van het Waterschap! Iemand van de buitendienst. Waar die vandaan komt weet ik niet. Die zei dat wij van de dijk af moesten blijven! Maar als wij die dijk niet gered hadden was die weggestroomd! [...] Ik heb tegen die ambtenaar van het Waterschap gezegd: 'je kunt die opmerking hier nu beter niet maken. [...] Als daar burgers, die zich door de overheid in de steek gelaten voelen en keihard aan het werk zijn met als resultaat dat zo'n dijk blijft staan...En dan komt er zo iemand zeggen dat je van die dijk moet afblijven...Laat ik zo zeggen: als je op een andere manier gevaarlijke situaties wil

creëren moet je het zo proberen. Hij is uiteindelijk ook weggegaan en dat was ook het beste" (Tegels, 2023).

De relatie met het Waterschap is volgens Wim Tegels inmiddels sterk verbeterd en is het burgerinitiatief een gelijkwaardige partner in het overleg met onder andere het Waterschap en de gemeente. Dit is een positieve ontwikkeling, want het is zaak om initiatieven van burgers te koesteren, te stimuleren en te kanaliseren. In het licht van de toenemende frequentie en intensiteit van overstromingen als gevolg van klimaatverandering, kunnen dergelijke burgerinitiatieven een cruciale rol spelen in het behoud van cultureel erfgoed.

Bovendien reikt de impact van deze burgerinitiatieven verder dan alleen de bescherming van erfgoed. Ze dragen bij aan het opbouwen van veerkrachtige gemeenschappen die zich bewust zijn van de bredere uitdagingen van klimaatverandering. Er zijn recente voorbeelden waarin burgerinitiatieven op succesvolle wijze door overheden gefaciliteerd worden. De gemeente Roerdalen ondersteunt bijvoorbeeld de lokale hoogwaterbrigade en het Waterschap heeft toegezegd vrijwilligers op te gaan leiden tot dijkwacht. Ook wordt er met vrijwilligers geoefend op het bouwen van nooddijken. Volgens Mat Sniijders van het Waterschap worden burgerinitiatieven sterk gestimuleerd. En Max van Leeuwen van het Waterschap geeft aan dat: "wij ook wel tot de realisatie zijn gekomen dat we het niet alleen kunnen" (Van Leeuwen, 2023). Het is aan te bevelen de ondersteuning van burgerinitiatieven verder te ontwikkelen om zo de potentie ervan maximaal te benutten.



5.3 Veranker erfgoed in het beleid van veiligheidsregio's

De handreiking bij de wet op de veiligheidsregio's noemt erfgoed een "vitaal belang". Aan deze kwalificatie worden echter geen consequenties verbonden. Veiligheidsregio's kunnen zelf bepalen of ze erfgoedwaarden meewegen in hun beleidskaders, analyses en plannen. Door de relatief ruime wettelijke kaders waarbinnen de veiligheidsregio's kunnen opereren, zijn er grote verschillen ontstaan in de mate waarin zij erfgoed meenemen in hun belangenafwegingen bij rampen en calamiteiten.

Tijdens een ramp of calamiteit moeten er soms harde keuzes worden gemaakt over waar beperkte middelen en mankracht worden ingezet. In sommige regio's wordt erfgoed expliciet meegenomen in dergelijke integrale belangenafwegingen. In de Limburgse veiligheidsregio's is dit niet het geval. De eerste prioriteit van veiligheidsregio's is het redden van mensen en dieren. Voor het beschermen van roerende en onroerende goederen bestaat echter geen duidelijke prioritering. Erfgoed krijgt geen voorrang op overige roerende en onroerende zaken. Zolang de wetgever het meewegen van erfgoed in risicoanalyses niet verplicht stelt, zal erfgoed in de praktijk vaak als 'ondergeschikt' in plaats van als 'vitaal' belang worden behandeld.

De grote verschillen in de mate waarin erfgoed bescherming van de diverse veiligheids-regio's geniet, is onwenselijk. In de huidige situatie is bijvoorbeeld een rijksmonument in de veiligheidsregio Utrecht tijdens een ramp beter beschermd dan een rijksmonument in de veiligheidsregio Zuid-Limburg. Het behoud van een rijksmonument is een nationaal belang. De locatie van dat monument zou geen invloed mogen hebben op de beschermingsgraad bij rampen en calamiteiten. Het is daarom aan te bevelen om de handreiking bij de wet op de veiligheidsregio's aan te passen en veiligheidsregio's te verplichten erfgoed op te nemen in risicoanalyses en crisisplannen. De wet op de veiligheidsregio's zou bij een volgende evaluatie op dit punt moeten worden herzien en geactualiseerd. Momenteel ontbreekt bij de Limburgse veiligheidsregio's inhoudelijke kennis op het gebied van erfgoed. Om een gedegen

inschatting te kunnen maken van de risico's van rampen en calamiteiten voor erfgoed, zou daarom een beroep moeten worden gedaan op erfgoedexperts.

Het rampenplan dat van kracht was tijdens de overstromingen van 2021, was gebaseerd op een risicoprofielanalyse uit 2018 waarin het risico voor erfgoed bij overstromingen als "beperkt" was aangemerkt. Het is opmerkelijk dat deze conclusie werd getrokken na consultering van mensen die geen van allen over de juiste deskundigheid beschikten om deze inschatting te kunnen maken. De schade die de overstromingen van 2021 aan erfgoed aanrichtten, bewijst dat deze conclusie op zijn minst als een inschattingsfout kan worden beschouwd. Bij een volgende herziening van het regionale risicoprofiel zouden de risico's voor erfgoed bij rampen en calamiteiten nauwkeuriger moeten worden onderzocht, ook als dit nog geen wettelijke verplichting is.

5.4 Durf erfgoed een prioriteit te maken bij crisisbeheersing

Zoals in paragraaf 5.3 al werd aangegeven, heeft de bescherming van erfgoed geen prioriteit bij crisis- en rampenbestrijding. Uit de voor dit onderzoek afgenomen interviews blijkt het geven van prioriteit aan de bescherming van erfgoed ten opzichte van de bescherming van andere roerende en onroerende zaken een heikele kwestie. Volgens Renate van Leijen ligt dit gevoelig en willen bijvoorbeeld veiligheidsregio's zich hier niet aan branden: "Stel dat je naast elkaar een bewoond rijksmonument hebt en een niet-beschermd woonhuis. Moet je dan meer aandacht en hulp geven aan die eigenaar van dat monument?" (van Leijen, 2023). Ook volgens Dion Dumont van de veiligheidsregio maakt de eventuele monumentale waarde van een gebouw geen verschil: "als er brand is, dan wordt er geblust. Ongeacht of dat een bedrijfspand of een cultureel pand is" (Dumont, 2023). En Harrie Winteraeken van het Waterschap geeft aan: "De vraag is of we erfgoed zoveel anders moeten behandelen dan andere gebouwde of ongebouwde zaken die ook een bepaalde waarde hebben" (Winteraeken, 2023).

Dergelijke opmerkingen laten zien dat er op verschillende bestuurlijke niveaus een zekere terughoudendheid is om erfgoed prioriteit te geven bij crisis- en rampenbestrijding. Deze terughoudendheid lijkt deels ingegeven door de angst om eigenaren en beheerders van erfgoed een voorkeursbehandeling te geven. Volgens Wim Tegels leidde de hulp van de brandweer bij het in veiligheid brengen van de kloosterbibliotheek van Sint Odiliënberg bij sommige getroffen burgers bijvoorbeeld tot frustratie: "Ik heb hier ook horen zeggen: 'Hier was niemand en ze liepen wel met die oude boeken daar te slepen'" (Tegels, 2023).

Toch is er veel voor te zeggen om erfgoed voorrang en prioriteit te geven ten opzichte van de bescherming van andere roerende en onroerende zaken. Erfgoed is kwetsbaar en onvervangbaar. Het beschermen ervan is in het belang van huidige en toekomstige generaties. In de planvorming voor crisisbeheersing zou erfgoed daarom expliciet moeten worden meegewogen. Het zou goed zijn als crisisdiensten zich bewust zijn van de locatie van roerend en onroerend erfgoed en, indien mogelijk, extra aandacht geven aan de bescherming ervan. Nauwere samenwerking tussen veiligheidsregio's en het incidententeam van de RCE kan hierbij helpen.

5.5 Integreer beleidsterreinen erfgoed en klimaat

Klimaatadaptatiemaatregelen kunnen worden ingezet om de kans op schade aan cultureel erfgoed te verkleinen. Het nemen van dergelijke maatregelen is zelfs van vitaal belang om ervoor te zorgen dat ons erfgoed een toekomst heeft. Ondanks de behoefte aan gerichte actie om cultureel erfgoed tegen de gevolgen van klimaatverandering te beschermen, zijn er weinig voorbeelden van voltooide klimaatadaptatieplannen of -beleidslijnen waarin erfgoed volwaardig is meegenomen. Uit onderzoek van onder andere Sandra Fatorić en Robbert Biesbroek is gebleken dat plannen en beleid voor klimaatadaptatie worden belemmerd door verschillende technische, institutionele, financiële en sociale barrières. De institutionele barrières komen voornamelijk voort uit het gebrek aan integratie van de beleidsterreinen klimaat en erfgoed, met name op nationaal en provinciaal niveau.

Hoewel de initiatieven van de RCE om aandacht aan klimaatverandering te besteden bijzonder waardevol zijn voor beleidsmakers op nationaal, provinciaal en lokaal niveau, blijft het sectorale denken een grote sta-in-de-weg bij het komen tot coherent beleid voor erfgoed en klimaat. Om de institutionele barrières te verlagen zou erfgoed integraal onderdeel moeten gaan uitmaken van de klimaatadaptatiestrategie. Ook de expertise die instellingen als de RCE hebben op het gebied van erfgoed en klimaat, zou meer moeten worden ingezet op lagere bestuurlijke niveaus.

Over het algemeen is er een duidelijke beweging richting meer integraal beleid zichtbaar in het politieke en bestuurlijke landschap. De nieuwe *Omgevingswet* die voorschrijft een integrale visie op de ontwikkeling van de leefomgeving te formuleren, is hiervan een duidelijk voorbeeld. Om dit te verwezenlijken is het echter van belang dat ambtelijke organisaties zo worden ingericht dat samenwerkingen en het integreren van beleidsterreinen ook in de praktijk worden bevorderd. Volgens Ralph Knauf, die vanuit de gemeente Beek betrokken was bij het programma Waterveiligheid en Ruimte Limburg, moeten de effecten van de nieuwe wet in de praktijk nog blijken: "[De *Omgevingswet*] noopt wel tot integraler denken en integralere oplossingen. Of het er allemaal makkelijker op wordt...? De keerzijden...Wat we weleens roepen: 'integraal is fataal'. Komen we nog wel vooruit? Dat zal de tijd leren" (Knauf, 2024).

Een recente beleidsevaluatie van het ministerie van OCW liet zien dat de nationale overheid bij de integratie van deze beleidsterreinen ook een belangrijke rol kan spelen. Volgens de opstellers van het rapport wordt: "erfgoed in de huidige beleidscontext minder sectoraal en meer integraal [...] benaderd. Erfgoed dient verbonden te zijn aan de grote transities [zoals klimaatadaptatie en de energietransitie]. Dat kan als OCW nog meer een stem laat horen [die] waarde van erfgoed benadrukt. En vooral ook door het betrekken van erfgoed in afwegingen bij gemeenten" (Uslu, 2023: 4).

5.6 Decentraal wat kan, centraal wat moet

Zoals in hoofdstuk 4 reeds aan de orde werd gesteld, heeft er op tal van beleidsterreinen decentralisatie plaatsgevonden en zijn verantwoordelijkheden die voorheen bij de nationale overheid waren belegd nu bij decentrale overheidsorganen komen te liggen. Er worden voor decentralisatie verschillende argumenten aangedragen. Ten eerste zouden lokale en regionale overheden doeltreffender te werk kunnen gaan omdat beleidsmaatregelen beter op lokale behoeften en omstandigheden kunnen worden afgestemd. Bovendien wordt decentralisatie vaak gezien als een manier om de betrokkenheid van burgers te vergroten en het democratisch proces te versterken, omdat het lokale bestuur dicht bij de burgers zou staan en meer ruimte biedt voor participatie en inspraak.

De decentralisatie van overheidsbeleid heeft verschillende implicaties voor zowel het bestuurlijke als het maatschappelijke landschap in Nederland. Op bestuurlijk niveau heeft decentralisatie geleid tot een complexer systeem van beleids- en besluitvorming, waarbij verschillende bestuursniveaus moeten samenwerken en soms concurreren om middelen en bevoegdheden. Dit kan leiden tot spanningen en conflicten tussen verschillende overheden en tot onduidelijkheid over waar bepaalde bevoegdheden liggen. Op maatschappelijk niveau heeft decentralisatie bovendien invloed gehad op de manier waarop overheidsdiensten worden geleverd en ervaren door burgers. Lokale en regionale overheden hebben meer autonomie gekregen om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Dit heeft geleid tot een grotere variatie in de kwaliteit en toegankelijkheid van overheidsdiensten, afhankelijk van de lokale context en het beleid van de betreffende overheid.

Volgens de eerder aangehaalde Rudie Hulst is het huidige bestuurlijke stelsel sterk gefragmenteerd. Ook dit onderzoek laat zien dat er naast voordelen ook nadelen zitten aan decentralisatie en dat afstemming tussen overheden niet altijd optimaal verloopt. Dit zou deels kunnen worden opgelost door het aanstellen van een

nationaal coördinator voor erfgoed en klimaat die de regie kan voeren en verschillende overheden bij elkaar kan brengen. Door bestuurlijke drukte is het voeren van interbestuurlijk overleg echter een moeilijke opgave en blijft het risico op stroperige besluitvormingsprocessen bestaan.

Op een aantal punten met betrekking tot beleid voor erfgoed en klimaat, zou daarom naast regie en sturing ook scherpere landelijke wetgeving wenselijk zijn. Niet alles kan en hoeft in nationale wetgeving te worden vastgelegd, maar de versnippering van het beleid heeft in een aantal opzichten tot onwenselijke regionale verschillen geleid. Zo zijn er, zoals in paragraaf 5.3 werd aangekaart, grote verschillen ontstaan in de mate waarin erfgoed door veiligheidsregio's wordt beschermd. Ook de grote verscheidenheid aan manieren waarop klimaatstresstesten worden uitgevoerd heeft geleid tot verschillen in de mate waarin verschillende regio's de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor erfgoed in kaart hebben gebracht. Aangescherpte landelijke wetgeving zou dergelijke verschillen kunnen verkleinen.

5.7 Vergroot historisch besef bij overheden

In hun bijdrage aan de bundel *Geschiedenis en ontwerp* betogen Van der Valk en Korthals Altes: "Cultuurhistorie moet een sterke positie behouden in het ruimtelijk beleid van rijk, provincies en gemeenten" (van der Valk & Korthals Altes, 2010: 114). Waar het gaat om planologische besluitvorming met betrekking tot klimaatadaptatie is er in de praktijk eerder sprake van onvoldoende gebruik van historische kennis dan van het behoud van een sterke positie. Beleid voor klimaatadaptatie is nu voornamelijk gericht op het vinden van technische, innovatieve plano- en hydrologische oplossingen. Bij het uitvoeren ervan worden functionerende historische watersystemen soms achteloos op de schop genomen. Veel historische kennis over oude watermanagementsystemen en duurzaam landgebruik is daardoor verloren gegaan terwijl deze kennis juist waardevolle inzichten biedt en kan helpen de plano- en hydrologische keuzes waar we voor staan beter te onderbouwen.

Het is van belang dat opstellers van beleid voor ruimtelijke ordening zich rekenschap geven van de historische gelaagdheid van het landschap en lessen trekken uit hoe mensen in het verleden omgingen met waterproblematiek. De historische kennis die bijvoorbeeld in landschapsbiografieën en gebiedsgenesen bij elkaar is gebracht, zou vaker door planologen en hydrologen kunnen worden aangeboord. Tegelijkertijd dient hierbij de kanttekening te worden geplaatst dat historische kennis niet zaligmakend is. Een beter begrip van de geschiedenis van een gebied of stad kan weliswaar helpen planologische keuzes beter te onderbouwen en er maatschappelijk draagvlak voor te vinden, maar om de gevolgen van klimaatverandering te ondervangen is een breed scala aan maatregelen nodig. Het herstellen van bijvoorbeeld historische landschappen en watermanagementsystemen is, gezien de aard en omvang van de klimaatcrisis, slechts een deel van de oplossing en geen vervanging voor technologische innovaties.

5.8 Organiseer als erfgoedveld collectiehulpverlening

Veel van de in dit rapport opgenomen aanbevelingen hebben betrekking op de rol van verschillende overheden. Het is van belang dat overheden oog hebben voor de waarde van erfgoed en een actieve rol spelen in de bescherming ervan bij rampen en calamiteiten. Daarnaast kan ook de erfgoedsector zelf nog stappen maken. Zo hebben nog niet alle erfgoedinstellingen in Limburg een collectiehulpverleningsplan opgesteld. Bovendien hebben niet alle instellingen de mogelijkheid om mensen te vinden die een cursus collectiehulpverlening (CHV) hebben gevolgd of om vrijwilligers deze te laten volgen. Tijdens deze cursus leren deelnemers bijvoorbeeld hoe ze in crisissituaties kunst- en erfgoedobjecten in veiligheid moeten brengen. Zeker bij kleinere instellingen die veelal draaien op vrijwilligers blijken dit grote uitdagingen (Boon, 2023).

De bestaande netwerkorganisaties binnen de Limburgse erfgoedsector, waaronder de Coöperatie Erfgoed Limburg (CEL) en Huis voor de Kunsten Limburg (HKL), vormen

al een belangrijk platform voor kennisuitwisseling over erfgoedbehoud en collectieveiligheid. Het is van belang dat dergelijke netwerken worden bestendigd en versterkt. Naast kennisuitwisseling zou ook een uitwisseling van menskracht tijdens rampen en calamiteiten van meerwaarde kunnen zijn. Tijdens een ramp of calamiteit zou er een beroep kunnen worden gedaan op collectiehulpverleners van zusterorganisaties, mits deze organisaties niet zelf getroffen zijn. Er zou bijvoorbeeld een flexibel inzetbare ploeg van collectiehulpverleners kunnen worden opgezet. Deze zou, waar nodig in samenwerking met het incidententeam van de RCE, kunnen worden ingezet om roerend erfgoed te in veiligheid te brengen.



6. Conclusie en discussie

6.1 Bevindingen

De effecten van klimaatverandering worden steeds duidelijker zichtbaar. Naast effecten op onder andere de biodiversiteit, vormt klimaatverandering een bedreiging voor erfgoed. Internationale onderzoeken, die onder meer in opdracht van UNESCO en de Europese Commissie werden uitgevoerd, wijzen op de desastreuze gevolgen van klimaatverandering voor erfgoed. Ondanks de alarmerende conclusies van deze onderzoeken, wordt erfgoed nog lang niet overal meegenomen bij klimaatadaptatievraagstukken. Analyses van het nationale beleid laten zien dat Nederland in dit opzicht geen uitzondering op de regel is. Hoewel er veel aandacht is voor erfgoed en nog meer aandacht voor klimaat, is het een grote uitdaging deze werelden bij elkaar te brengen en beide beleidsterreinen met elkaar te verweven.

Het sectorale denken blijkt – ondanks pogingen om tot integraal beleid te komen – een hardnekkig onderdeel van de Nederlandse ambtelijke en bestuurlijke cultuur. Hoewel de aandacht voor erfgoed binnen programma's als de nationale klimaatadaptatiestrategie wel groeit, is er van een echt integrale aanpak nog geen sprake. Dat is jammer, omdat erfgoed – zo laten zowel internationale als nationale onderzoeken zien – niet alleen beter tegen de gevolgen van klimaatverandering beschermd zou moeten worden, maar ook deel kan zijn van de oplossing. Erfgoed kan bijvoorbeeld een belangrijke kennisbron vormen om te komen tot nieuwe oplossingsrichtingen voor klimaatadaptatie en –mitigatie. Er is dus veel voor te zeggen om erfgoed en klimaat niet afzonderlijk van elkaar maar juist in onderlinge samenhang te beschouwen.

Het komen tot integrale oplossingen met betrekking tot erfgoed en klimaat wordt echter bemoeilijkt door de versnippering van beleid. Vanuit de in dit onderzoek aangehaalde multi-level governance theorie kan deze versnippering worden verklaard door te wijzen op het veranderde bestuurlijke landschap waarin steeds meer taken en verantwoordelijkheden zijn overgeheveld van nationale overheden naar supranationale instituties, lokale overheden, semi-gouvernementele organisaties en

de private sector. Beleid is vandaag de dag de uitkomst van complexe interacties tussen actoren, organisaties en instituties op verschillende bestuurlijke niveaus die op allerlei manieren samenwerken, maar elkaar soms ook beconcurreren om middelen en bevoegdheden.

Wie zich verdiept in de bestuurlijke structuren voor beleidsterreinen die met water en erfgoed te maken hebben, ontwaart al snel een complexe constellatie van verschillende overheden, instanties en organisaties. Sommige van deze actoren interacteren in wisselende samenstellingen in allerlei gremia – van hoogwatertafels tot interbestuurlijke overleggen. Even zo vaak blijken actoren – zonder veel afstemming – naast elkaar te bestaan. Deze actoren, instituties en organisaties produceren samen een grote stroom aan visiedocumenten, richtlijnen, beleidsbrieven, wetten, regels, convenanten en nota's. Niet alleen voor burgers is het moeilijk zicht te krijgen op hoe bepaalde beleidsprocessen verlopen. Ook voor bestuurders en beleidsmakers zelf blijkt het niet altijd duidelijk wie precies welke verantwoordelijkheden heeft.

Bovendien bestaan er grote regionale verschillen in de opzet en uitvoering van beleid. In de politieke wetenschap wordt dit gezien als één van de oorzaken van "bestuurlijke drukte" (De Leeuw, 1984). Dit onderzoek liet zien dat ook in de context van erfgoed en klimaat, bestuurlijke drukte kan leiden tot onduidelijkheid over de onderlinge rolverdeling. Bestuurlijke drukte en het sectorale denken kan ook verklaren waarom kennis vanuit nationale overheden en organisaties soms maar moeizaam zijn weg naar decentrale overheden vindt. Op nationaal niveau verzamelde informatie over erfgoed en overstromingsrisico's, wordt bijvoorbeeld op regionaal en lokaal niveau maar beperkt gebruikt. Mede hierdoor ontstaan regionale verschillen in de mate waarin erfgoed aandacht krijgt in de context van klimaatverandering.

Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen in de mate waarin erfgoed verankerd is in het beleid Waterschappen. Ook waar het gaat om de omgang met erfgoed tijdens door klimaatverandering veroorzaakte rampen en calamiteiten

zijn er aanzienlijke regionale verschillen die met name worden veroorzaakt door divergenties in het door veiligheidsregio's gevoerde beleid. Hoewel de handreiking bij de wet op de veiligheidsregio's de bescherming van erfgoed tijdens rampen en calamiteiten aanmerkt als 'vitaal belang' worden er aan deze kwalificatie geen harde consequenties verbonden en mogen regio's zelf weten of ze dit belang in hun plan- en beleidsvorming meenemen. Of dit gebeurt hangt in de praktijk vaak af van persoonlijke netwerken en toevallige interessegebieden van betrokken ambtenaren.

Voor eigenaren en beheerders van erfgoed betekenen bestuurlijke drukte en regionale verschillen dat het niet altijd duidelijk is wat zij van overheden kunnen en mogen verwachten. Tegelijkertijd doen overheden een groot beroep op de zelfredzaamheid van eigenaren en beheerders van erfgoed. Bovendien zijn monumenteneigenaren wettelijk verplicht hun bezit zodanig te onderhouden en beschermen dat behoud gewaarborgd is. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer de overheid besluit de hoogwatersnormering en de daaruit voortkomende beschermingsmaatregelen naar beneden bij te stellen, is het voor eigenaren lastig om te voldoen aan hun wettelijke plicht om het monument te behouden. Met name voor buitendijks gelegen kastelen en landgoederen heeft het ontbreken van adequate beschermingsmaatregelen nadelige gevolgen. Zo is het soms moeilijk om dergelijke monumentale panden tegen waterschade verzekeren.

6.2 Toekomstige onderzoeksrichtingen

Dit onderzoek richtte zich op het reconstrueren en analyseren van de soms complexe interacties tussen actoren, organisaties en instituties op verschillende bestuurlijke niveaus. Hoewel het onderzoek een goed beeld geeft van het bestuurlijke landschap rond erfgoed en klimaat, blijft het beeld onvolledig. Kenmerkend voor het fenomeen bestuurlijke drukte is de betrokkenheid van een groot aantal betrokken partijen. Reconstructies van de netwerken en constellaties die deze partijen vormen kunnen weliswaar interessante inzichten opleveren en een

basis vormen voor aanbevelingen, maar blinde vlekken zijn in dergelijk onderzoek nagenoeg onvermijdelijk. Theoretische kaders en concepten als multi-level governance en bestuurlijke drukte kunnen helpen deze gaten in empirisch onderzoek te dichten. Tegelijkertijd kan empirisch onderzoek helpen theorieën bij te stellen. Ook de in dit onderzoek onderzochte casussen kunnen hieraan bijdragen. Naast het verfijnen en bijstellen van politiekwetenschappelijk theorieën kan toekomstig onderzoek zich uitgebreider richten op manieren om met bestuurlijke drukte om te gaan en interbestuurlijke samenwerking efficiënter te maken. Hoewel dit onderzoek al enkele suggesties deed om de integratie van beleidsterreinen en de coördinatie tussen bestuurslagen te verbeteren, kan dit aan de hand van toekomstig onderzoek verder worden uitgewerkt.

Tot slot is onderzoek naar de cultuurhistorie van het Limburgse beken- en rivierenlandschap van groot belang. Cultuurhistorisch onderzoek kan ons veel leren over de omgang met water en is – in het licht van de grote transities die ons wachten – relevanter dan ooit. Om dergelijk onderzoek te doen is een brede interdisciplinaire blik nodig. Geografen, archeologen, historici, cultuurwetenschappers en sociologen zullen hun krachten moeten bundelen om de geschiedenis van ons erfgoed en ons landschap te onderzoeken en deze kennis bruikbaar te maken voor hydrologen en planologen. Zo kan beleid voor ruimtelijke ordening worden gevoed. Dit vraagt van hydrologen en planologen dat zij zich openstellen voor cultuurhistorische inzichten en hun heil niet enkel zoeken in innovatieve technologische oplossingen voor waterproblematiek. Met aan erfgoed ontleende kennis komen nieuwe duurzame oplossingsrichtingen voor de klimaatcrisis in beeld.

Bronnen

Asselman, N. Heeringen, K. van, Jong J. de & Geertsema, T. (2022). *Julie 2021 overstromingen en wateroverlast in Zuid-Limburg. Eerste bevindingen voor Valkenburg, Geulmonding, Roermonding en Eggelshoven*. Delft: Deltares.

Barnosky, A.D. & Matzke, N. (2011). Has the Earth's Sixth Mass Extinction Already Arrived? *Nature* 471(2011), 51-57.

Bleumink, H. & Neefjes, J. (2018). *Handboek Beken en Erfgoed. Beeklandschappen met karakter*. Amersfoort: STOWA & RCE.

Dastgerdi, A.S., Sargolini, M. & Pierantoni, I. (2019). Climate Change Challenges to Existing Cultural Heritage Policy. *Sustainability* 11(19), 5227-37.

Dekker, G. Hamel, A. van, Kolen, B. & Honingh, D. (2021). *Provinciale Normering Wateroverlast. Hoe toekomstbestending is de huidige aanpak en werkwijze?* Amersfoort: STOWA.

Deltaprogramma (2018). *Doorwerken aan een duurzame en veilige delta*. 's Gravenhagen: Deltaprogramma.

_____(2023). *Versnellen, verbinden, verbouwen*. 's Gravenhagen: Deltaprogramma.

Erfgoed Deal (2022). *Project Zitterd Climate Proof*. Geraadpleegd op 23-2-2024 via: <https://www.erfgoeddeal.nl/projecten/water-en-bodem/zitterd-climate-proof>

_____(2023). *Wat erfgoed kan betekenen voor een veranderend Nederland*. Geraadpleegd op 23-2-2024 via: <https://www.erfgoeddeal.nl/over-de-erfgoed-deal/waarom-de-erfgoed-deal>

ErfgoedLAB (2023). *ErfgoedLAB Limburg in jaar twee aan de slag met opgaven rond klimaatadaptatie*. Geraadpleegd op 10-11-2023 via: <https://heusschencopier.nl/erfgoedlab-limburg-in-jaar-twee-aan-de-slag-met-opgaven-rond-klimaatadaptatie/>

EU (2007). *Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's*. Geraadpleegd op 13-2-2024 via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32007L0060>

Europees Parlement (2021). *Ontwerpresolutie van het Europees Parlement over de ontwikkeling van doeltreffend beleid naar aanleiding van het Europees Jaar van het Cultureel Erfgoed*. Geraadpleegd op 4-4-2024 via: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0210_NL.pdf

Fatorić, S. & Biesbroek, R. (2020). Adapting cultural heritage to climate change impact in the Netherlands: barriers, interdependencies, and strategies for overcoming them. *Climate Change* 162(2020), 301-320.

Fatorić, S. (2021). *Als je erfgoed verliest, is het voor altijd weg*. Geraadpleegd op 3-8-2023 via: <https://klimaatadaptatienederland.nl/actueel/actueel/interviews/cultureel-erfgoed/>

Flycatcher (2021). *Overstroming juli 2021*. Wat vinden de inwoners van de gang van zaken in deze periode. Maastricht: Flycatcher.

Hooghe, L. & Marks, G. (2002). Types of Multi-Level Governance. *Les Cahiers européens de Sciences Po* 3(2002), 3-31.

Hulst, R. (2010). Modern erfgoedbeheer in een gefragmenteerd bestuurlijk stelsel. In: K. Bosma & J. Kolen (reds.), *Geschiedenis en ontwerp. Handboek voor de omgang met cultureel erfgoed* (pp. 140-61). Nijmegen: Vantilt.

ICOMOS (2020). Resolution 20GA/15 – *Cultural Heritage and the Climate Emergency*. Geraadpleegd op 4-4-2024 via: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Secretariat/2020/Cultural_Heritage_and_the_Climate_Emergency-Resolution_20GA_15.pdf

_____(2021). *Scientific Council of ICOMOS Triennial Scientific Plan 2021-2024. Cultural Heritage and Climate Action*. Geraadpleegd op 4-4-2024 via: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Secretariat/2022/TSP/ADCOMSC_202110_2-1_Triennial_Scientific_Plan_EN.pdf

_____(2022). *Impacts, Vulnerability, and Understanding Risks from Climate Change to Culture and Heritage. A White Paper commissioned for the International Co-Sponsored Meeting on Culture, Heritage and Climate Change*. Charenton-le-Pont: ICOMOS.

IFV (2017). *Impactanalyse overstromingen en ernstige wateroverlast. Voor Veiligheidsregio's*. Geraadpleegd op 3-4-2024 via: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/11/20160722-VB-Handreiking-Impactanalyse-overstromingen-en-ernstige-wateroverlast-voor-veiligheidsregios.pdf>

IPCC (2021). *Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Contribution of the Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____(2022). *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

IPLO (2022). *EU Richtlijn Overstromingsrisico's*. Geraadpleegd op 30-01-2024 via: <https://iplo.nl/thema/water/beleid-regelgeving-water/europese-richtlijnen-relevant-water/europese-richtlijn-overstromingsrisico/eu-richtlijn-overstromingsrisico/>

_____(2024a). *De Omgevingswet*. Geraadpleegd op 29-01-2024 via: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/>

_____(2024b). *Wateroverlastnormen voor regionaal oppervlakte-water*. Geraadpleegd op 1-4-2024 via: <https://iplo.nl/thema/water/beheer-watersysteem/wateroverlast/wateroverlastnormen-regionaal-oppervlaktewater/>

KCBR (2024). *Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. Aanwijzing 2.13 Keuze voor decentralisatie*. Geraadpleegd op 13-2-2024 via: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/aanwijzingen-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-algemene-onderwerpen-van-regelgeving/ss-21-uitgangspunten-voor-het-gebruik-van-regelgeving-als-instrument/aanwijzing-213-keuze-voor-decentralisatie>

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.

Lee (2021). *Remarks by IPCC Chair during the opening of ICOMOS/ IPCC/UNESCO Co-Sponsored meeting*. Geraadpleegd op 4-4-2024 via: <https://www.ipcc.ch/2021/12/06/ipcc-chair-speech-opening-icomos-ipcc-unesco-cosponsored-meeting/>

Leeuw, A.C.J. de (1984). *De wet van de bestuurlijk drukte. Over inspanning en resultaat van besturen*. Assen: van Gorcum.

Leissner, J., Grady, A., Maider, M. Baeke, F. & Cutsem, A. van (2022). *Strengthening Cultural Heritage Resilience for Climate Change. Where the European Green Deal meets Cultural Heritage*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Loenen, P. van & Kort, G. (2022). *Betere bescherming cultureel erfgoed nodig tegen gevolgen klimaatverandering*. Geraadpleegd op 4-4-2024 via: <https://europadecentraal.nl/nieuws/betere-bescherming-cultureel-erfgoed-nodig-tegen-gevolgen-klimaatverandering/>

NAS (2007). *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie, de beleidsnotitie*. 's Gravenhagen: NAS.

_____(2016). *Aanpassen met ambitie. Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016*. 's Gravenhagen: NAS.

_____(2020). *Nationaal perspectief klimaatadaptatie. Groeiende opgave in een snel veranderende omgeving*. 's Gravenhagen: NAS.

Nederlandse UNESCO-Commissie (2020). *Een wapen in vreedstijd. De uitvoering van het UNESCO Haags Verdrag en het gebruik van het blauw-witte schildje*. 's Gravenhagen: Nederlandse UNESCO-Commissie.

New European Bauhaus (2020). *About the initiative*. Geraadpleegd op 3-4-2024 via: https://new-european-bauhaus.europa.eu/about/about-initiative_en

NIPV (2009). *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*. Geraadpleegd op 3-4-2024 via: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/06/20091105-Politie-NVBR-GHORNLCoordGemse-cr-Handreiking-Regionaal-Risicoprofiel.pdf#:~:text=Het%20regionaal%20risicoprofiel%20is%20bedoeld,specifieke%20risico%27s%20voor%20te%20bereiden.>

NUPKA (2023). *Nationaal Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie. Slimmer, intensiever, voor en door iedereen*. 's Gravenhagen: NUPKA.

OCW & Provincie Limburg (2017). *Cultuurconvenant 2017-2020, Ministerie van OCW – regio Limburg*. Geraadpleegd op 5-4-2024 via: <https://>

zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/stcrt-2017-41257.pdf

Provincie Limburg (2021). Omgevingsvisie Limburg. Maastricht: Provincie Limburg.

Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.* 's Gravenhagen: Raad van State

Raijmakers, L.M. (2014). *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke.* Deventer: Uitgeverij Kluwer.

RCE (2019). *Overzicht Regionaal Risicoprofielen van de Veiligheidsregio's en de eventuele opname van het zesde (regionaal) vitaal belang 'veiligheid cultureel erfgoed'.* Geraadpleegd op 3-4-2024 via: <https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2019/01/01/veiligheidsregios---overzicht-regionale-risicoprofielen-erfgoed>

_____(2021a). *Waterschade aan Limburgs erfgoed.* Geraadpleegd op 12-11-2023 via: <https://www.cultureelerfgoed.nl/actueel/nieuws/2021/07/21/waterschade-aan-limburgs-erfgoed>

_____(2021b). *Wateroverlast.* Geraadpleegd op 12-11-2023 via: <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/veilig-erfgoed/veiligheidszorg/wateroverlast>

_____(2023). *Overstromingsrisico's en cultureel erfgoed.* Geraadpleegd op 12-11-2023 via: <https://rce.webgispublisher.nl/Viewer.aspx?map=Overstromingsrisico%2Den%2Dcultureel%2Derfgoed>

_____(2023b). *Wateroverlast.* Geraadpleegd op 12-11-2023 via: <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/veilig-erfgoed/veiligheidszorg/wateroverlast#:~:text=Als%20erfgoedbeheerder%20heeft%20u%20een,veiligheid%20brengen%20van%20het%20erfgoed.> Rowland, M.J. (1992). Climate change, sealevel rise and the archaeological record. *Australian Archaeology* 34(1), 29-33.

Schoonman, D.S. (2023). *De Unie van Waterschappen ondertekent de Erfgoed Deal.* Geraadpleegd op 7-6-2023 via: <https://www.erfgoed-deal.nl/actueel/nieuws/2023/05/31/de-unie-van-waterschappen-ondertekent-de-erfgoed-deal>

Sesana, E., Gagnon, A.S., Bonazza, A. & Hughes, J.J. (2020). *An integrated approach for assessing the vulnerability of World Heritage Sites to climate change impacts.* *Journal of Cultural Heritage* 41(1), 211-24.

Slager, K. (2023). *Gevolgen overstromingen Limburg. Inventarisatie en duiding.* Delft: Deltares.

Terrill, G. (2008). Climate Change: How Should the World Heritage Convention Respond? *International Journal of Heritage Studies* 14(5), 388-404.

Ulsa, G. (2023, 12 juni). *Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.* Geraadpleegd op 5-4-2024 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/12/bijlage-1-afschrift-kamer-brief-beleidsreactie-op-beleidsdoorlichting-erfgoed>

UNESCO (2008). *Policy Document on the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties.* Parijs: World Heritage Centre.

Valk, A. van der. & Korthals Altes, W. (2010). Ruimtelijk ordening en cultuurhistorie: een instrumenteel en planologisch perspectief. In: K. Bosma & J. Kolen (reds.), *Geschiedenis en ontwerp. Handboek voor de omgang met cultureel erfgoed* (pp. 114-38). Nijmegen: Vantilt.

VRLN & VRZL (2018a). *Provinciaal Risicoprofiel Veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord. Hoofdrapport.* Geraadpleegd op 4-3-2024 via: https://www.vrzn.nl/application/files/7415/6032/7879/Provinciaal_Risicoprofiel_Limburg_2019_VRZL-VRLN.pdf

_____(2018b). *Provinciaal Risicoprofiel Veiligheidsregio's Zuid-Limburg en Limburg-Noord. Bijlagen.* Geraadpleegd op 4-3-2024 via: https://www.vrzn.nl/sites/vrzn/files/2022-10/VRLN_Bijlagen_Provinciaal_Risicoprofiel_Limburg_publ_05062020_0.pdf

Waterschap Limburg (2017). *Besluit van het algemeen bestuur van het waterschap Limburg houdende regels voor vergaderingen Reglement van orde voor de vergaderingen van het algemeen bestuur.* Geraadpleegd op 4-4-2024 via: <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/wsb-2017-126.pdf>

_____ (2019). *Beleidsregel van het dagelijks bestuur van Waterschap Limburg, houdende regels omtrent de legger Beleidsregels legger Waterschap Limburg 2019*. Geraadpleegd op 3-4-2024 via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR622854/1>

_____ (2021). *Crisisplan Waterschap Limburg*. Roermond: Waterschap Limburg.

_____ (2022). *Een crisis van ongekende omvang. Leerevaluatie watercrisis juli 2021*. Rotterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

_____ (2023a). *Kadernota 2023-2028. Inspelen op de nieuwe werkelijkheid*. Roermond: Waterschap Limburg.

_____ (2023b). *Kaderbrief Plus 2024*. Geraadpleegd op 3-4-2024 via: https://www.waterschaplimburg.nl/publish/pages/8021/kaderbrief_plus_2024.pdf

Werelderfgoedcomité (2005). *Decision 29 COM 7B.a Threats to World Heritage Properties*. Geraadpleegd op 23-11-2023 via: <https://whc.unesco.org/en/decisions/351/>

Werner, L. (2021, 22 november). *Motie van het lid Werner bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2022*. Geraadpleegd op 2-4-2024 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VIII-86.html>

Weststeijn, T. (2023). *De toekomst van het verleden. Erfgoed en klimaat*. Amsterdam: Prometheus.

World Bank (2023). *The Development, Climate, and Nature Crisis: Solutions to End Poverty on a Livable Planet. Insights from World Bank Country Climate and Development Reports covering 42 economies*. Washington: World Bank Group.

Zwegers, B.C. (2022). *Cultural Heritage in Transition: Multi-Level Perspective on World Heritage in Germany and the United Kingdom, 1970-2020*. Cham: Springer.

Rechtenvrije afbeeldingen

Stichting Restauratie Atelier Limburg (SRAL)
Nicolaas Barabarakerk: voorblad, pagina 6, 55 en 63.

Limburgs Depot
Kunstpaviljoen Hedge House Kasteel Wijlre: pagina 12, 17 en 24.

Hans Kamp
De Oude Molen Valkenburg: pagina 30.

Kasteel Hoensbroek: pagina 39.

De Coöperatie Erfgoed Limburg (CEL), het Huis voor de Kunsten Limburg en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) bekostigen het onderzoek en rapport 'Erfgoed in Zwaar Weer'. De bijdrage van CEL bestaat uit een provinciale projectsubsidie.

