



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Beleidsbrief

MoMo Modernisering Monumentenzorg

Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg

6	Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg
6	Naar een nieuw monumentenbeleid
7	De betekenis van monumenten in onze tijd
8	Drie pijlers voor een moderne monumentenzorg
13	Een overzicht van de maatregelen
23	Hoofdstuk 1 Naar een gemoderniseerde monumentenzorg
23	Een mooi land – dat nog mooier kan
24	Het ontwikkelen van een nieuwe visie
25	Knelpunten in het huidige monumentenbeleid
27	Voorlopers van de modernisering
27	Drie pijlers voor nieuw beleid
29	Leeswijzer
33	Hoofdstuk 2 Cultuurhistorie meewegen in ruimtelijke ordening
33	Het huidige monumentenstelsel
38	Het toekomstige monumentenstelsel
42	Relatie met andere wetgevingstrajecten
43	Invoering
49	Hoofdstuk 3 Krachtiger en eenvoudiger sectorale regelgeving
49	Het belang van beperkte en doeltreffende regels
50	De eigenaar als spil
51	Al ingevoerde aanpassingen van de regelgeving
53	Verdere aanpassingen van de regelgeving
55	Een keuze op het gebied van herselectie
56	Overige maatregelen
59	Interbestuurlijke kosten
63	Hoofdstuk 4 Bevorderen van herbestemming
63	Het belang van meebewegen
65	Knelpunten
66	Maatregelen
70	Andere beleidsontwikkelingen
75	Hoofdstuk 5 Kennis als randvoorwaarde
75	Het belang van een goede kennisinfrastructuur
78	Taken voor de verschillende actoren
93	Hoofdstuk 6 Instrumenten voor de ondersteuning van behoud en herstel van erfgoed
93	Het belang van investeren in erfgoed
94	Financiële regelingen in het buitenland
95	Huidige financiële regelingen in Nederland
97	Het financiële beleid
98	Versterking en evaluatie van enkele bestaande regelingen
99	Gebiedsgerichte financiering van restauratie- en herbestemmingsprojecten
101	Financieel stimuleren van herbestemming
102	Financiële dekking
106	Bijlage 1 Ontwikkeling van het monumentenstelsel
110	Bijlage 2 Interactieve beleidsvorming MoMo
112	Bijlage 3 Bestuurslastentabel maatregelen MoMo en wat deze betekenen voor overheden en eigenaren in tijd en geld
116	Bijlage 4 Overzicht van vermindering / vermeerdering bestuurslasten MoMo, voor gemeente, provincie, rijk en eigenaar

Beleidsbrief

Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg

Naar een nieuw monumentenbeleid

Erfgoed blijft, monumentenbeleid verandert

Waar we ook om ons heen kijken in ons gecultiveerde deltaland, overal zijn sporen te zien van het verleden. De meest waardevolle sporen beschermen we tegen de aanslagen van wind, water en de tijd: dat zijn onze monumenten. Hun fysieke plaats in steden en landschappen verandert niet, want veel mensen en instanties in onze samenleving zorgen ervoor dat zij – letterlijk – blijven staan. Hun geschiedenis gaat soms wel veertig generaties terug.

Monumenten blijven staan, maar het huidige monumentenbeleid is aan verandering toe. Vanuit het veld heb ik diverse adviezen gekregen die de noodzaak tot aanpassing van het monumentstelsel onderstrepen. Zo is het huidige stelsel te weinig ingesteld om gebiedsgericht werken te ondersteunen, wordt het gezien als hindermacht en zijn er klachten over een te hoge administratieve lastendruk. Wat voor visie is nodig op het monumentale erfgoed? Welk beleid hoort bij die visie? In deze beleidsbrief leg ik, mede namens de ministers van LNV en VROM, mijn visie aan u voor over een monumentenzorg die past bij onze tijd.

In deze brief wordt uiteengezet welke plaats ik zie voor het monumentale erfgoed in de huidige Nederlandse samenleving. Daarvoor worden drie pijlers geïntroduceerd, die een basis geven aan een nieuwe, gemoderniseerde monumentenzorg. Vervolgens worden deze vertaald naar concrete maatregelen. Deze beleidsbrief schetst de hoofdlijnen. In de achterliggende hoofdstukken wordt de materie verder uitgewerkt, met ruimte voor onderbouwing en concrete invulling.

Gedachtevorming en draagvlak

Het draagvlak voor de monumentenzorg in Nederland is groot. Dat blijkt uit de betrokkenheid van burgers: zo'n 750.000 mensen zijn lid van een van de circa 1.000 historische verenigingen in Nederland, naast de vele duizenden die bij verschillende monumentenorganisaties betrokken zijn. Jaarlijks bezoeken een miljoen mensen de Open Monumentendag. Die betrokkenheid heb ik benut bij het ontwikkelen van het nieuwe monumentenbeleid. De visie, pijlers en maatregelen zijn het resultaat van een interactief proces.

In de aanloop naar deze beleidsbrief is een vijftigtal ervaren mensen uit het veld gevraagd naar hun visie op een moderne monumentenzorg. Deze mensen, geformeerd in vijf werkgroepen, hebben in 2008 adviezen geschreven, die gepubliceerd zijn op de website www.moderniseringmonumentenzorg.nl. Ook zijn er vier onderzoeken gedaan naar de totstandkoming van de Monumentenwet 1988, het Verdrag van Granada, de Evaluatie van de instandhoudingsregeling, het monumentenbeleid in kleine gemeenten (MoMo en de Mens) en is er een enquête gehouden onder monumenteigenaren.

In december 2008 heb ik mijn voorlopige visie op de toekomst van de monumentenzorg aan het veld en andere overheden voorgelegd, en om commentaar gevraagd. Dat het onderwerp leeft, blijkt uit de ruim 70 reacties van organisaties en particulieren. Op basis van de adviezen van de vijf werkgroepen, de onderzoeken, de 70 reacties en het advies van de Raad voor Cultuur op mijn voorlopige visie is vervolgens deze beleidsbrief geschreven. Niet iedere individuele wens kon gehonoreerd worden. Wel klinkt de heersende denkrichting van burgers en organisaties sterk door in wat ik hier aan u voorleg.

De betekenis van monumenten in onze tijd

Boodschappers uit een rijk verleden

Voorop staat dat het een ongelooflijke rijkdom is om erfgoed van honderden jaren geleden dagelijks om ons heen te zien en te benutten in onze huidige tijd. Die rijkdom is opgebouwd door een brede schare Nederlanders, Europeanen en mensen van nog verder weg, die ergens in de geschiedenis in deze delta zijn beland. Sefardische Joden vluchtten voor de Spaanse inquisitie, streken neer in Amsterdam en stichtten daar synagogen. Franse Hugenoten hebben sporen nagelaten in Eglises Wallonnes. Vanuit Indonesië is er invloed op onze architectuur in de op de koloniën geïnspireerde landhuizen. De bittere armoede die heerste op het Noord-Nederlandse platteland is terug te zien in de gebouwen en in het landschap aldaar (bijvoorbeeld in de veen- en de turfgebieden). Ook de strijd tegen water is vastgelegd in dijken, gemalen, polders en molens – en natuurlijk in de Deltawerken en de mijnstreek vertelt het verhaal van de kompels.

Deze tastbare bewijzen van een rijk en divers verleden verdienen het om bewaard te blijven. Ze vertellen ons waar we vandaan komen, als boodschappers uit het verleden. Ze houden herinneringen levend, en geven reliëf aan ons beeld van wie wij tegenwoordig zijn.

Bakens voor identiteit

De eerste associatie bij monumenten is voor velen dat ze ‘mooi’ zijn. Vaak is dat ook zo. In de huidige samenleving, waarin burgers zich zorgen maken om de inrichting van ons land, spelen zij een belangrijke esthetische rol. Waar mensen zich zorgen maken om de kwaliteit van hun leefomgeving, kan de aanwezigheid van monumenten het gevoel geven dat er nog steeds plaats is voor schoonheid. Maar onze architectonische en landschappelijke erfgoederen zijn veel meer dan alleen maar ‘mooi’. Mensen ontleen immers een belangrijk gevoel van identiteit, van thuis zijn, aan de objecten en gebieden uit het verleden (zie ook: *Een lust, geen last: visie op de modernisering van de monumentenzorg*, mijn voorlopige standpuntbepaling uit november 2008). Monumenten dragen bij aan de identificatie met het land, de stad, de straat. Ze geven betekenis aan ons leven. Die functie is voor mij een nog belangrijker uitgangspunt dan het bewaren van schoonheid.

De Ridderzaal in Den Haag is een voorbeeld van een gebouw dat honderden jaren de nukken en grillen van de mensheid heeft doorstaan. In die tijd heeft het verschillende gebruiken gekend – en verschillende betekenissen gehad en was het bijna gesloopt. In de huidige tijd is het nog steeds een baken: het staat symbool voor het belang van de continuïteit van de democratie. Ook het wereldberoemde Anne Frankhuis is zo’n betekenisvolle plaats: een *lieu de memoire* vóór het leven, en tegen haat en vernedering. Kortom: een modern monumentenbeleid moet ervoor zorgen dat de kwaliteit, identiteit en herkenbaarheid van onze leefomgeving gewaarborgd is, en verder wordt uitgebouwd.

Bronnen van trots voor iedereen

Monumenten kunnen ook een gevoel van trots oproepen bij iedereen die in Nederland woont of werkt: op onze woonplaats, onze regio, onze provincie, ons land. Voor deze vorm van trots gebruikt de socioloog Kees Schuijt het begrip ‘beschaafd nationalisme’ – een mooie term. Het betekent dat we trots kunnen zijn op wat we hebben en wie we zijn, zonder te menen dat dat beter is dan wat een ander heeft of is. Géén ‘wij-zij denken’, maar wel ‘wij-denken’.

In het nieuwe ‘wij-denken’ hebben monumenten een rol te vervullen. Trots op een gemeenschappelijk verleden en trots op de historische omgeving die daarvan getuigt kunnen bijdragen aan een wij-denken dat vanuit diversiteit ook weer de samenhang laat zien, en mensen niet buitensluit. Zo bezien is de zorg voor ons erfgoed een factor die van grote sociale betekenis is.

Drie pijlers voor een moderne monumentenzorg

De nieuwe monumentenzorg zal rusten op drie pijlers, die ik hieronder zal bespreken. Maar eerst een korte terugblik op het verleden van de monumentenzorg. Daaruit zijn immers lessen te leren voor de toekomst.

Monumentenbeleid zoals het was

Hoe keken wij in het verleden aan tegen ons architectonische en landschappelijke erfgoed? Hoe zorgden wij voor onze monumenten? De zorg voor de historische waarde van onze

leefomgeving kent zijn eerste verdediger in de persoon van Victor de Stuers die in het laatste kwart van de 19^e eeuw de monumentenzorg voor het eerst vorm gaf. Vanaf de eerste helft van de 20^e eeuw, is monumentenzorg en landschap vooral een zaak geweest van het particulier initiatief. Al in 1899 werd de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond (KNOB) in het leven geroepen. In 1905 werd de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten opgericht, die zich toelagde op het opkopen van gebieden waarvan de natuur en het landschap bedreigd werden. Een ander voorbeeld is de Bond Heemschut, die in 1911 is opgericht en zich sindsdien inzet voor bedreigde historische gebouwen en structuren. In 1918 werd de Vereniging Hendrik de Keyser opgericht, die zich richtte op aankoop en beheer van historische gebouwen. In 1928 volgde de Natuurschoonwet die versnippering van natuur en landschap bestreed met fiscale maatregelen.

Na de Tweede Wereldoorlog was er grote woningnood: veel huizen werden dubbel, soms driedubbel, bewoond. De wederopbouwwijken schoten als paddenstoelen uit de grond. Daarbij was er een groot verlangen naar vernieuwing en modernisering. Nederland was bezig om de ellende van de oorlog van zich af te schudden en de vooruitgang kon niet snel genoeg gaan. Binnensteden moesten toegankelijk worden gemaakt voor het toenemende verkeer, overal verrezen moderne gebouwen, en oude panden moesten daarvoor wijken. Dagelijks werden containers vol historisch materiaal uit de binnensteden weggereden. In die tijd ontstond een strijd tussen de voorstanders van de moderne ruimtelijke ontwikkelingen enerzijds en burgerorganisaties en historische verenigingen anderzijds. Pas in 1961 kreeg de monumentenzorg voor het eerst een wettelijke basis, in de vorm van de Monumentenwet, die vooral bedoeld was om een dam op te werpen tegen de ergste kaalslag. De strijd die was geleverd voor het behoud van de cultuurhistorie resulteerde in het aanwijzen van 34.000 beschermde rijksmonumenten. Daar kwamen in de jaren '60/'70 stads- en dorpsgezichten bij.

Die drang uit begin jaren '60 naar modernisering en vernieuwing is ook duidelijk te zien in het landelijk gebied. Technische mogelijkheden en het credo 'nooit meer honger' maakten niet alleen de nieuwe polders, maar ook ruilverkavelingsprojecten mogelijk. Het cultuurlandschap werd op veel plaatsen op de schop genomen om het te ontwateren en in te richten voor optimale landbouw. In de jaren '70 was de landbouw nog altijd de meest dominante sector op het platteland, maar naarmate deze situatie veranderde en andere belangen steeds meer hun stempel drukten op het landelijk gebied kwam de eenzijdige doelstelling van de ruilverkaveling onder druk te staan. In 1985 kwam de landinrichtingswet met een brede doelstelling daarvoor in de plaats.

Rond het jaar 1975 (het Europees Jaar van het Monument) vond een omslag plaats. De cultuurhistorische waarden van binnensteden werden steeds meer herkend en gewaardeerd door nationale en lokale overheden. De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (1984) bleek een enorme stimulans om waardevolle gebouwen te restaureren; vaak kregen ze hun woonbestemming weer terug. In de jaren '80 en vooral de jaren '90 werden de gemeenten steeds actiever. In snel tempo werden gemeentelijke monumenten aangewezen; inmiddels hebben we er ongeveer 40.000. Tenslotte hebben ook enkele provincies een duizendtal gebouwen, maar ook landschappelijke structuren, aangewezen als provinciaal monument.

Zo is een web ontstaan van punten (rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten), kleine gebieden (stads- en dorpsgezichten) en natuurmonumenten waar de cultuurhistorie

als afwegingsfactor een rol speelt. Maar de kaart van Nederland kent nog veel witte vlekken: delen van ons land waar ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden opgestart zonder dat de cultuurhistorie voldoende een rol speelt in de afwegingen. En dat terwijl goede ruimtelijke ordening gekarakteriseerd wordt door een integrale afweging van alle belangen – ook het cultuurhistorische belang. Zoals onze oosterburen dat zo mooi kunnen zeggen:

*Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sind in die städtebauliche Entwicklung, Landespflege und Landesplanung einzubeziehen und bei öffentlichen Planungen und Maßnahmen angemessen zu berücksichtigen.*¹

In 1994 is Nederland toegetreden tot het Verdrag van Granada, waarin staat dat de bescherming van het architectonische erfgoed een essentieel doel is van de ruimtelijke ordening: niet alleen bij de planologische uitwerking, maar ook het vormgeven aan ontwikkelingen.²

Hoe gaan we, gegeven deze geschiedenis en de visie die ik hiervoor ontvouwde, invulling geven aan het nieuwe monumentenbeleid? Hieronder schets ik de drie pijlers.

Pijler 1: Cultuurhistorische belangen meewegen in de ruimtelijke ordening

We beschermen monumenten, stadsgezichten en beoordelen cultuurhistorische waarden in de m.e.r. gebieden. Maar dat is niet meer genoeg. Overal in steden, dorpen en landschappen zijn plaatsen van herinnering, plaatsen waar onze voorouders waarden hebben gerealiseerd, plaatsen die toeristen en bezoekers waarderen. Die kun je niet allemaal tot beschermd monument of gezicht benoemen, maar ze zijn wel onderdeel van de manier waarop we ons land beleven, inrichten en gebruiken. Goede ruimtelijke ordening betekent dat er een integrale afweging plaatsvindt van alle belangen die effect hebben op de kwaliteit van de ruimte. Eén van die belangen is de cultuurhistorie. Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument om cultuurhistorische waarden in een gebied te beschermen.

Ondanks de nodige aanzetten daartoe in de afgelopen jaren, is de cultuurhistorie nog lang niet in de haarvaten van ons ruimtelijke ordeningsstelsel doorgedrongen. Monumentenambtenaren, organisaties en betrokken burgers staan nogal eens met lege handen als plannen worden ontwikkeld; er is geen harde basis om ‘aan tafel’ te komen. Zo kan het gebeuren dat ruimtelijke ontwikkelingen worden opgestart zonder dat de cultuurhistorie voldoende betrokken wordt bij de afwegingen. Om meer vorm en inhoud te geven aan de borging van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening zullen gemeenten bij het vaststellen van bestemmingsplannen rekening moeten gaan houden met cultuurhistorische waarden. Dat betekent dat gemeenten een analyse moeten verrichten van de cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daar conclusies aan moeten verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden.

De beleidsmatige visie op zaken als cultuurhistorie zal door gemeente, provincie en door het Rijk zelf in structuurvisies worden beschreven. Ik zal voor de cultuurhistorie in samenwerking met betrokken departementen een Rijksstructuurvisie opstellen waarin beschreven staat waarvoor het Rijk zich verantwoordelijk voelt en wat van nationaal cultuurhistorisch belang is. Het bepaalde in deze structuurvisie zal via het in de Wet ruimtelijke ordening beschikbare instrumentarium doorwerken in de gemeentelijke bestemmingsplannen en is een basis voor het Rijk om, indien een gemeente dergelijke waarden niet zorgvuldig in de overwegingen voor een bestemmingplan zou opnemen, reactief of proactief haar standpunt aan te geven. Deze structuurvisie stem ik af met IPO en VNG.

De beweging is, kort getypeerd, minder sectorale regelgeving achteraf en een meer generieke borging vooraf. Ik schaf de sectorale regelgeving daarbij niet af (dat is immers de zorg voor de kwaliteit van onze 60.000 rijksmonumenten), maar hervorm deze en vul het aan met gebiedsgericht beleid.

Pijler 2: krachtiger en eenvoudiger regelgeving

Overheden gaan ervoor zorgen dat het belang van de cultuurhistorie meeweegt in de ruimtelijke ordening, zo betoogde ik hierboven. Tegelijk moet er meer ruimte komen voor burgers en eigenaren van monumentale panden. We zagen hoe groot de betrokkenheid van particulieren altijd al is geweest. Die ontwikkeling staat niet stil. Monumentenzorg wordt steeds meer het domein van burgers. Zij verwerven, al dan niet georganiseerd, steeds meer kennis, verrichten studies, en laten weten wat voor hen belangrijk is. De afstand tussen expert en leek wordt kleiner. Zo kunnen lokale betrokkenen meer kennis hebben over een specifiek gebouw of gebied dan erfgoedspecialisten.

Ik wil de kennis van burgers beter gebruiken. Maar daar mag het niet bij blijven. Ook hun waarden moeten sterker door gaan klinken. Experts bewaken de authenticiteit en representativiteit van monumenten. Burgers vinden de vraag naar ‘echt’ en ‘onecht’ weliswaar vaak ook belangrijk, maar meestal zien ze andere zaken als belangrijker: de sociale of sociaal-economische functie van een monument, hun beleving van het gebouw, de herinneringen die ze er hebben liggen. Dat perspectief verdient meer ruimte in een modern monumentenbeleid. In het nieuwe stelsel wil ik burgers en maatschappelijke organisaties daarom meer betrekken bij de monumentenzorg, bijvoorbeeld bij het waarderen en selecteren van nieuwe monumenten.

Naast de burger krijgt ook de monumenteneigenaar meer ruimte. De overgrote meerderheid van monumenteneigenaren is trots op zijn monument en is bereid om extra moeite te doen en extra kosten te maken om het te onderhouden. Ik wil hen het vertrouwen schenken dat zij verdienen, door meer vrijheden en keuzemogelijkheden te geven en hen optimaal te faciliteren. Dat doe ik door de sectorale regelgeving in het moderne monumentenstelsel te restylen, en deze eenvoudiger en doeltreffender te maken. Enerzijds wordt een deel van de sectorale regelgeving overbodig, omdat veel in het kader van de ruimtelijke ordening geregeld zal worden. Anderzijds zal de sectorale energie anders ingezet moeten worden. Het is van belang dat ook voorafgaand aan de aanwijzing van gemeentelijke monumenten, overleg wordt gepleegd met de eigenaar (zoals ook neergelegd in de toelichting op de Modelverordening Erfgoed van de VNG). Dit kan met name een rol spelen bij kerkelijke gebouwen.

Daar waar procedures geen of geringe meerwaarde leveren voor het monument, maar wel een aanzienlijke last zijn voor de eigenaar, zal flink worden ingegrepen. Dit betekent dat er minder, kortere en eenvoudiger procedures komen. Meer energie zal gaan naar wat echt een meerwaarde kan leveren: transformaties van panden, complexen en landschappen, naoorlogse woonwijken, herbestemming. Experts worden daar ingezet waar hun kennis en ervaring het meest nodig is. Om de eigenaren goed te ondersteunen in het onderhouden en ontwikkelen van monumenten, zal ik mijn budget anders verdelen door extra te investeren in de kwaliteit van de monumentenzorg, door vereenvoudiging van regels en door kennis en kwaliteitsimpulsen voor zowel het object als de directe omgeving daarvan. De Rijksdienst

voor het Cultureel Erfgoed zal in dit geheel gaan functioneren als kenniscentrum. Monumentenzorg wordt zo meer een lust en minder een last.

Het rijk is zelf eigenaar van ongeveer 1.200 monumenten. Driehonderdvijftig daarvan worden beheerd door de Rijksgebouwendienst, die onder VROM valt. De andere zijn in beheer van de vastgoeddiensten van andere ministeries (Defensie, LNV), zoals die vertegenwoordigd zijn in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid of bij terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer. Tot het rijksbezit behoren veel monumenten van nationaal belang, zoals het bekende Paleis op de Dam of de minder bekende, kolossale Duitse bunker Diogenes bij Schaarsbergen.

Voor een deel van de rijksmonumenten geldt de komende jaren een instandhoudings- en ontwikkelingsopgave – denk aan de restauratie en herbestemming van de grote gevangenis-complexen uit de 19de eeuw in Rotterdam en Leeuwarden. Onlangs hebben de Rijksgebouwendienst (VROM), het Bureau Rijksbouwmeester (VROM) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed afspraken gemaakt over de gemeenschappelijke vormgeving van professioneel beheer en opdrachtgeverschap, het samen toepassen van erfgoed- en interventiebeginselen, het gebruik van een systeem voor integrale, cultuurhistorische waardestelling en gemeenschappelijke normen en kaders bij behoud en herstel. Daarmee is een grondslag gevormd voor een voorbeeldrol van het Rijk in de moderne monumentenzorg. Samen met de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid wil ik deze samenwerking uitbreiden.

Pijler 3: Bevorderen van herbestemming

Onze leefomgeving transformeert voortdurend. Met het veranderen van onze maatschappij veranderen ook leefstijlen en ruimtegebruik. Daarmee ontwikkelt zich dus ook de manier waarop we onze historische omgeving gebruiken. Dit heeft gevolgen voor gebouwen, complexen, terreinen en landschappen, die hun functie en daarmee hun gebruik kunnen verliezen. Wanneer vervolgens het verval toeslaat, kunnen belangrijke cultuurhistorische waarden verloren gaan.

Met het erkennen van de waarde van betrekkelijk recente monumenten of in ieder geval waardevolle gebouwen is het volume potentieel te behouden en beschermen objecten dramatisch toegenomen. Denk aan 20^e eeuwse kerken, Berlage-buurtten in grote steden en zelf portiekflats uit de jaren vijftig. Het is ruimtelijk financieel en functioneel niet altijd mogelijk al die objecten onveranderd te behouden, en hier zullen beslissingen genomen moeten worden over hergebruik.

Daarbij moeten we meebewegen met ontwikkelingen in de maatschappij. Historische gebouwen, complexen of terreinen horen ook vandaag de dag betekenis te hebben. Functieveranderingen moeten rekening houden met de cultuurhistorische waarden; dit betekent bijvoorbeeld dat historische verkavelingstructuren meegenomen worden bij het inrichten van natuurterreinen of waterberging. In de archeologie bestaan aansprekende voorbeelden hoe deze waarden een rol spelen bij de inrichting van wijken en landelijke gebieden. Daarnaast moet er sprake zijn van passend gebruik om een historisch complex in stand te kunnen houden – ook als daarvoor bepaalde ingrepen in de bestaande situatie nodig zijn. De ruimte voor aanpassing kan verschillen. Natuurlijk zijn er monumenten waarbij de ‘transformatieruimte’ niet zo groot is. De Dom van Utrecht leent zich niet voor een herontwikkeling. Heel anders is dat echter bij het Rotterdamse Lijnbaancomplex.

Daar is het maatschappelijk (en ook vanuit de optiek van de monumentenzorg) zeer gewenst om dit erfgoed van de wederopbouw een nieuwe tijd in te helpen. De idee dat aanpassingen aan een monument per definitie waardeverlies met zich meebrengt, deel ik dus niet.

Een nieuwe bestemming kan het gebruik en daarmee de mogelijkheden tot behoud vergroten. Belangrijk zijn ook de kansen die ontstaan in de omgeving van het betreffende project. Aanpassingen aan bijvoorbeeld een karakteristiek gebouw kunnen een grote positieve uitwerking hebben op het gebied eromheen. Het Belvedere-programma, waarin door verschillende ministeries wordt gestuurd op ‘behoud door ontwikkeling’, heeft vaak laten zien dat de interessantste oplossingen ontstaan door creatief om te gaan met de bestaande historische context.

Kortom: ik wil de grote opgave die voor de komende decennia ontstaat door de leegstand van kerken, scholen, boerderijen en industriële complexen met ambitie aan gaan pakken. Planvorming bij herbestemming duurt soms jaren en leegstand tast het gebouw aan. Het beleid in deze derde pijler is er daarom op gericht de gebouwen in de planperiode tegen verloedering te beschermen, en rust, ruimte en tijd te bieden om plannen te ontwikkelen en financiers te vinden.

Een overzicht van de maatregelen

Wat moet er concreet gebeuren om het voorgenomen beleid te realiseren? In de hoofdstukken die bij deze beleidsbrief zijn gevoegd wordt daar in detail op ingegaan. Hier volgt een samenvattend overzicht van de belangrijkste maatregelen.

Maatregelen om cultuurhistorisch belang mee te wegen in ruimtelijke ordening (pijler 1)

Wettelijke verankering regelen

Om een stabiele en meer structurele basis te geven aan de borging van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening, wordt aan artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening toegevoegd dat gemeenten bij het vaststellen van bestemmingsplannen niet alleen rekening moeten houden met cultuurhistorische waarden onder de grond³, maar ook met waarden boven de grond. Dat betekent dat gemeenten een analyse moeten maken van de cultuurhistorie in een bestemmingsplangebied, en daar conclusies aan moeten verbinden die in het bestemmingsplan verankerd worden.

De nieuwe wet op de ruimtelijke ordening gaat ervan uit dat bestemmingsplannen om de 10 jaar herzien worden. Nu al werken gemeenten hard aan nieuwe bestemmingsplannen. De inbedding van cultuurhistorie – en welstand – in dat proces heeft tijd nodig. Er zal dus een transitieperiode zijn, waarin we werken aan de verankering van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening en tegelijk de kwaliteit van het bestaande erfgoed bewaken.

Structuurvisie opstellen

Verder stel ik samen met de minister van VROM een Rijksstructuurvisie op voor de monumentenzorg. Hierin staat beschreven welke waarden het Rijk in een bestemmingsplan verwoord wil zien. Zo zal ik in deze structuurvisie bijvoorbeeld een tiental stedelijke

structuren uit de wederopbouwperiode van nationaal belang opnemen. Voor onderdelen waar een effectieve doorwerking is vereist zal de structuurvisie verankerd worden in een algemene maatregel van bestuur. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is de uitvoerder van dat project, in nauwe samenwerking met de ministeries van VROM en LNV en met IPO en VNG om een goede afstemming met de provinciale en gemeentelijke structuurvisies te krijgen.

Ruimte voor inspraak

De grote winst van inbedding van de cultuurhistorie in het systeem van bestemmingsplannen en structuurvisies is dat burgerorganisaties al bij de planvoorbereiding hun visie kunnen geven op het belang van het cultureel erfgoed dat daarbij in het geding is. Via de systematiek van de ruimtelijke ordening kunnen zij hun belangen immers in een vroeg stadium inbrengen. Ik noem dat de emancipatie van de cultuurhistorie.

Overigens is het niet zo dat ieder bouwplan getoetst zal worden op cultuurhistorische waarden. Er is geen toets achteraf, maar helderheid vooraf, in het bestemmingsplan. Dat biedt zekerheid aan ontwikkelaars.

Maatregelen voor een krachtiger en eenvoudiger regelgeving (pijl 2)

Strategisch aanwijzen van monumenten

Aard en karakter van de naoorlogse architectuur en het verankeren van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening maakt het op grote schaal starten van aanwijzingsprogramma's voor individuele monumenten overbodig. Ik zal me beperken tot het ambtshalve aanwijzen van de echte toppers (vergelijkbaar met de top 100 van Wederopbouwmonumenten). In de nieuwe aanpak wordt het ruimtelijke ordeningstraject immers al gebruikt om beschermingswaardige objecten en structuren te identificeren. Een selectief en strategisch aanwijzingsprogramma zal tot stand komen in overleg met andere overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zullen er verbeterprogramma's worden uitgevoerd op het bestaande bestand rijksmonumenten.

De vijftigjarengrens uit de Monumentenwet 1988 laat ik vervallen. Door de gebiedsgerichte en programmatische aanpak bij het aanwijzen van nieuwe monumenten, is een tijdslimiet niet langer zinvol. Immers, een gebouw uit de jaren '80 kan in zijn omgeving net zo waardevol zijn als een gebouw dat wel 50 jaar of ouder is. Bovendien sluit het loslaten van die tijdgrens meer aan bij de hedendaagse beleving van wat van waarde is – ook onder recente bouwwerken zijn immers architectonische toppers die behoudenswaardig zijn. Omdat alleen ambtshalve aanwijzingen nog aan de orde zijn, is er geen risico dat het bestand onverantwoord snel zal groeien.

Naarmate het belang van de cultuurhistorie zwaarder meeweegt in de bestemmingsplannen, neemt de noodzaak van het aanwijzen van beschermde stads- en dorpsgezichten op grond van de Monumentenwet 1988 af. Op grond van de resultaten die op dit punt via de lijn van de WRO worden bereikt, zal ik, in overleg met IPO en VNG, bezien of er nog aanleiding is om nieuwe gezichten aan te wijzen via de Monumentenwet 1988. Bestaande gezichten behouden overigens gewoon hun titel, en ook hun huidige faciliteiten, omdat uit evaluaties is gebleken dat de titel positieve effecten heeft voor het betreffende gezicht.

Een eventuele mogelijkheid om de beschermde landschapsgezichten in de toekomst primair te beschermen via het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening wordt gezien bij de lopende integratie van de natuurwetgeving, waarbij de Flora- en faunawet, de Boswet en de Natuurbeschermingswet 1998 worden geïntegreerd.

Met deze beperking tot een strategische aanwijzing van monumenten en gezichten wordt een belangrijke stap gezet. In een ideale situatie zou er zoveel aandacht voor onze historische omgeving zijn, dat aparte, sectorale beschermingsregimes niet meer nodig zijn. De komende tien tot vijftien jaar is die situatie echter nog niet aan de orde, en werken we met het motto ‘Integraal wat kan, sectoraal wat moet’.

Vergunningplicht voor veel kleine ingrepen afschaffen

Het bezit van een rijksmonument levert aan de borreltafel soms sneue verhalen op; het beeld is dat een eigenaar van een rijksmonument ‘geen spijker in de muur mag slaan’ zonder een vergunning. Dit beeld schaadt het imago van de monumentenzorg. Daarom ga ik samen met de minister van VROM in het Besluit omgevingsrecht een categorie ingrepen specificeren waarbij voor het monumentenaspect geen omgevingsvergunning meer nodig is. Het gaat dan om zaken waarbij een vergunningsprocedure met een preventieve beoordeling geen of slechts een geringe meerwaarde oplevert, en deze hinderlijk is voor de eigenaren.

Kwaliteitsnormen

Deze maatregelen staan of vallen bij een goede uitvoeringspraktijk. Kwaliteitsnormen zijn daarbij het sleutelwoord. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal de restauratiesector bijstaan in het uitwerken van normen en het communiceren ervan, opdat het werk aan monumenten op een goede manier zal worden verricht. In opdrachten, vergunningen en subsidies van rijkswege zal naar deze normen verwezen worden. Ook gemeenten kunnen van deze mogelijkheden gebruik maken.

Snellere procedures

Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat de aanwijzing van de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Uov) voor de voorbereiding van de monumentenvergunning een vertraging in plaats van een versnelling in de monumentenprocedure heeft gebracht.⁴ De aanwijzing van de Uov, die onderdeel uitmaakt van de Algemene wet bestuursrecht, zorgt voor substantiële verlenging van procedures voor wijzigingen aan rijksmonumenten, wat nadelig is voor eigenaren. De Erfgoedinspectie acht het niet acceptabel dat met name eenvoudige wijzigingen een langere doorlooptijd kennen dan vóór de invoering van de regeling.

Ik ondersteun deze conclusie van de Erfgoedinspectie. Voor kleine ingrepen leveren de uitgebreide adviesronden en lange termijnen geen meerwaarde aan de kwaliteit van het monument. Nu geldt voor alle rijksmonumenten de langere procedure van 26 weken. Ik wil in de Modernisering Monumentenzorg de lijn die is getrokken voor het beperken van de adviesplicht dóórtrekken naar de Wabo. Voor kleine ingrepen zal niet langer de uitgebreide procedure van 26 weken gelden, maar de reguliere procedure van 8 weken (met een mogelijkheid tot verlenging van maximaal 6 weken). Dat zal aanzienlijk schelen; het gaat daarbij namelijk om 70 procent van de procedures (ongeveer 1.800 vergunningen per jaar).

Krachtiger en eenvoudiger subsidiesysteem

Ik heb in mijn eerdere brieven aan de Kamer vergaande verbeteringen van het Besluit rijkssubsidieëring instandhouding monumenten aangekondigd. Deze maatregelen zullen het voor de eigenaren eenvoudiger maken subsidie te krijgen, doordat de administratieve lastendruk aanzienlijk wordt verminderd. Bovendien krijgen eigenaren meer vrijheden en kunnen ze kiezen welke financieringsvorm zij wensen (subsidie of een laagrentende lening). In de Modernisering Monumentenzorg ga ik nog een stap verder en zal ik, naast vereenvoudiging van de instandhoudingsregeling, ook het budget verhogen (van 43 naar 52 miljoen) door herschikking binnen de voor de monumentenzorg beschikbare middelen.

Een langgekoesterde wens uit het veld is een structureel restauratiebudget. In het hoofdstuk over financiën leg ik de achtergronden van deze noodzaak uit. Vanaf 2011 is het Revolving Fund van het Nationaal Restauratiefonds voldoende gevuld – dan kan ik de middelen die daar nu heen gaan inzetten voor andere zaken. Eén daarvan is een structureel budget voor restauratie. Hiervoor maak ik met ingang van 2012 16 miljoen euro vrij. Daarmee kunnen er meer monumenten worden gerestaureerd en kunnen we zorgen dat de vakkennis op het gebied van restauratie behouden blijft – iets wat dringend noodzakelijk is. Ook kan dit een impuls geven aan de Restauratie Opleidingsprojecten (ROP's), deze krijgen structureel 200.000 euro per jaar. Deze projecten zie ik als een kleine maar belangrijke schakel in de monumentenzorg, die steun verdienen.

Ik wil het restauratiebudget inzetten in die gebieden waar belangrijke ontwikkelingen plaatsvinden. Daarbij werk ik samen met de provincies – zij kunnen mede beoordelen welke projecten in een gebied van vitaal belang zijn, in welk meerjarenperspectief de restauraties geplaatst moeten worden en zij weten welke andere overheden willen participeren in de financiering. Projecten die door provincies worden voorgesteld en waar tenminste een aanzienlijk deel van de restauratiekosten door gemeente of provincies worden gesubsidieerd, kunnen aanspraak maken op rijkssubsidie. Daarnaast ga ik mijn inzet op het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) versterken.

Geen grootscheepse herselectie, wel geleidelijke actualisering van het register

In de discussie over de modernisering van de monumentenzorg is het onderwerp van herselectie van diverse kanten aan de orde gesteld. Moeten alle beschermingen opnieuw onder de loep worden genomen? De Raad voor Cultuur was van mening dat dit nodig was.⁵ In het merendeel van de 70 reacties werd herselectie juist niet bepleit; de respondenten vonden dat ons bestand van monumenten zorgvuldig is vastgesteld.

Ik zie geen heil in een grootscheepse actualisering van het register. Ook overweeg ik geen herselectie of nieuwe categorisering. Ten eerste zou zo'n operatie een enorm beslag leggen op de capaciteit van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed- en ik wil die capaciteit nu juist inzetten om een kenniscentrum te vormen, niet voor een papieren exercitie.

Ten tweede zullen veel afvoeringen leiden tot juridische procedures, omdat eigenaren menen in hun belangen te worden geschaad.

Ten derde is een herselectie in de nieuwe beleidscontext niet zinvol. De cultuurhistorie wordt geïntegreerd in de ruimtelijke ordening; het resultaat is een integrale, gebiedsgerichte benadering, waarbij ook de beleving wordt meegewogen. Een herselectie is daarentegen een objectgerichte, architectuurhistorische exercitie, zonder dat de ruimtelijke context een rol speelt in de beslissing over het aanhouden als monument of het afvoeren van de lijst.

Ten vierde is de verwachting dat een inkrimping van het monumentenbestand nauwelijks leidt tot meer financiële ruimte per monument. Zou bijvoorbeeld een vijfde deel afgevoerd worden, dan zullen dit juist de minst waardevolle objecten zijn, die misschien beslag leggen op enkele procenten van het budget. Er is geen lineair verband tussen het aantal monumenten en het benodigde budget. Om die reden levert herselectie naar verwachting nauwelijks of geen extra geld op voor de 'overgebleven' rijksmonumenten.

In plaats van te kiezen voor een grootscheepse operatie, opteer ik voor een geleidelijke actualisering van het monumentenbestand. Dat kan door gebruik te maken van de honderden aanvragen voor een monumentenvergunning of subsidie die jaarlijks bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed langskomen. De beschrijvingen van de monumenten in het register en de kennissystemen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kunnen bij die gelegenheid worden gecontroleerd en zo nodig aangepast. Wanneer wordt geconstateerd dat de monumentale waarden (nagenoeg) verdwenen zijn, zal zo'n monument uit het monumentenregister worden afgevoerd.

Mobiel erfgoed

De Monumentenwet 1988 richt zich alleen op de bescherming van onroerende zaken. Roerende monumenten, zoals mobiel erfgoed, vallen tot nu toe buiten de kaders van die wet. Toch zijn ook deze relevant voor een integraal monumentenbeleid. Voorgaande kabinetten hebben zich daarvoor ook ingespannen, zodat we nu de beschikking hebben over een Nationaal Register Mobiel Erfgoed, waar mijn ministerie een belangrijke financiële bijdrage aan heeft geleverd. Uit dat register blijkt dat ongeveer 3.000 objecten van landelijk belang zijn.

Het grootste probleem op dit moment zijn de beperkingen door sectorale wet- en regelgeving. Bij herstel, behoud en gebruik van mobiel erfgoed worden eigenaren geconfronteerd met milieueisen, arbo-regelgeving, veiligheidsvoorschriften en Europese richtlijnen. Zonder dat ik één regel af wil doen aan het belang van veiligheidsvoorschriften en andere regelingen, kan ik er niet omheen dat voor sommige regels ontheffingen mogelijk moeten zijn als het gaat om mobiele erfgoederen. Ik ga in 2010 een onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden daarvoor. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek zal ik bezien of ik een wetsvoorstel op dit punt zal initiëren.

Er is een toenemende belangstelling voor het operationeel houden van mobiel erfgoed zoals ook de motie nr. 90 van de leden Omtzigt en Weekers die bij het Belastingplan 2009 illustreert. In de praktijk is voor het varende erfgoed gebleken dat een Revolving Fund restauratie en herstel sterk bevordert. Om die faciliteit ook voor ander mobiel erfgoed open te stellen, versterk ik het bestaande fonds met eenmalig 1 miljoen euro in 2010.

Maatregelen om herbestemming te bevorderen (pijler 3)

Nieuwe bestemmingen zoeken voor cultuurhistorisch waardevolle gebouwen heeft alles te maken met tijd. Er moet voldoende tijd zijn om passende functies te vinden, goede plannen te maken en investeerders te interesseren. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat gebouwen en terreinen tijdens het zoeken naar nieuwe functies vervallen en verloederen. Bovenal is goede timing nodig, om de momenten te benutten waarop een doorbraak bereikt kan worden.

Voor de kerken zal de herbestemmingsopgave een zware worden. Bepaalde geloofsgemeenschappen wijzen herbestemming van kerkgebouwen voor commerciële doeleinden af. Als er geen of maar zeer beperkte exploitatiemogelijkheden zijn, zal de zoektocht naar een nieuw leven voor sommige kerkgebouwen erg moeilijk worden.

Onnodige schade en verval voorkomen

Ik wil een aantal elkaar versterkende maatregelen nemen die eigenaren (en andere verantwoordelijken) beter in staat stellen om tot tijdige en duurzame herbestemming van erfgoed te komen. Deze maatregelen richten zich op:

- het voorkomen van onomkeerbare stappen (sloop) in de fase dat herbestemmingsmogelijkheden nog moeten worden onderzocht;
- het ondersteunen van betrokken partijen in die fase bij uit te voeren onderzoek en planvorming;
- het voorkomen van versneld verval van waardevolle objecten gedurende die fase;
- ontwikkelen van alertheid op en een voortvarende aanpak van herbestemmingskansen, door het agenderen van de opgave en het organiseren van een adequaat kennisaanbod.

Budget voor herbestemming

Met de VNG heb ik de afspraak gemaakt dat gemeenten het voorbereidingsbesluit kunnen gebruiken om te voorkomen dat karakteristieke, leegstaande gebouwen gesloopt worden. Voorts zal ik in de loop van volgend jaar een bijdrageregeling voor haalbaarheidsonderzoek introduceren, gericht op herbestemmingsopgaven. Initiële kosten voor een goed plan worden hiermee vergoed.

Ook zal er een wind- en waterdichtregeling worden opgesteld, waar monumenteneigenaren een beroep op kunnen doen. Zo kunnen zij subsidie krijgen voor het winddicht en waterdicht maken van hun pand of complex, zodat het niet verder vervalt terwijl er wordt gezocht naar investeerders en plannen worden ontwikkeld. Voor deze regelingen is vanaf 2011 een bedrag van 2.4 miljoen euro per jaar beschikbaar uit het reguliere instandhoudingsbudget.

Opzetten van een kennisprogramma

Tot slot zal er, in aansluiting op wat er reeds gebeurt op kennisgebied, een kennisprogramma Herbestemming worden ingericht. Deze taak ligt bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Die zal tevens een visie ontwikkelen op transformatieopgaven en hiervoor, samen met andere overheden en partijen in het veld, een leidraad ontwikkelen.

Tot slot

In het voorgaande heb ik mijn plannen uiteen gezet voor een nieuw monumentstelsel. Onze belangrijke cultuurhistorische waarden heb ik daarbij voorop gesteld. Dit komt tot uitdrukking in de nieuwe regelgeving. De administratieve lasten worden in het nieuwe monumentenstelsel per saldo minder voor mede-overheden en met name voor burgers en eigenaren.

¹ Denkmalschutzgesetz Berlin – DSchG Bln, artikel 1 lid 2.

² Op de tweede ministerconferentie van de Raad van Europa, gehouden in Granada, werd op 3 oktober 1985 een overeenkomst bereikt inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163). Dit Verdrag is op 25 november 1993 door de Nederlandse Staat goedgekeurd (Stb. 662). Op 15 februari 1994 is het verdrag door Nederland geratificeerd en op 1 juni 1994 is het in werking getreden.

³ Met de Wet op de archeologische monumentenzorg en de aanpassingen in de Wro zijn de waarden onder de grond via de ruimtelijke ordening in positie gebracht.

⁴ Wetten in de weg. Effecten van de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij rijksmonumenten, EGI, 2008.

⁵ Het tekort van het teveel, Raad voor Cultuur, 2006.



Hoofdstuk 1





Naa
ger
mo

Part 1 moderniseerde monumentenzorg

Een mooi land – dat nog mooier kan

Nederland onderscheidt zich van de meeste andere landen doordat het tot de laatste boom is aangelegd. De inrichting van ons land roept dan ook bewondering en verwondering op, bij onszelf, maar ook in het buitenland. Ons land heeft een internationaal toonaangevende architectuur en onze cultuurlandschappen zijn vermaard.

Maar er zijn ook zorgen over de ruimtelijke inrichting. Nederland is mooi, maar kan nog mooier worden. Daarom is een duurzame leefomgeving een van de pijlers uit het regeerakkoord 2007. De culturele en ruimtelijke ministeries geven vorm aan dit doel in het programma Mooi Nederland.

Ik wil dit programma versterken door een ambitieus architectuurbeleid en door een modernisering van de Monumentenzorg (MoMo). In 2007 gaf ik daartoe al een aanzet, met Kunst van leven. In 2008 heb ik mede namens de ministers van VROM, VenW en LNV

Een Cultuur van Ontwerpen, Visie Architectuur & Ruimtelijk Ontwerp naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarmee heb ik mijn eerste bijdrage geleverd aan Mooi Nederland.

Met deze beleidsbrief ontvouw ik nu mijn visie op de modernisering van de monumentenzorg, en lever zo mijn tweede bijdrage aan Mooi Nederland. In het kernoverzicht dat hieraan voorafgaat zijn de belangrijkste doelen en maatregelen kort weergegeven. In deze hoofdstukken valt te lezen op welke gronden de doelen zijn bepaald en hoe de maatregelen precies worden vormgegeven.

Dit eerste hoofdstuk schetst de werkwijze, aanleiding en algemene doelen. Daarom geef ik eerst aan op welke manier de nieuwe visie op monumentenzorg is ontwikkeld. Dan volgt een overzicht van de knelpunten in de huidige monumentenzorg. Vervolgens ontvouw ik mijn plannen voor een modern monumentenbeleid dat deze knelpunten oplost en dat aansluit bij de uitdagingen van onze tijd. Een leeswijzer geeft tenslotte aan wat er in de rest van het stuk aan bod komt.

Het ontwikkelen van een nieuwe visie

Om een nieuwe visie op het monumentenbeleid te ontwikkelen heb ik expliciet gekozen voor een interactief beleidsproces. Enerzijds omdat het monumentenbeleid een breed maatschappelijk beleidsveld is, met een caleidoscopische verscheidenheid aan betrokkenen. Anderzijds omdat ik deskundigen, burgers, eigenaren en belangengroepen graag wil betrekken bij een proces dat zo belangrijk is als het omvormen van het monumentenstelsel. Na de aankondiging in *Kunst van Leven* zijn de volgende stappen gezet:

- Op 19 december 2007 vond de Kick Off MoMo plaats. Op deze brede publieksbijeenkomst gaf ik het officiële startsein voor het project.
- In februari 2008 zijn vijf werkgroepen van start gegaan: Kwaliteitszorg, Instrumentarium, Ruimtelijke Ordening, Financiën en Bestuurlijke Verhoudingen. Deze werkgroepen waren breed samengesteld, met 47 vertegenwoordigers van 15 verschillende organisaties uit het veld. De werkgroepen kregen een opdracht en een set vragen mee. In de zomer 2008 hebben ze hun eindadviezen geleverd aan de projectgroep MoMo.
- Op basis van de adviezen van de werkgroepen en de resultaten van een aantal onderzoeken is in het najaar 2008 een Visiedocument opgesteld, waarin de hoofdlijnen van het nieuwe monumentenstelsel staan beschreven. Op 27 november 2008 heb ik mijn plannen voor het nieuwe monumentenstelsel vervolgens aan het veld gepresenteerd. Een week later is het Visiedocument verstuurd naar 39 organisaties, met het verzoek om een reactie te geven op de plannen. In totaal zijn er 70 reacties binnengekomen. Alle reacties zijn geanalyseerd en verwerkt.

Bij het opstellen van deze beleidsbrief heb ik mij laten voeden door de adviezen van de MoMo-werkgroepen, de resultaten van de onderzoeken, de resultaten van de expertmeeting, het advies van de Raad voor Cultuur en de 70 reacties uit het veld. Een volledige beschrijving van alle activiteiten en het proces van het project vindt u in Bijlage 2.

Knelpunten in het huidige monumentenbeleid

Door nadrukkelijk contact te zoeken met het veld, is in de voorbereiding een goed beeld ontstaan van de knelpunten in het huidige stelsel. De belangrijkste struikelblokken geef ik hieronder weer.

Achteraf toetsen leidt tot het imago van hindermacht

Doordat de regelgeving van de monumentenzorg toetst na afloop van het planproces, wordt de monumentenzorg dikwijls ervaren als hindermacht. Monumenteneigenaren en marktpartijen geven aan maanden, soms jaren bezig te zijn met plannen maken, waarbij ook de nodige kosten worden gemaakt. Het komt dan voor dat pas laat in het traject de monumentenzorg in beeld komt, die aangeeft welke cultuurhistorische waarden van het monument behouden moeten worden. Soms worden de plannen dan alsnog naar de prullenbak verwezen.

Te veel focus op objecten, los van hun omgeving

Het huidige monumentenbeleid is grotendeels een puntbeleid; er worden objecten aangewezen en beschermd: huizen, kastelen, kerken, molens, boerderijen, grenspalen, et cetera. Lijnen of gebieden, de beschermde stads- en dorpsgezichten uitgezonderd, krijgen momenteel geen speciale status. Er zijn vanuit de monumentenzorg ook geen subsidies voor het in stand houden van een cultuurlandschap of een cultuurhistorisch waardevol gebied; er gaat alleen geld naar de losse rijksmonumenten die zich daarin bevinden.

In theorie zijn er wel enkele instrumenten in de ruimtelijke wet- en regelgeving om cultuurhistorie een plek te geven. In de praktijk zijn deze echter te vrijblijvend en juridisch niet hard genoeg – aldus het oordeel van verschillende belangengroepen.

Een grillige restauratiemarkt door incidentele financiering

De laatste jaren zijn er veel incidentele middelen in de monumentenzorg gestoken, om de zogeheten restauratieachterstand op te lossen. De Werkgroep Financiën beveelt aan om een structureel restauratiebudget op te nemen in de begroting.

Incidenteel geld zorgt namelijk voor grillig gedrag op de restauratiemarkt. Ook leidt het tot een ad hoc aanpak van restauraties, tot onzekerheid en een geringe investeringsbereidheid bij eigenaren, en tot projecten die bij het ontbreken van zicht op voldoende middelen soms letterlijk in de steigers blijven staan. Het systeem van grote incidentele bedragen kan bovendien leiden tot ongewenste prijsopdrijving.⁶

Verder is een incidentele financieringsregeling slecht voor de bouwbedrijven, en vooral voor het in stand houden van het restauratievak. De specialistische beoefenaren van oude ambachten (glazeniers, timmerlui, stukadoors, metselaars) vormen de ruggengraat van een zorgvuldige omgang met monumenten. Maar jonge, talentvolle leerlingen gaan wegens de onzekere markt liever naar andere sectoren, en oudere werknemers zijn om die reden geneigd te switchen.

Te hoge administratieve lasten

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een onderzoek gedaan naar administratieve lasten voor burgers bij vergunningen.⁷ Daaruit kwam naar voren dat de monumentenvergunning de duurste informatieplicht heeft van alle gemeentelijke vergunningen. De Brim-evaluatie⁸ laat zien dat de eigenaren van monumenten (kerken, molens, boerderijen met agrarische bestemming, kastelen en overige objecten) de administratieve inspanningen die nodig zijn om subsidie te krijgen te groot en te kostbaar vinden, in verhouding tot de eventuele subsidie die daar tegenover staat.

Verder blijkt uit onderzoek van de Erfgoedinspectie⁹ dat de introductie van de Uniforme Voorbereidingsprocedure (Uov) voor de monumentenzorg een verslechtering in plaats van een verbetering heeft gebracht. De Uov zorgt voor een substantiële verlenging van de procedures voor wijzigingen aan rijksmonumenten. Dat is uiteraard nadelig voor eigenaren.

Veel leegstand en dreigende leegstand

Industriële complexen, kerken en andere historische gebouwen verliezen meer en meer hun functie en komen leeg te staan. Zodra een gebouw leegstaat en niet meer wordt onderhouden, treedt het verval in. De kwaliteit van het gebouw gaat dan snel achteruit. Onder anderen de voormalig Rijksadviseur Cultureel Erfgoed heeft mij op dit probleem gewezen, met de *Oude kaart van Nederland*, waarin geïnventariseerd wordt hoeveel gebouwen en complexen al leeg staan en waar dat dreigt te gebeuren. De opgaven die dit stelt zijn veelal bovensectoraal, aangezien het grote complexen betreft die een bepalende rol spelen in hun omgeving en in het landschap.

Moeilijk toegankelijke kennis

Voor een kwalitatief goede monumentenzorg is de toegankelijkheid van kennis van groot belang. In het huidige stelsel heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de positie van kennisinstituut. Er is daar veel kennis en deskundigheid aanwezig, maar deze is niet altijd even toegankelijk voor de naar kennis zoekende burger, gemeente of monumenteneigenaar. Ook het KICH (Kennis en Informatiesysteem Cultuur Historie) blijkt in de praktijk een te complex programma om makkelijk cultuurhistorische informatie te vinden, zelfs voor hoogopgeleide, betrokken mensen. Dat staat nog los van het feit dat de informatie die daar beschikbaar is niet volledig is.

Een ander knelpunt is het kennisniveau bij gemeenten. Uit diverse onderzoeken, en meest recent uit het onderzoek van de Erfgoedinspectie¹⁰, blijkt dat het kennisniveau bij met name gemeenten die maar weinig monumenten hebben dikwijls onvoldoende is. Dat is op zich begrijpelijk: deze vaak kleinere gemeenten kunnen maar zeer beperkt capaciteit vrijmaken voor de monumentenzorg. Ondanks de vaak grote inzet van de betrokken monumentenambtenaar blijkt het bovendien een lastige opgave om de benodigde kennis te vergaren. Uit de enquête die Intomart heeft gehouden onder 3.000 monumenteneigenaren blijkt dat de gemeente daardoor onvoldoende functioneert als loket voor de ondersteuning bij monumentenzorg.

De huidige kennisstructuur van Steunpunten en Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed werkt niet optimaal: de gewenste kennis bereikt lang niet altijd de gewenste plek. Ook het onderzoek 'MoMo en de mens' laat dat zien.¹¹ Daarom zal ook de kennisontwikkeling en informatieoverdracht aandacht moeten krijgen.

Voorlopers van de modernisering

Om deze knelpunten aan te pakken ligt er nu deze beleidsbrief. Daarmee wordt voortgebouwd op een aantal recente stappen.

In *Kunst van Leven* heb ik de kaders aangegeven voor de modernisering van de monumentenzorg. Daarin gaf ik aan dat het huidige monumentenstelsel goed functioneerde in de bestuurlijke en ruimtelijke context van de vorige eeuw, toen de bescherming van het object tegen de oprukkende modernisering centraal stond, zoals de 17^e eeuwse vestingwerken bescherming boden tegen de vijand. Ik betoogde dat de tijd gekomen was om dit paradigma van aanval en verdediging los te laten.

De sleutelwoorden moeten integratie en samenwerking worden. Cultuurhistorische waarden moeten niet als losse objecten in steden en landschappen staan, beschermd tegen de tand des tijds, maar er werkelijk deel van uitmaken. Dat vergt samenwerking van regelgevers en planners. Ik gaf twee belangrijke veranderingen aan die in het moderne monumentenbeleid doorgevoerd moeten worden.

Van objectgericht naar omgevingsgericht

De directe omgeving van een monument is sterk bepalend voor de manier waarop de cultuurhistorische kwaliteit tot zijn recht komt. Ook gebieden zelf hebben immers cultuurhistorische kwaliteiten. Het moderne monumentenbeleid moet beter inspelen op die kwaliteiten. Om dit te bereiken moet er meer samenhang komen tussen de monumentenzorg en de ruimtelijke ordening. Dat vergt ook een nieuwe blik op de rolverdeling van rijk en lokale overheden.

Van conserverend naar ontwikkelend

De noodzaak van ‘behoud door ontwikkeling’ wordt al langer onderkend. Met het Belvedere-beleid is de aandacht voor het belang van cultuurhistorie in de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling versterkt. Maar deze benadering moet nog meer verankerd worden, ook bij de professionele partijen in de monumentenzorg. Verder moet er meer verband worden gelegd tussen monumentenzorg en het beleid dat gericht is op maatschappelijke vraagstukken, zoals de herstructurering van aandachtswijken en de wateropgave.

Drie pijlers voor nieuw beleid

De strekking van de adviezen die ik tijdens de voorbereiding heb ontvangen is dat het monumentenstelsel de afgelopen decennia zijn vruchten heeft afgeworpen, maar nu tegen de grenzen van zijn mogelijkheden aanloopt. Juist de grote opgaven die zich nu aandienen zijn te groot voor een stelsel dat het individuele object centraal stelt. Een nieuwe aanpak is nodig. Tegelijk worden bestaande verworvenheden die hun waarde hebben bewezen natuurlijk niet overboord gezet.

Mijn visie op de modernisering van de monumentenzorg is daarom gestoeld op drie pijlers: borging van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening, krachtiger en eenvoudiger sectorale regelgeving en het bevorderen van herbestemming. Het fundament onder deze pijlers is de kennisinfrastructuur, onmisbaar voor een goed functionerende monumentenzorg.

Pijler 1: Cultuurhistorie laten meewegen in ruimtelijke ordening

Ik wil dat cultuurhistorie in alle gevallen een factor wordt bij het plannen van de ruimtelijke inrichting van ons land. Cultuurhistorie vormt de materiële weerslag van menselijk handelen in het verleden. Die is in ons land overal aanwezig, en vertegenwoordigt een belangrijke waarde die in de besluiten meegenomen moet worden.

De cultuurhistorie zal dus verankerd worden in de ruimtelijke ordening. De tijd is voorbij dat we ruimtelijke plannen maken zonder dat wordt nagedacht over de betekenis is van een plek, over wat zich daar heeft afgespeeld, hoe daar mensen hebben gewoond en gewerkt, en wat daarvan zichtbaar moet blijven in de ruimte.

Pijler 2: Krachtiger en eenvoudiger regelgeving

De sectorale regelgeving in het moderne monumentenstelsel zal grondig aangepast worden: die moet eenvoudiger doeltreffender worden. Deze tweede pijler is een samentrekking van de pijlers 2 (minder regeldruk) en 3 (kwalitatieve borging bestaande voorraad) uit het Visiedocument *Een lust, geen last* (2008), dat ik in december 2008 heb verspreid.

Enerzijds wordt een deel van de sectorale regelgeving overbodig, omdat er veel in de ruimtelijke ordening geregeld zal worden. Anderzijds zal de sectorale energie anders ingezet moeten worden. Daar waar procedures geen of slechts een geringe meerwaarde leveren voor het monument, maar wel een aanzienlijke last zijn voor de eigenaar, zal flink worden ingegrepen. Dit betekent dat er minder en eenvoudiger procedures komen.

Om de eigenaren goed te ondersteunen in het onderhouden en ontwikkelen van monumenten, zal ik extra investeren in de kwaliteit van de monumentenzorg, door de regels te vereenvoudigen en geld, kennis en kwaliteitsimpulsen beschikbaar te stellen, voor zowel het object als de directe omgeving. Monumentenzorg wordt zo meer een lust en minder een last.

Pijler 3: Bevorderen van herbestemming

De transformatie van monumenten biedt enorme kansen om de beleving van de cultuurhistorische waarden te vergroten, zo lang dat gebeurt met liefde voor het erfgoed. De nieuwe bestemming kan ervoor zorgen dat een monument weer meer wordt gebruikt, de mogelijkheden tot behoud toenemen en meer mensen ermee in contact komen.

Belangrijk zijn ook de kansen die ontstaan in de omgeving van het betreffende project. Aanpassingen aan bijvoorbeeld een karakteristiek gebouw kunnen een grote uitstraling hebben op het gebied eromheen. Het Belvedere-programma heeft vaak laten zien dat de meest interessante oplossingen ontstaan door creatief te zijn binnen de bestaande cultuurhistorische context.

De komende decennia is herbestemming een grote opgave: de leegstand van kerken, scholen, boerderijen en industriële complexen is snel groeiend. Die opgave moeten we aanpakken. Daarbij is zorg in de planningsfase van groot belang. Planvorming bij herbestemming duurt soms jaren, en leegstand tast het gebouw aan. Het beleid in deze derde pijler is er dan ook op gericht de gebouwen in de planperiode tegen verloedering te beschermen. Zo ontstaat rust, ruimte en tijd om plannen te ontwikkelen en financiers te vinden.

Leeswijzer

Hiermee heb ik de contouren aangegeven voor mijn beleid, en de voorgeschiedenis geschetst. In de volgende hoofdstukken worden de drie pijlers verder uitgewerkt. Hoofdstuk 2 is gewijd aan de verankering van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening (pijler 1). Hoofdstuk 3 gaat over de manieren waarop de sectorale regelgeving eenvoudiger en doeltreffender gemaakt kan worden (pijler 2). In hoofdstuk 4 bespreek ik de maatregelen om herbestemming te bevorderen (pijler 3).

Daarna volgen nog twee hoofdstukken. Hoofdstuk 5 is gewijd aan een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van het beleid in elk van de drie pijlers: een goede kennisinfrastructuur. Op allerlei punten is geconstateerd dat de kennisontwikkeling en informatieoverdracht nog tekort schieten. Daarom wijd ik daar een speciaal hoofdstuk aan, met voornemens voor effectief beleid.

Ook een goede financiële basis is uiteraard onontbeerlijk. Vandaar dat ik in hoofdstuk 6 inga op de financiële regelingen die passen bij een gemoderniseerde monumentenzorg.

⁶ Investeren in monumenten, NRF, 2007.

⁷ BZK 2005.

⁸ Brim-evaluatie, BMC, 2008.

⁹ Effecten van de Uov bij rijksmonumenten, EGI, 2008.

¹⁰ Onderzoek EGI 16 middelgrote monumentengemeenten, 2008.

¹¹ MoMo en de mens, Yana van Tienen, 2008.



Hoofdstuk 2





How
me
in r
ord

toekomstige erfgoed historie nieuwe wegen ruimtelijke ordening

Het huidige monumentenstelsel

De zorg voor ons erfgoed verloopt via vele sporen en instrumenten. Zo zijn er de Monumentenwet 1988 en de Natuurschoonwet 1928, maar is er ook een instrumentarium als de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet milieubeheer (via de m.e.r.-plicht). Soms werken die instrumenten goed, op andere momenten juist niet. In algemene zin heeft het Belvedere-beleid van de afgelopen tien jaar zijn vruchten afgeworpen. Hieronder bespreek ik de elementen van het huidige monumentenstelsel en geef ik aan wat daarin de beperkingen zijn.

Rijksmonumenten en beschermde gezichten

De Monumentenwet 1988 is een belangrijke basis voor de omgang met onze monumenten. Op grond van deze wet kunnen monumenten worden aangewezen tot rijksmonument. Provincies en gemeenten hebben via Provinciewet, respectievelijk de Gemeentewet de bevoegdheid provinciale en gemeentelijke monumenten aan te wijzen.

Maar deze objectbenadering heeft duidelijk beperkingen. Op zes meter afstand van een historische boerderij uit 1765 te Meteren kan een modern ‘ladenkastplan’ worden gerealiseerd zonder dat de bevoegde instanties hier tegenin kunnen gaan. Eeuwenoude gebouwen, zichtlijnen en structuren kunnen op die manier worden aangetast. In het dorp St. Geertruid in Zuid-Limburg is net buiten het beschermde dorpsgezicht een beeldverstorende nieuwbouwwijk gebouwd. De wijk ligt op de hoogste plek in het omringende heuvelland en doorbreekt de eeuwenoude relatie van het dorp met het historische landschap. Bij de locatiekeuze is de historische context blijkbaar niet in beeld geweest.

Dit soort keuzes kan leiden tot ontwikkelingen die niet gewenst zijn of die de kwaliteit van onze ruimtelijke omgeving aantasten. Veel gehoord is ook de kritiek dat cultuurhistorische waarden pas laat in het proces van planvorming in beeld komen. De belangrijkste keuzes zijn dan al gemaakt; dan alsnog de cultuurhistorie meewegen wordt vaak als hinderlijk ervaren.

Regelmatig worden objecten bovendien ingezet als middel in een strijd. Individuen of belangengroepen dienen aanvragen tot aanwijzing als rijksmonument in om een ongewenste sloop of wijziging van een monument te keren. Daardoor wordt het huidige wettige stelsel vaak – en niet geheel ten onrechte – als hindermacht gekwalificeerd.

Ook gebieden zijn in het huidige stelsel moeilijk te beschermen. In besluitvormingsprocessen hebben zij al helemaal een beperkte plaats. Op het schaalniveau van de stad of het dorp biedt het instrument van het beschermd stads- of dorpsgezicht – en daarvan hebben we er ruim 400 in Nederland – wel de mogelijkheid om vanuit cultuurhistorisch perspectief dwingend invloed uit te oefenen op het bestemmingsplan. Het rechtsgevolg van een aanwijzing tot beschermd gezicht is immers een zogenaamd ‘beschermend’ bestemmingsplan.

Hiermee wordt een directe relatie gelegd met de ruimtelijke ordening en daarmee met het vroegtijdig in beeld brengen en verankeren van cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan. Onderzoeken van de laatste jaren, door onder meer NRF en Novioconsult, beoordelen het instrument van de stads- en dorpsgezichten over het algemeen dan ook positief. Die borging van kwaliteit wil ik via het spoor van de ruimtelijke ordening in alle bestemmingsplannen laten meewegen. Daar komt bij dat voor grotere cultuurhistorische structuren, maar bijvoorbeeld ook voor waardevolle structuren uit de wederopbouwperiode waar veel minder de bebouwing zelf, maar eerder de relatie met de omgeving, groen en buitengebied van belang is, het instrument van het beschermde gezicht minder geschikt is. Van het instrument van het beschermde landschapsgezicht tenslotte – een provinciale bevoegdheid – wordt tot op heden geen gebruik gemaakt.

Buiten de huidige beschermde gezichten en in het buitengebied wordt het belang van de cultuurhistorie bij ruimtelijke besluiten nog wel eens vergeten, of wordt er nog te vaak vrijblijvend mee omgegaan. Dit geldt voor de gebieden direct buiten de grenzen van de beschermde gezichten, maar ook voor het buitengebied. Dit is ook duidelijk aangetoond door een in 2008 uitgevoerd onderzoek naar cultuurhistorische waarden in gemeentelijke ruimtelijke plannen.¹²

Natuurschoonwet 1928

Gelet op de culturele, historische en natuurwetenschappelijke waarden, vervullen landgoederen en buitenplaatsen een belangrijke functie in de huidige maatschappij – een belang dat al sinds 1928 wordt erkend. Voor eventuele nieuwe bebouwing op landgoederen is bepaald dat deze dienen te passen in het karakter van het landgoed. Dit zal veelal worden bepaald door omvang, locatie en bouwstijl.

Wet ruimtelijke ordening

Ruimtelijke belangen worden lokaal niveau geregeld via het bestemmingsplan, op basis van de Wet ruimtelijke ordening. Enkele worden specifiek genoemd, zoals archeologie, milieu en water. De regels hierover zijn vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Bro geeft aan dat er gegevens verzameld moeten worden en dat de gemeente inzichtelijk moet maken hoe met de vastgestelde waarden wordt omgegaan in de planvorming en bij het nemen van het besluit. Cultuurhistorie wordt niet genoemd.

Veelbelovende ontwikkelingen zijn er natuurlijk ook. De laatste jaren is een beweging naar een samenhangende benadering in gang gezet. Veel gemeenten kiezen bijvoorbeeld voor een integraal erfgoedbeleid. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente Maastricht. Met het Maastrichts Planologisch Erfgoedregime (MPE) is gekozen voor een synergie tussen het ruimtelijk en cultuurhistorisch kwaliteitsbeheer. Object en omgeving, kwaliteit en zorg voor het verleden: ze worden hier zoveel mogelijk binnen één kader – het bestemmingsplan – vormgegeven.

Maastrichts Planologisch Erfgoedregime

De systematiek van het MPE begint bij een gedegen onderzoek naar de cultuurhistorie. Daarbij wordt gekeken naar bijvoorbeeld het bodemarchief, de historische bouwkunst, de beeldkwaliteit, stedenbouwkundige structuren, waardenkaarten, landschapselementen en het verhaal van de plek. Deze elementen worden vastgelegd op de bestemmingsplankaart. Veel hangt af van de waardering van het erfgoed; die bepaalt uiteindelijk de intensiteit van de bescherming. Zo zal bij architectonisch waardevolle bebouwing vergunningsvrij bouwen worden uitgesloten. In het geval van waardevolle stedenbouwkundige structuren zal bij sloop en nieuwbouw getoetst worden op de specifieke stedenbouwkundige karakteristiek. De bescherming, of beter gezegd ‘behoud door ontwikkeling’, wordt in het MPE geregeld door een beheer- en sturingskaart die verankerd is in bestemmingsplanvoorschriften. In het bestemmingsplan wordt een aparte set voorschriften opgenomen die specifiek gekoppeld zijn aan de dubbelbestemming ‘Maastrichts erfgoed’.

Ook voor de archeologie is het beeld positiever. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) in het vooruitzicht hebben alle provincies en veel gemeentes op dat gebied al stappen gezet (zie verder hieronder). Via de Wamz (onderdeel van de Monumentenwet 1988) is in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bepaald dat bij een bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met ‘de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten’.

In de Wro maakt cultuurhistorie deel uit het van het onderdeel grondexploitatie. De onderzoekskosten die gemaakt moeten worden om archeologische en andere cultuurhistorische waarden te bepalen, kunnen in dat regime meegenomen worden in het budget voor de exploitatieopzet van het gebied. In veel gevallen maakt het archeologisch onder-

zoek ook al deel uit van het kostenplaatje van een nieuw plangebied. Het meenemen van cultuurhistorische aspecten in de grondexploitatie staat dus nog in de kinderschoenen, maar de basis is er wel.

Een goede omgang met cultuurhistorie speelt zich natuurlijk niet alleen af op gemeentelijk niveau. De afgelopen jaren hebben de provincies het cultureel erfgoed als volwaardig belang opgenomen in de Streekplannen. Het rapport 'cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen' (waarin ook is gekeken naar de provincies) is hier zeer positief over. Alle provincies hebben waardenkaarten opgesteld die de verankering van cultuurhistorie in bestemmingsplannen heeft bevorderd. Dit heeft in grote mate bijgedragen aan de emancipatie van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening. Op dit moment wordt hard gewerkt aan het opstellen van de provinciale structuurvisies en verordeningen.

Tegelijkertijd zijn er nieuwe taken en verantwoordelijkheden bijgekomen. Met de Nationale Landschappen richten de provincies zich op het behoud en de bescherming van het cultuurlandschap. Het rapport 'Landschap beschermen en ontwikkelen' van het bureau van de Leefomgeving maakt duidelijk dat het beleid van de Nationale Landschappen nog in ontwikkeling is. Dit is logisch, het Nationaal Landschap is immers een relatief nieuw fenomeen dat tijd nodig heeft. Mijn collega's van VROM en LNV en de provincies bekijken gezamenlijk hoe het beleid voor de Nationale Landschappen te optimaliseren. De Nationale Landschappen worden geborgd via de Amvb Ruimte en via de provinciale structuurvisies en verordeningen. De provincies spelen hier als gebiedsregisseurs een belangrijke rol in het bijeenbrengen van de culturele en ruimtelijke opgaven in de landschappen.

Beheersverordening

De beheersverordening maakt onderdeel uit van de Wro. De toepassing van een beheersverordening is mogelijk als er geen significante ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, en het beheer van een gebied overeenkomstig het bestaande gebruik geregeld kan worden. Tot op heden is met dit middel echter nog geen ervaring op gedaan.

Een belangrijk aandachtspunt bij deze aanpak is dat in de vigerende bestemmingsplannen cultuurhistorie in veel gevallen onvoldoende geborgd zal zijn. Daarom moeten gemeenten die gebruik willen maken van de beheersverordening, alsnog onderzoeken of de cultuurhistorie verankering nodig heeft. Op basis van artikel 3:2 Awb moet in dat kader onderzoek worden gedaan naar relevante omgevingsaspecten.

Ik noem het instrument hier omdat vaak een relatie wordt gelegd tussen de beheersverordening en de huidige beschermde stads- en dorpsgezicht. Alhoewel de ervaring met het instrument dus nog ontbreekt zou het inderdaad een zinvol instrument kunnen zijn voor gemeenten die hechten aan de voortzetting van een behoudend ruimtelijk beleid voor historische stads- of dorpskernen. Daarmee wil ik overigens niet zeggen dat in historische stads- of dorpskernen een behoudende koers gevaren zou moeten worden. Meestal is er immers sprake van een grote dynamiek, en cultuurhistorie kan daarin juist een waardevolle bron van inspiratie zijn.

Wet op de archeologische monumentenzorg

Met de inbedding in het Bro is de archeologie een volwaardig onderdeel geworden van de ruimtelijke ordening. Iedereen weet waar hij aan toe is, nu via inventarisaties, proefonder-

zoek, en waardestelling bepaald moet worden of een terrein archeologische waarden heeft die beschermd moeten worden. Dit is een cruciale factor gebleken.

Door Maltawetgeving (Wet op de Archeologische Monumentenzorg, Wamz) is deze heldere gang van zaken verankerd. Ontwikkelaars, gemeenten en bouwers weten tijdig welke waarden in de bodem aanwezig zijn en kunnen daarop anticiperen. Archeologische objecten zijn daardoor niet langer toevallige vondsten die in paniek gered moeten worden – en leiden tot vertraging – of zaken die juist ongezien verloren gaan omdat de kosten van een goed onderzoek en een bouwvertraging niet op te brengen zijn.

Kortom: de archeologie heeft – zelfs al voor de inwerkingtreding van de Wamz – een goede positie verworven in het proces van planvoorbereiding op gemeentelijk niveau; dus aan de voorkant van het proces.

Milieu Effectrapportage

Een ander instrument is de milieueffectrapportage (m.e.r.). Bij m.e.r.-plichtige activiteiten moet de cultuurhistorie zorgvuldig worden meegewogen. In die situatie is dus sprake van een behoorlijke borging van het belang van de cultuurhistorie. Het ministerie van OCW is mede verantwoordelijk voor het instrumentarium, en is wettelijk adviseur bij m.e.r.-plichtige activiteiten. De wettelijke verankering is dus goed. Wel valt er nog winst te behalen als het gaat om het in beeld brengen en meewegen van cultuurhistorische waarden, kortom in de toepassing van het instrument.

Belvedere

In 1999 zijn de ministeries van LNV, VROM, VWS en OCW gestart met het Belvedere-project. Doel was om de cultuurhistorie als inspiratiebron te gebruiken bij de ontwikkeling van gebouwen en gebieden. ‘Behoud door ontwikkeling’: dat is de slagzin van Belvedere.

In de bijna tien jaar die het project nu bestrijkt, is veel bereikt via de sturing met financiële, stimulerende en communicatieve maatregelen. Tientallen voorbeeldprojecten zijn uitgevoerd, en zeker op landelijk en provinciaal niveau is de gedachte achter Belvedere redelijk goed in de verschillende overheidsorganisaties doorgedrongen.

De onlangs uitgevoerde evaluatie toont echter wel aan dat het gedachtegoed nog niet voldoende in de haarvaten van het ruimtelijke ordeningssysteem (i.c. de gemeenten) is doorgedrongen. Ogenscheinlijk staat iedere besluitvormer of ontwikkelaar pal voor de cultuurhistorie, maar als puntje bij paaltje komt, is de cultuurhistorie vaak toch een ‘zacht’ argument.

Ik ben van plan de verworvenheden van Belvedere te koesteren.¹³ Ze sluiten naadloos aan bij mijn ambities voor een nieuw monumentenstelsel dat inzet op een vroege inbreng in het planproces en een creatieve omgang met cultuurhistorische waarden.

Natuurbeschermingswet

Het Beschermd Landschapsgezicht is in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen en sinds oktober 2005 officieel van kracht. Deze wet maakt het mogelijk ook historisch-geografische waarden in het landschap, zoals oude verkavelingspatronen, te beschermen. Dit is een mogelijkheid op grond waarvan het cultuurlandschap beschermd kan worden. De Monumentenwet 1988 biedt via de beschermde stads- en dorpsgezichten wel mogelijk-

heden, maar is van oudsher toch meer op stedenbouwkundige ensembles gericht. Beschermd landschapsgezichten kunnen aangewezen worden door provincies. Het rechtsgevolg is dat gemeenten een bestemmingsplan opstellen waarin de cultuurhistorische waarden worden geborgd. Tot op heden is het instrument echter nog niet toegepast.

Het toekomstige monumentenstelsel

Ambitie

Mijn doelstelling is het tot stand brengen van een verschuiving van 'hindermacht' achteraf naar kennisvergaring, analyse en afweging vooraf. Dit kan door aan te sluiten bij de systematiek van de Wro. Deze omslag opent ook de weg naar meer omgevingsgericht omgaan met cultuurhistorie, zowel in de stedelijke omgeving als in het daarbuiten gelegen cultuurlandschap.

Het monument wordt zo gezien als een onderdeel van zijn omgeving. Omgekeerd ontleent de omgeving ook zijn identiteit aan de aanwezigheid van cultuurhistorische objecten, patronen en gebouwen. Het uitgangspunt is dat heel Nederland cultuurhistorische waarden bevat. Dat kan ook niet anders: zoals ik in het begin al opmerkte is ons land het resultaat van een eeuwenlange inspanning.

Om deze ambitie te verwezenlijken zijn bepaalde veranderingen nodig. Zo ga ik de positie van de cultuurhistorie aan het begin van het ruimtelijke ordeningsproces juridisch versterken. Daarbij moet goed worden gekeken naar de huidige sectorale wetgeving. Daar waar mogelijk zal ik kiezen voor een borging van het cultuurhistorisch belang via de Wro. Op termijn vermindert dat de sectorale regeldruk.

Dat betekent dat ik partijen vraag de cultuurhistorie nadrukkelijk in beeld te brengen en expliciet aan te geven hoe ze met deze waarden omgaan. Tegelijkertijd wil ik duidelijk maken waar het rijk staat en welke waarden van nationaal belang zijn. Daarom zal ik een structuurvisie opstellen, zoals bedoeld in de Wro. Ik zal dat doen in overleg met de betrokken overheden.

Een belangrijke stap heb ik overigens al gezet: aanwijzing van monumenten uit de periode van vóór 1940 op verzoek van derden is op grond van de recent gewijzigde Monumentenwet 1988 niet meer mogelijk.¹⁴ Hiermee wordt veel 'hindermacht' vermeden en komt de focus meer in het begin van het proces te liggen: daar moet het belang nu immers worden ingebracht en afgewogen.

Structuurvisies

Hoe kan cultuurhistorie het beste worden meegenomen in de ruimtelijke ordening? Binnen het Kabinet is de beslissing genomen om in principe geen nieuwe toetsen in te voeren, aangezien deze niet passen bij de beoogde vermindering van de regeldruk. Een mogelijke Erfgoedtoets (naar voorbeeld van de Watertoets), zoals voorgesteld door de werkgroep Instrumentarium, past daarom niet binnen dit kabinetsbeleid. Ook is er geen externe reden, zoals een Europese richtlijn, die ons dwingt om een toets in te voeren. Bovendien betekent de inzet van een toets dat achteraf wordt gekeken wat de rol van cultuurhistorie had moeten zijn – iets wat ik nu juist niet wil. Daarmee is duidelijk wat er niet moet gebeuren. Maar hoe gaan we dan wel te werk?

Allereerst zijn structuurvisies daarvoor een goed instrument. Op basis van de Wro leggen rijk, provincies en gemeenten daarin hun ruimtelijke beleidsambities vast. Een structuurvisie bevat daarnaast ook uitleg over de realisatie. De provincies zijn hier al actief mee bezig en ook bij gemeenten is deze ontwikkeling waarneembaar. Het voordeel van het meenemen van de cultuurhistorie in de gemeentelijke structuurvisies is dat vervolgens bij het opstellen van bestemmingsplannen de inventarisatie uit de structuurvisie kan worden meegenomen.

Naast een structuurvisie voor het gehele grondgebied is het ook mogelijk om een structuurvisie op deelaspecten op te stellen (artikel 2.3, tweede lid Wro). Om te voorkomen dat er incidentenpolitiek wordt bedreven, en om de transparantie van het Rijksbeleid te bevorderen, zal OCW, samen met VROM en LNV, een structuurvisie formuleren die als basis zal fungeren voor de omgang met cultuurhistorische waarden van nationaal belang. De hoofdpunten van mijn beleid inzake de Modernisering Monumentenzorg voor zover deze raken aan de ruimtelijke inrichting, wil ik op deze wijze vastleggen in de Structuurvisie Cultuurhistorie.

In een later stadium zal een en ander verder geborgd worden in de amvb-ruimte.

Bestemmingsplan

Belangrijk voor de borging van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening wordt ook het gemeentelijke bestemmingsplan. Bij het opstellen daarvan moeten – in een zo vroeg mogelijk stadium – de aanwezige waarden worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Anders dan het sectorale beschermingsinstrumentarium, biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid om niet alleen het object en zijn omgeving, maar ook andere waardevolle structuren, gebieden, cultuurlandschappen en archeologische waarden op te nemen. Ook historische buitenplaatsen en groen kunnen erin beschreven worden.

De resultaten van de inventarisatie worden gewogen, om een antwoord te geven op de vraag welke ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied toelaatbaar worden geacht. Dit wordt vervolgens uitgewerkt binnen het instrument dat de burgers bindt: het bestemmingsplan.

Daarmee komt het zwaartepunt van borging van de cultuurhistorische waarden te liggen bij de gemeentelijke overheid. Dat is terecht: de gemeente is voor de betrokken burger de meest toegankelijke overheid. Het is de bestuurslaag waar het bestemmingsplan wordt vastgesteld en (bouw- en herontwikkelings)plannen worden ingediend. Het bevoegd gezag beoordeelt wat de concrete effecten zijn van een ontwikkeling op de geïnventariseerde cultuurhistorische waarden, en zal gemotiveerd aangeven op welke wijze in het bestemmingsplan wordt omgesprongen met deze waarden.

Het voordeel is verder dat burgers, ontwikkelaars én gemeenten weten waar ze aan toe zijn. Er treden immers geen tussentijdse wijzigingen van het toetsingskader op. Ook de actualiteit en dynamiek zijn gewaarborgd: het bestemmingsplan heeft in de Wro een geldigheidsduur van tien jaar. Na maximaal tien jaar kan door middel van nader onderzoek c.q. nieuwe inzichten nieuwe kennis worden vergaard over de aanwezige cultuurhistorische waarden. Deze krijgt dan een plaats in het volgende bestemmingsplan.

Met speciale belangstelling heb ik gekeken naar het Maastrichtse model waar ik al eerder naar verwees. Het is een inspirerend alternatief voor de traditionele, objectgerichte benadering via de lijn van de monumentenverordening, welke ik samen met mijn collega van VROM met belangstelling zal volgen. Ik heb ook gekeken naar de mogelijkheid van landelijke invoering.

Ik ben mij er echter van bewust dat gemeenten die hun erfgoedbeleid met de traditionele aanpak goed op orde hebben, niet de behoefte voelen tot een drastische systeemwijziging. Bij dergelijke gemeenten zal de gebiedsgerichte aanpak meer aanvullend werken op hun sectorale beschermingsregime, in plaats van deze volledig te vervangen.

Aanpassing Bro

Om een succesvolle aansluiting bij het Wro-stelsel te bewerkstelligen zal ik, in samenwerking met mijn collega van VROM, het Bro aanpassen, en dan met name artikel 3.1.6. Door cultuurhistorie expliciet op te nemen als element in het Bro, wordt gewaarborgd dat gemeenten cultuurhistorische informatie verzamelen en een zichtbare afweging maken in het kader van het opstellen van bestemmingsplannen (maar ook projectbesluiten en beheersverordeningen). We hebben al ervaring met deze wijze van borging, namelijk voor het beschermen van archeologische waarden. Nu kunnen we die lijn doortrekken voor de andere cultuurhistorische disciplines.

Op dit moment nog staat er in het besluit een beperking tot 'in de grond aanwezige of te verwachten monumenten'. Dit heeft nu nog betrekking op archeologische waarden. Dit lid zal als volgt geformuleerd worden: 'Voor zover bij de voorbereiding van het projectbesluit geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, waarin de hierna volgende onderdelen zijn beschreven, worden in de ruimtelijke onderbouwing ten minste neergelegd:

- a een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige of te verwachten cultuurhistorische waarden rekening is gehouden;'

In het kader van synchronisatie van bepalingen dient artikel 5.1.3, tweede lid, onder a, overeenkomstig te worden aangepast. Hiermee wordt verzekerd dat een projectbesluit ook aangeeft welke effecten een voorgenomen project heeft op de geïnventariseerde cultuurhistorische waarden. Hetzelfde geldt voor de beheersverordening als genoemd in de Wro.

Onderzoek, kosten en dekking

De inventarisatie en afweging van de cultuurhistorische waarden voor structuurvisie en bestemmingsplan dienen een algemeen belang. Op basis van de Wro en de Awb dient het bevoegd gezag daarom te beschikken over alle relevante gegevens. Deels zullen die afkomstig zijn van de aanvrager. Maar gemeenten moeten ook meer zelf de verantwoordelijkheid gaan nemen om lacunes op te (laten) vullen. De hiermee gemoeide kosten maken om die reden gewoon deel uit van de provinciale (structuurvisie) of gemeentelijke (structuurvisie en bestemmingsplan) dekking.

Bepaalde kosten komen echter voor rekening van de initiatiefnemer van een project, analoog aan hoe dit geregeld is voor archeologisch onderzoek (verstoorder betaalt). In dit geval zal het bijvoorbeeld gaan om onderzoek naar de bouwhistorie of historische geografie. De Wro biedt de juridische basis om de kosten daarvoor te verhalen op de initiatiefnemer. Deze kosten mag de gemeente dus in de exploitatieopzet van het exploitatieplan opnemen, en verhalen bij de initiatiefnemer.

Bouwhistorisch onderzoek

Hoewel in het verdrag van Malta ook de bouwhistorie als wegingsfactor wordt genoemd, is tot dusver voor het gebouwd erfgoed de gewenste emancipatieslag achterwege gebleven. Recent onderzoek laat echter zien dat de Wro nu al mogelijkheden biedt om ook het bouwhistorisch belang in het RO-proces te borgen.

Binnenkort zal een publieksvriendelijke versie van het rapport verschijnen, gericht op gemeenten. Hiermee wil ik ondersteunen dat gemeenten meer gebruik gaan maken van de bestaande mogelijkheden om het bouwhistorische belang, daar waar relevant, een plek te geven in het bestemmingsplan.

Milieueffectrapportage (m.e.r.)

In de m.e.r. is het meewegen van de waarde van gebouwd erfgoed voldoende (wettelijk) geborgd. In geval van m.e.r.-plichtige ingrepen moet immers altijd in beeld worden gebracht welke waarden aanwezig zijn en wat de effecten zijn van de ruimtelijke voornemens op deze waarden. De m.e.r. is echter niet verplicht voor alle ruimtelijke ingrepen. Bovendien gaat hij vaak over een groter schaalniveau, en is dus eerder geschikt voor het meewegen van een bepaalde structuur in een cultuurlandschap dan voor een individueel monument.

Toch kan de systematiek van de m.e.r. goed gebruikt worden voor een verdere versterking van het belang van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening. Recent is een methodiek beschikbaar gekomen waarmee cultuurhistorie ingebed kan worden in het m.e.r. Zo kan een integrale weging ontstaan. Op die manier wil ik bevorderen dat het bestaande instrumentarium beter benut kan worden, zowel door de initiatiefnemers als door het bevoegd gezag.

Beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten

De aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten is een gezamenlijke bevoegdheid van de ministers van OCW en VROM. Het doel is niet primair om individuele gebouwen binnen het aangewezen gebied te beschermen, maar om de structuur en het karakter van het gezicht als geheel te behouden. Een aanwijzing zet ontwikkelingen niet op slot – kijk maar naar de dynamiek in de Amsterdamse binnenstad – maar biedt wel een cultuurhistorisch handvat, vroeg in het proces, bij de ontwikkeling van plannen.

In de afgelopen 25 jaar is het instrument meermalen geëvalueerd en zijn ook aanbevelingen gedaan, onder meer door de Universiteit Wageningen, de Commissie Wevers, NRF en NovioConsult. Over het algemeen wordt positief geoordeeld. Recent heeft onderzoek nog aangetoond dat eigenaren de waardevastheid van onroerend goed in een beschermd gezicht waarderen.

De evaluatie van de beschermde stads- en dorpsgezichten geeft nog twee aspecten die kenmerkend zijn.¹⁵ Ten eerste is er de zekerheid die de status van een beschermd gezicht biedt voor het behoud van de waarden van een gebied. Maar misschien nog wel belangrijker is de labelfunctie: de emotionele waarde die een aanwijzing heeft, en de betekenis die daar door bewoners, overheden en marktpartijen aan wordt gehecht. Dit zijn waardevolle verworvenheden, die van toepassing zullen blijven op de nu al bestaande beschermde stads- en dorpsgezichten. Deze zullen dus ook gewoon blijven bestaan.

Ook hier kan de ruimtelijke ordening echter nog een grotere rol gaan spelen. In de structuurvisie wil ik een beperkt aantal gezichten de status geven van ‘nationaal wederopbouwgezicht’, om zo ook het erfgoed uit de naoorlogse periode te behouden. Ik wil daarbij tegelijkertijd aansluiten bij het traject van de amvb 2^e tranche en daarmee deze gezichten in een Amvb vast te leggen. Op grond van de resultaten zal ik vervolgens na overleg met IPO en VNG besluiten of ik in de toekomst nieuwe gezichten aan zal wijzen via de Monumentenwet 1988, of dat de lijn van de Wro gekozen zal worden. In het laatste geval kan het sectoraal instrumentarium verder worden afgebouwd. Natuurlijk is het zo dat er niet alleen wederopbouwgezichten van nationaal belang zijn. Gemeenten zelf, maar nadrukkelijk ook de provincies kunnen zelf hun ambities bepalen op gemeentelijk respectievelijk provinciaal niveau en borgen via de hun beschikbare instrumenten. Het bepalen van wat nationale wederopbouwgezichten zijn en welke wellicht op provinciaal niveau van belang zijn, zal ik in overleg met de provincies bepalen.

Het beschermde landschapsgezicht uit de Natuurbeschermingswet 1998 is nog niet gebruikt door de provincies. Een eventuele mogelijkheid om de beschermde landschapsgezichten in de toekomst primair te beschermen via het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening wordt gezien bij de lopende integratie van de natuurwetgeving, waarbij de Flora- en faunawet, de Boswet en de Natuurbeschermingswet 1998 worden geïntegreerd.

Belvedere

Uit de evaluatie van het Belvedere-project concludeer ik dat cultuurhistorie een betere juridische borging verdient, om zo de gewenste doorwerking te bereiken. Dit kan door de voorgestelde tweetrapsraket (borging van cultuurhistorie in bestemmingsplan en structuurvisie) en aanpassing van het Bro.

Het uitdragen van de Belvedere-doelstelling vraagt echter om continue aandacht. De kennis die is opgedaan bij het project zal zijn weg moeten vinden naar reguliere diensten en instellingen. Het gaat daarbij om de verdere ontwikkeling van een ontwikkelingsgerichte benadering voor het omgaan met cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening. Met name de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de Dienst Landelijk Gebied en Erfgoed Nederland hebben hier een belangrijke kennis en platformfunctie.

Relatie met andere wetgevingstrajecten

Wabo

In 2007 is besloten de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in te voeren. Inwerkingtreding is beoogd op 1 januari 2010.

In deze wet wordt een aantal aspecten gebundeld dat raakt aan de fysieke leefomgeving. Het doel is om daarmee te komen tot één omgevingsvergunning, waarin de bouwvergunning, monumentenvergunning, milieuvergunning en planologische toestemmingen om af te wijken van bestemmingsplannen (onthefingen en projectbesluit) worden opgenomen.

Dit bespaart erg veel tijd, kosten en procedures. Tegelijk blijven de inhoudelijke toetsingskaders en beschermingsniveaus met de Wabo ongewijzigd bestaan. Dat geldt ook voor de Monumentenvergunning. Ik heb er vertrouwen in dat de belangen van de monumentenzorg op deze wijze goed geborgd blijven.

Welstand en Woningwet

Er is een evaluatie uitgevoerd van het welstandstoezicht en de huidige regeling voor bouwvergunningvrije bouwwerken (opgenomen in het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken, het Bblb, vallend onder de Woningwet). Op dit moment wordt gewerkt aan een vernieuwde regeling. Die moet praktische knelpunten wegnemen en zorgen voor een verdere verruiming van de regeling, met name door meer toe te staan in wat wel de achtererfgebieden wordt genoemd – die doorgaans minder in het zicht liggen. De regeling zal gelijktijdig met de Wabo in werking kunnen treden, als bijlage bij het Besluit omgevingsrecht.

Een methode als het Maastrichts Planologisch Erfgoedregime focust de aandacht op de bewegingsvrijheid die gemeenten hebben in het kader van bouwvergunningvrije bouwwerken. Op dit moment heerst in beschermde gezichten een bouwvergunningplicht (artikel 43, lid 2 Woningwet). Dit instrument is bedoeld om de ruimtelijke kwaliteit van een beschermd gezicht op peil te houden.

Bij beschermde gezichten gaat het echter primair om de structuur en het karakter van het geheel; kleine veranderingen op objectniveau, zeker in de achtererfgebieden, doen daar vaak geen afbreuk aan. Toch moet momenteel, conform de Woningwet, een vergunning-procedure doorlopen worden. Dit betekent een onnodige last voor de overheid en de burger.

Ik streef er naar om samen met mijn collega van VROM de wet- en regelgeving daarom zodanig aan te passen dat wijzigingen in beschermde gezichten niet vergunningvrij zijn, *tenzij* via welstand en op basis van inhoudelijke criteria is geregeld dat voor bepaalde bouwwerkzaamheden in bepaalde gebieden geen bouwvergunning nodig is. Op die manier spitst de zorg zich toe op de plekken waar die ook echt nodig is. Daarnaast zal deze aanpak gemeenten stimuleren om actief beleid te ontwerpen op het terrein van de ruimtelijke beeldkwaliteit.

Invoering

Wat is er nodig om deze wijzigingen in te voeren? Hieronder schets ik de bestuurlijke verhoudingen die daarvoor aangewezen zijn, en de manier waarop dat ondersteund kan worden.

Bestuurlijke verhoudingen

Het rijk is verantwoordelijk voor het monumentenstelsel in het algemeen, voor de rijksmonumenten in het bijzonder en voor een adequate kennisinfrastructuur.

De provincies hebben een regierol en zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte monumentenzorg op provinciaal niveau, voor de provinciale monumenten, en voor de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie ten behoeve van gemeenten. Daar waar de provinciale en rijksverantwoordelijkheid elkaar raken zal worden samengewerkt.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte monumentenzorg op gemeentelijk niveau, voor gemeentelijke monumenten en voor de directe uitvoering van de monumentenzorg (vergunningverlening en handhaving).

¹² Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen, 9 december 2008.

¹³ Brief van 8 juli 2008 van de Minister van OCW inzake 'Een Cultuur van Ontwerpen – Visie Architectuur & Ruimtelijke Ontwerp' aan de Tweede Kamer.

¹⁴ Wet van 18 december 2008 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met onder meer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning (Stb. 2008, 563).

¹⁵ Novioconsult, 2008.



Hoofdstuk 3







Kra
een
sect
rege

Hoofdstuk 3 Krachtiger en Eenvoudiger Sectorale Regelgeving

Het belang van beperkte en doeltreffende regels

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe in het moderne monumentenstelsel monumentale waarden in de ruimtelijke ordening geborgd gaan worden. Daarmee werd de integrale aanpak uiteengezet. In dit hoofdstuk gaat het over de sectorale regelgeving. Die blijft in het nieuwe monumentenstelsel belangrijk, maar de regels moeten wel krachtiger en eenvoudiger worden.

De sectorale inspanningen worden anders ingezet. Minder energie zal gaan naar de grote bulk van kleine ingrepen: schilderwerk, vervanging van goten, de bekende spijker in de muur. Meer energie zal gaan naar zaken die echt een meerwaarde kunnen leveren: transformaties van panden, complexen, landschappen en naoorlogse woonwijken, en herbestemming. Experts worden ingezet waar hun kennis en ervaring het meest nodig zijn.

Met deze doelen als inzet is dit hoofdstuk de uitwerking van pijler 2. Minder regeldruk maakt de sectorale bijdrage aan onze monumentenzorg eenvoudiger, de nadruk op kwaliteitsborging maakt deze tegelijkertijd ook krachtiger. In deze aanpak stel ik de monumenteneigenaar centraal, door minder te controleren bij subsidie- en vergunnings-procedures en meer vrijheden en keuzemogelijkheden te bieden. Om de eigenaren goed te ondersteunen in het onderhouden en ontwikkelen van monumenten, zal ik extra investeren in de kwaliteit van de monumentenzorg, door toevoeging van kennis en kwaliteitsimpulsen. Monumentenzorg wordt zo meer een lust en minder een last.

Omdat de eigenaren een centrale rol gaan spelen, bespreek ik hieronder eerst hun wensen. Daarna wordt ingegaan op het huidige sectorale beleid, waarin al stappen zijn gezet naar eenvoudiger en krachtiger regelgeving. Vervolgens zet ik uiteen hoe ik daar op voort wil bouwen. Maar de verschuiving van sectoraal naar integraal is niet alleen een kwestie van regels. Daarom neem ik ook een standpunt in over de omvang van de huidige voorraad rijksmonumenten – het bekende punt van de herselectie. Ook passeren aanvullende maatregelen de revue, deels financieel van aard, deels praktisch. Tot slot bespreek ik wat nodig is voor een succesvolle invoering.

De eigenaar als spil

Wat voor mensen zijn dat, monumenteneigenaren? En waar hebben zij behoefte aan, bij het onderhouden en verfraaien van hun pand?

Private eigenaren

Er zijn twee verschillende categorieën van juridische eigenaren te onderscheiden. Ten eerste zijn er de private eigenaren, die tevens bewoner en gebruiker zijn. Voor hen is het monument of het landschap de plek waar zij wonen, werken, waar zij geld mee verdienen, waar hun oudedagsvoorziening ligt.

Als huidige bewoner en gebruiker is elk van hen de schakel in een lange keten van eigenaren. Eerdere generaties hebben elektra aangelegd, gasleidingen, en CV-installaties. Ze hebben bedsteden verwijderd en inbouwkeukens aangebracht. Volgende eigenaren zullen een energielabel willen hebben of de suitescheiding in ere willen herstellen.

In al die veranderingen is de eigenaar steeds de spil, die beslist welke kant het op zal gaan met zijn of haar bezit, binnen de grenzen van wat is toegestaan. De eigenaar investeert in onderhoud, exploiteert het gebouw, herstelt het, verfraait het, moderniseert het of wil het slopen. Op dit moment zijn er circa 40.000 mensen die op deze manier sterk verbonden zijn met een specifiek object, en richting geven aan de toekomst van hun eigendom.

Institutionele eigenaren

Tot de tweede groep behoren de stadsherstelorganisaties, woningcorporaties en enkele landelijke stichtingen. Deze eigenaren zijn geen gebruikers; ze wonen of werken niet in het monument. Het gaat om enkele honderden organisaties die op deze manier erfgoederen beheren. Ze beschikken meestal over veel kennis van monumenten, restauraties en instandhouding.

Wat wil de eigenaar?

In de zomer van 2008 heeft Intomart in opdracht van OCW een grootschalige enquête gehouden onder 3000 private eigenaren van monumenten. Doel was om zo uit de eerste hand informatie te verkrijgen over hoe het huidige stelsel voor hen functioneert. Vooral eigenaren van monumentale woningen hebben de vragenlijst ingevuld; in mindere mate waren de respondenten eigenaar van andere objecten, zoals kastelen, kerken, molens et cetera.

De belangrijkste conclusies zijn de volgende:

- De grote meerderheid van de eigenaren wist dat zij een monument kocht, maar de helft is niet geïnformeerd over de consequenties die dat heeft.
- Opvallend is dat tweederde van de eigenaren vindt dat ze voldoende mogelijkheden hebben om het monument aan hun individuele wensen aan te passen.
- Eigenaren hebben vooral behoefte aan kennis, financiële middelen en minder vergunningsdruk.
- De meningen verschillen over welke overheid wat moet regelen, maar de meeste mensen vinden dat gemeenten niet voldoende als centraal loket fungeren, waardoor men ook op andere plaatsen naar informatie zoekt (andere overheden, internet).

De resultaten van de enquête zijn gebruikt bij het ontwerpen van het nieuwe beleid; ze onderstrepen dat de sectorale regelgeving inderdaad vereenvoudigd moet worden. De rest van dit hoofdstuk is daaraan gewijd. Verderop in dit hoofdstuk ga ik ook in op de manier om financiële middelen ter beschikking te stellen aan eigenaren. Aan de behoefte aan kennis bij eigenaren wordt tegemoet gekomen door daar extra in te investeren. Daarover gaat het in hoofdstuk 5. Ook de kennis bij gemeenten kan verbeterd worden – eveneens iets wat in hoofdstuk 5 aan bod zal komen.

Al ingevoerde aanpassingen van de regelgeving

Beperking van de adviesplicht

Per 1 januari 2009 is de Monumentenwet 1988 op enkele onderdelen gewijzigd. Een daarvan is dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed niet langer namens de minister op alle vergunningaanvragen verplicht advies aan de gemeente hoeft uit te brengen. Ook de adviesplicht van provincies ten aanzien van rijksmonumenten buiten de bebouwde kom is komen te vervallen. Alleen als er sprake is van (gedeeltelijke) sloop, herbestemming, reconstructie of een ingrijpende wijziging, vraagt de gemeente de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed nog om advies. In die gevallen heeft de specifieke en specialistische kennis van de dienst immers echt een meerwaarde. In alle andere gevallen laat de gemeente zich alleen nog adviseren door een (gemeentelijke) monumentencommissie.

Dat betekent een aanzienlijke vermindering van bureaucratie. Het aantal vergunningaanvragen dat op het bureau van de medewerkers van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed terechtkomt is daarmee aanzienlijk verminderd – met zeker 70 procent (monitoring door Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, voorjaar 2009). Ook is de onnodige overlap binnen de adviespraktijk opgeheven. Eigenaren hebben bij kleine tot middelgrote ingrepen voortaan te maken met één advies in plaats van twee.

Beperking aanwijzing

Artikel 3 van de Monumentenwet 1988 is zo gewijzigd dat uit de periode voor 1940 alleen nog ambtshalve aanwijzingen door de minister mogelijk zijn. Onze kennis over die periode is groot en er zijn omvangrijke inventarisaties geweest: de meest belangrijke gebouwen van voor 1940 zijn in het rijksregister opgenomen. Voor toevallsvondsten blijft de mogelijkheid om ambtshalve aan te wijzen.

Vereenvoudiging van de instandhoudingssubsidie

Het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten is reeds vereenvoudigd, zoals eerder aan de Tweede Kamer is uiteengezet (kamerstukken 31700 VIII nr. 122, nr. 152, nr. 189). De volgende zes veranderingen zijn doorgevoerd in het aanvraag- en declaratieproces:

- Het aanvraagformulier is op onderdelen ingekort en vereenvoudigd; digitaal aanvragen wordt bevorderd.
- Aanvragers zijn niet meer verplicht om een financieel dekkingsplan in te dienen.
- Het aantal hoofdgroepen van instandhoudingsplannen is teruggebracht van drie naar twee.
- Het aantal verplichte bijlagen bij de subsidieaanvraag is beperkt tot een planomschrijving, begroting, foto's en inspectierapport.
- De papieren versie van het meerjarenplan en de meerjarenbegroting is vereenvoudigd en verduidelijkt.
- Het declareren van gemaakte kosten is vereenvoudigd.

Wro en Wabo

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) die per 1 juli 2008 in werking is getreden, bevat een samenhangend pakket van maatregelen voor de ruimtelijke ordening. De wet draagt bij aan vereenvoudiging en versnelling van (beroeps)procedures. Zo is de duur van de bestemmingsplanprocedure verkort van 58 naar maximaal 24 weken.

Met de voorgenomen inpassing van de monumentenzorg in de systematiek van de Wro zal een evenwichtiger afweging worden gemaakt, vroeg in het besluitvormingsproces, waarbij ook het belang van de cultuurhistorie een rol zal spelen. Het zal tevens leiden tot een vermindering van de administratieve lasten en de procedures flink versnellen.

De invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is uitgesteld tot naar verwachting 1 januari 2010. In de Wabo zullen ongeveer 25 vergunning- en toestemmingsstelsels op het gebied van ruimte, bouwen, natuur, milieu en monumenten worden geïntegreerd tot één omgevingsvergunning. Dit leidt tot de invoering van één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag (en dus één aanspreekpunt), één uniforme procedure, één procedure voor bezwaar en beroep, en één handhavend bestuursorgaan.

Ook de monumentenvergunning zal onder het stelsel van de omgevingsvergunning worden gebracht. De vergunningsverplichtingen uit de sectorale wetgeving komen te vervallen en worden vervangen door een vergunningsverplichting op basis van de Wabo. Hoeveel lastenreductie dit zal betekenen voor de monumentenzorg moet nog onderzocht worden, maar het ligt voor de hand dat ook dit zal leiden tot minder administratieve lasten.

Verdere aanpassingen van de regelgeving

Om de sectorale regelgeving verder te vereenvoudigen stel ik de volgende maatregelen voor.

Kleine ingrepen niet langer vergunningplichtig

In het op de Wabo gebaseerde Besluit omgevingsrecht zal een categorie ingrepen worden gegeven voor het monumentenaspect waarvoor geen omgevingsvergunning meer nodig is. Want ook bij monumenten zijn er ingrepen waarvoor de vergunningsprocedure geen meerwaarde oplevert, maar wel hinderlijk is voor eigenaren. Zo geef ik aan welke reguliere onderhoudswerkzaamheden en minimale wijzigingen naar mijn mening niet vergunningplichtig hoeven te zijn. In de toelichting bij het Besluit Omgevingsrecht kan met voorbeelden worden duidelijk gemaakt om wat voor zaken het gaat: schilderwerk in de zelfde kleur, vervangen van glas, kleine aanpassingen aan een moderne winkelpui, vervangen van hemelwaterafvoer in hetzelfde materiaal.

Snellere procedures

Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie¹⁶ blijkt dat de aanwijzing van de Uniforme Voorbereidingsprocedure (Uov) voor de monumentenvergunning tot langere procedures heeft geleid. De Uov, die straks ook deel uit gaat maken van de Wabo, zorgt voor substantiële verlenging van de procedures bij wijzigingen aan rijksmonumenten. Dat is uiteraard nadelig voor eigenaren. De Erfgoedinspectie acht het niet acceptabel dat met name eenvoudige wijzigingen een langere doorlooptijd kennen dan vóór de invoering van de regeling. Ik ondersteun deze conclusie van harte. Voor kleine ingrepen leveren de uitgebreide adviesronden geen meerwaarde.

In de Wabo is voor alle rijksmonumenten de langere procedure van 26 weken voorzien. Ik wil de lijn die is getrokken voor het beperken van de adviesplicht doortrekken naar de Wabo. Net als bij de beperking van de adviesplicht zal gelden dat lang niet alle ingrepen van een dusdanig belang zijn dat ze een zware en lange procedure nodig hebben.

Met mijn collega van VROM regel ik dat de kleine ingrepen niet langer onder de Uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van 26 weken vallen, maar onder de reguliere procedure van 8 weken (met een maximale verlengingsmogelijkheid van 6 weken). Voor circa 70 procent van de aanvragers die een kleine wijziging willen aanbrengen aan hun monument verkort dit de vergunningsprocedure met 3 maanden.

Beperkte aanwijzing van toparchitectuur

De mogelijkheid voor burgers en belangengroepen om een aanwijzingsprocedure ex artikel 3 Monumentenwet te starten wordt geschrapt (deze mogelijkheid bestond al niet meer bij monumenten van voor 1940). De belangrijkste reden is dat door de borging van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening de noodzaak tot het aanwijzen van nieuwe monumenten voor een groot deel overbodig zal zijn.

Bij het uitvoeren van het Monumenten Selectie Project in de jaren '90 (daarbij werden 165.000 panden geïnventariseerd en 10.500 bouwwerken geselecteerd als rijksmonument) was de drijfveer om waardevolle cultuurhistorische waarden via sectorale wetgeving te beschermen.

Nu in de moderne monumentenzorg de herkenning en waardering van waarden verankerd wordt in de ruimtelijke ordening, kan de sectorale bescherming eenvoudiger en beperkter worden. Daarom zal ik alleen nog ambtshalve een beperkte hoeveelheid toppers aanwijzen (vergelijkbaar met de top 100 voor de Wederopbouw), die sectoraal beschermd zullen worden. Er zullen immers altijd voorbeelden nodig zijn van nationale toparchitectuur, ook om de lokale discussies over bouwkunst te verbreden. Deze beperkte aanwijzingen zal ik doen in overleg met andere overheden, maar vooral ook in samenspraak met particulieren. Daarnaast zullen er verbeterprogramma's op de bestaande voorraad rijksmonumenten worden uitgevoerd.

Verder zal ik de Monumentenwet dusdanig aanpassen dat de vijftigjarengrens vervalst. Juist door de gebiedsgerichte en programmatische aanpak zijn de argumenten om een tijdslimiet in te bouwen niet meer geldig. Bovendien sluit het loslaten van die tijdsgrens aan bij de hedendaagse beleving van wat van waarde is. Dat kunnen ook recente bouwwerken zijn.¹⁷

Verdere vereenvoudiging van de instandhoudingregeling

De regeling voor de instandhoudingssubsidie zal op de middellange termijn verder worden vereenvoudigd. Per 2010 kunnen de volgende maatregelen worden ingevoerd:

- Vereenvoudiging van de categorieën.
- Keuzevrijheid tussen subsidie en lening optimaliseren voor eigenaren van rijksmonumenten.
- Keuzevrijheid voor eigenaren van historische buitenplaatsen, die per object kunnen besluiten op welke regeling (Brim of Brhb) zij een beroep willen doen.
- Keuzevrijheid voor eigenaren van samengestelde monumenten. De eis van één aanvraag per monument wordt losgelaten; in plaats daarvan kan de aanvrager zelf bepalen voor welke zelfstandige bouwkundige eenheid of eenheden hij subsidie wil aanvragen.

Over drie jaar wordt de regeling opnieuw geëvalueerd. Dan zal duidelijk worden of met ingang van de planperiode 2013–2018 een vast subsidiepercentage kan worden ingevoerd, in plaats van de verschillende percentages die nu gelden. Die zorgen momenteel namelijk voor onnodige complexiteit.

Om de regeldruk rijksbreed te verminderen wordt een Uniform Subsidiekader ingevoerd. Voor de monumentenzorg heeft dit tot gevolg dat eigenaren die nu bij het NRF kunnen declareren, in de toekomst op voorschotten kunnen rekenen. Dit resulteert in een daling van zowel de administratieve lasten voor de aanvrager als in een vermindering van de uitvoeringskosten bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Meer AOM's en meer vrijheden

Nederland telt enkele honderden organisaties met een aanzienlijk aantal rijksmonumenten in eigendom, die zij duurzaam beheren. Het betreft onder andere maatschappijen voor stadsherstel en particuliere organisaties die zich toelagen op restauratie en beheer van moeilijker te exploiteren monumenten. Indien een dergelijke organisatie tenminste

20 rijksmonumenten in eigendom heeft en voldoende professionele deskundigheid aanwendt, kan zij desgevraagd worden aangewezen als organisatie voor monumenten-behoud.

Voor organisaties die deze status hebben, geldt een specifiek subsidieregime: voor alle rijksmonumenten in hun beheer kan subsidie worden aangevraagd, in één keer, via een gecombineerd instandhoudingsplan. In de huidige instandhoudingsregeling moeten zij dan wel het instandhouden van monumenten als hoofddoelstelling hebben. Ik ga die aanwijzing nu versoepelen: de instandhouding mag ook een nevendoelstelling zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld ook woningbouwcorporaties aangewezen worden als organisatie voor monumentenbehoud.

Verder zal ik op grond van de ervaringen die de afgelopen drie jaar zijn opgedaan met de inmiddels achttien aangewezen organisaties, een verdere vereenvoudiging in de subsidierelatie doorvoeren, zoals ook in de brief van 16 december is gemeld. Daarbij zal maatwerk het uitgangspunt zijn. Concreet is de belangrijkste verbetering het laten vallen van de verplichting om tenminste 50 procent van het maximumbedrag per rijksmonument te besteden aan subsidiabele kosten. Dit geeft de organisaties niet alleen meer vrijheid van handelen, maar betekent tevens een verlaging van de administratieve lasten.

Een keuze op het gebied van herselectie

In de discussie over de modernisering van de monumentenzorg is het onderwerp van herselectie van diverse kanten aan de orde gesteld. Moeten alle beschermde monumenten opnieuw onder de loep worden genomen? De Raad voor Cultuur was van mening dat dit nodig was.¹⁸ In het merendeel van de 70 reacties werd herselectie juist niet bepleit; de respondenten vonden dat de monumenten zorgvuldig genoeg zijn vastgesteld.

Ik zie geen heil in een grootscheepse actualisering van het register. Ook overweeg ik geen herselectie of nieuwe categorisering. Ten eerste zou zo'n operatie een enorm beslag leggen op de capaciteit van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed – en ik wil die capaciteit nu juist inzetten om een kenniscentrum te vormen, niet voor een papieren exercitie.

Ten tweede zullen veel afvoeringen leiden tot juridische procedures, omdat eigenaren menen in hun belangen te worden geschaad.

Ten derde is een herselectie in de nieuwe beleidscontext niet zinvol. De cultuurhistorie wordt geïntegreerd in de ruimtelijke ordening; het resultaat is een integrale, gebiedsgerichte benadering, waarbij ook de beleving wordt meegewogen. Een herselectie is daarentegen een objectgerichte, architectuurhistorische exercitie, zonder dat de ruimtelijke context een rol speelt in de beslissing over het aanhouden als monument of het afvoeren van de lijst.

Ten vierde is de verwachting dat een inkrimping van het monumentenbestand nauwelijks leidt tot meer financiële ruimte per monument. Zou bijvoorbeeld een vijfde deel afgevoerd worden, dan zullen dit juist de minst waardevolle objecten zijn, die misschien beslag leggen op enkele procenten van het budget. Er is dus geen lineair verband tussen het aantal monumenten en het benodigde budget. Om die reden levert herselectie nauwelijks of geen extra geld op voor de 'overgebleven' rijksmonumenten.

In plaats van te kiezen voor een grootscheepse operatie, opteer ik voor een geleidelijke actualisering van het monumentenbestand. Dat kan door gebruik te maken van de honderden aanvragen voor een monumentenvergunning of subsidie die jaarlijks bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed langskomen. De beschrijvingen van de monumenten in het register en de kennissystemen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kunnen bij die gelegenheid worden gecontroleerd en zo nodig aangepast. Wanneer wordt geconstateerd dat de monumentale waarden (nagenoeg) verdwenen zijn, zal zo'n monument uit het monumentenregister worden afgevoerd. Tegelijkertijd worden er verbeterprogramma's uitgevoerd op de bestaande voorraad rijksmonumenten.

De Monumentenwet richt zich alleen op de bescherming van onroerende goederen. Roerende monumenten, zoals mobiel erfgoed, vallen buiten de kaders van die wet. Toch zijn ook deze relevant voor een integraal monumentenbeleid. Voorgaande kabinetten hebben zich daarvoor ook ingespannen, zodat we nu de beschikking hebben over een Nationaal Register Mobiel Erfgoed, waar mijn ministerie een belangrijke financiële bijdrage aan heeft geleverd. Uit dat register blijkt dat ongeveer 3.000 objecten van landelijk belang zijn.

Het grootste probleem op dit moment zijn de beperkingen door sectorale wet- en regelgeving. Bij herstel, behoud en gebruik van mobiel erfgoed worden eigenaren geconfronteerd met milieueisen, arbo-regelgeving, veiligheidsvoorschriften en Europese richtlijnen. Zonder dat ik één regel af wil doen aan het belang van veiligheidsvoorschriften en andere regelingen, kan ik er niet omheen dat voor sommige regels ontheffingen mogelijk moeten zijn als het gaat om mobiele erfgoederen. Ik ga in 2010 een onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden daarvoor. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek besluit ik of ik een wetsvoorstel op dit punt zal initiëren.

Overige maatregelen

Subsidie voor groene monumenten

Groene monumenten (tuinen, stadsparken, kloostertuinen, etc.) kunnen vanaf 2009 een beroep doen op de instandhoudingregeling. Voorheen was het niet mogelijk om voor het instandhouden van historisch groen subsidie aan te vragen. Vanaf 2009 heeft OCV extra middelen (2 miljoen euro per jaar) beschikbaar gesteld om groene monumenten en archeologie te ondersteunen. Vanaf 2011 stelt LNV extra middelen beschikbaar voor buitenplaatsen en tuinen.

Structureel restauratiebudget

In het huidige stelsel zijn er alleen incidenteel gelden beschikbaar om te restaureren of herstellen. Dit levert een grillige restauratiemarkt op, met alle gevolgen van dien: restauratieprojecten die soms letterlijk halverwege in de steigers blijven staan omdat er plots geen geld meer is, het restauratieambacht dat verloren dreigt te gaan bij gebrek aan bestaanszekerheid. In vrijwel alle 70 reacties op het Visiedocument is men voorstander van een structureel restauratiebudget, en ook eerder zijn mij al adviezen gestuurd om toch vooral een structureel budget in te stellen voor grote herstelwerkzaamheden (NRF, Federatie Grote Monumentengemeenten).

Zo'n structureel restauratiebudget komt er nu ook. Met ingang van 2011 wordt daarvoor 16 miljoen euro per jaar vrijgemaakt (Art 43 Brim), te besteden door de minister van OCW, in overleg met provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties vastgestelde investeringsprogramma's.

De gelden wil ik inzetten aan de hand van thema's die optimaal aansluiten bij de ontwikkelingen in de ruimtelijke omgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een thema herbestemming, waarbij geld vrijgemaakt kan worden voor het restaureren van casco's. Ik zal het structurele budget verdelen via programma's die ik samen met de provincies opstel. Provincies zijn voor een gebiedsgerichte aanpak immers de partners bij uitstek: zij kunnen mee beoordelen welke projecten in een gebiedsaanpak van belang zijn en waar andere overheden participeren in de financiering. Zo wordt geld met geld gemaakt. Projecten die door provincies worden voorgesteld en waar een aanzienlijk deel van de restauratiekosten door de regio (gemeente en/of provincies) wordt gesubsidieerd, kunnen aanspraak maken op rijkssubsidie. Dit instrument geeft dus een financiële invulling aan de gebiedsgerichte monumentenzorg.

Verhoging van het instandhoudingsbudget

Het instandhoudingsbudget wordt met ingang van 2011 verhoogd van 43 miljoen euro naar 54 miljoen euro, conform de aanbevelingen van het onderzoek van PRC Bouwcentrum (2006). Zo wordt tegemoet gekomen aan het verzoek dat uit de Brim-evaluatie naar voren kwam, namelijk dat het budget met name voor grote monumenten ontoereikend is.

Informatiepakket voor nieuwe monumenteneigenaren

Verder zal worden onderzocht of het mogelijk is nieuwe monumenteneigenaren een informatiepakket te geven – uit de enquête bleek immers dat de helft niet precies weet wat het in eigendom hebben van een monument met zich meebrengt. Het idee is dat wanneer een monument van eigenaar verandert, de nieuwe eigenaar een pakket krijgt met handige informatie en do's and don'ts. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal dit pakket ontwikkelen, in samenwerking met eigenarenorganisaties.

Kwaliteitsnormen voor aannemers en architecten

De sleutel van een succesvolle restauratie of aanpassing van een monument ligt uiteindelijk in handen van de aannemer. Voor restauraties zijn vaklieden met uiteenlopende ambachten nodig: steenhouwers, timmerlieden, metselaars, smeden, stukadoors, glazeniers en loodgieters.

Het zijn ambachten die niet veel mensen in ons land nog beheersen, terwijl goed opgeleide vaklieden van groot belang zijn voor de kwaliteit op de steigers. Een verkeerde toepassing van materialen, het verkeerd schoonmaken van gevels, slecht timmerwerk, verkeerde dakpannen: het kan allemaal leiden tot een bouwtechnische of esthetische aantasting van het monument. Een monumentenvergunning kan nog zo zorgvuldig zijn afgegeven, het blijft papier. Bij de uitvoering van het werk gaat het vooral om de kwaliteit van het bouwbedrijf en van de individuele werknemers.

Ik wil de kwaliteit in de sector bevorderen door de restauratiebranches, via de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, normen te helpen opstellen waar deze aan moeten voldoen. In steeds meer branches wordt ook al gewerkt aan het ontwikkelen van normen. De bij de Stichting Erkenningsregelingen Restauratie en Monumentenbehoud (Stichting ERM) aangesloten restauratiebranches (architecten, aannemers, onderaannemers en specialisten, materiedeskundigen et cetera) hebben aangegeven zich te zullen houden aan hun eigen normen en aan de objectieve kwaliteitscriteria die de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed voor haar erkenningen hanteert. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal de sector bijstaan in het uitwerken en communiceren van die normen, zodat steeds meer werk door gekwalificeerde marktpartijen zal worden verricht. Ik wil in opdrachten en subsidies van rijkswege naar deze normen verwijzen en roep de gemeenten op dat ook te doen.

Op deze wijze kan de ontwikkeling van een professioneel stelsel van normen van aannemers en architecten worden gestimuleerd; certificatie wordt niet verplicht gesteld. De aanpak moet een stimulans zijn voor monumenteneigenaren om met vakbekwame mensen te werken, maar geen keurslijf worden.

Toezicht op kwaliteit van de monumentenzorg

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op de effecten van het monumentenbeleid. Door de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening te borgen zal ook in dat domein toezicht moeten komen. Daartoe zal de erfgoedinspectie de samenwerking met de VROM-inspectie versterken.

Monitoring en erfgoedbalans

Eind 2009 zal een eerste overzicht van de staat van onderhoud van rijksmonumenten worden gegeven. Dit zal zich in eerste instantie beperken tot monumenten die geïnspecteerd worden door de Monumentenwacht, in verband met de beschikbare tijd en gegevens. Op termijn zal reguliere monitoring van het beleid plaatsvinden via een Erfgoedbalans. Deze Erfgoedbalans zal aan de Kamer worden aangeboden en de basis vormen voor beleidswijzigingen of bijstellingen.

Op orde brengen van de kennisinfrastructuur

Kennis is voor monumenteneigenaren van groot belang, willen zij hun steentje bij kunnen dragen aan een kwalitatief goede monumentenzorg. Toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie zijn voor eigenaren dus een must. De positie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed als gezaghebbend kenniscentrum zal dan ook versterkt worden.

Ten eerste zal de kennis die daar beschikbaar is toegankelijker worden gemaakt. Maar er is ook een cultuuromslag nodig: van een machtsrol naar een gezagsrol. Verder zal de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een actieve rol gaan spelen in de verbetering van de kennisinfrastructuur. In hoofdstuk 5, dat in zijn geheel gewijd is aan de kennisinfrastructuur die nodig is voor een modern monumentenbeleid, wordt hier dieper op ingegaan.

Kwalitatief goede monumentencommissies

Bij de behandeling van de laatste wijziging van de Monumentenwet 1988 is ook de gemeentelijke monumentencommissie aan bod gekomen.¹⁹ Het is van groot belang dat dergelijke commissies op basis van kwaliteit functioneren. Ik moedig het aan om de commissies

zoveel mogelijk in grotere verbanden te laten functioneren, bijvoorbeeld met Welstand, maar ook in samenwerkingsverbanden tussen gemeenten of binnen regio's. Vooral de relatie met Welstand is vanuit een oogpunt van de ruimtelijke ordening van groot belang. Samen met de VNG heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een leidraad gemaakt om de kwaliteit van monumentencommissies te stimuleren.

Interieurs

Interieurs vormen een kwetsbaar onderdeel van de monumentenzorg. Het betreft de inwendige structuur en de afwerking van de binnenschil van het gebouwde erfgoed. Dat betekent dat de zorg voor dit erfgoed privacygevoelig is. Meer nog dan bij de buitenkant van het erfgoed is de positie van de eigenaar doorslaggevend bij de zorg voor cultuur-historisch waardevolle interieurs.

Het initiatief van verschillende provincies om te werken met een 'interieurwacht' sluit hier ook bij aan. Ik wil bezien op welke wijze een verbreding kan worden gegeven aan dit initiatief.

Interbestuurlijke kosten

Alle maatregelen in deze MoMo beleidsbrief hebben vanzelfsprekend consequenties in tijd en geld. In bijlage 3 staat een tabel met bestuurslasten: per overheidslaag is hierin aangegeven wat de consequenties in tijd en geld zijn. De administratieve lasten zullen per saldo afnemen. Met name voor burgers en monumenteneigenaren vermindert de regeldruk, maar ook voor mede-overheden. De MoMo is verder geheel budgetneutraal.

¹⁶ Effecten van de Uov bij rijksmonumenten, EGI, 2008.

¹⁷ Midden jaren 60 zijn enkele betonnen damelementen, een geschenk van de Engelse regering na de watersnoodramp van 1953, beschermd bij ministerieel decreet. Onder de wet van 1961 kon dat, de huidige wet van 1988 geeft die ruimte niet.

¹⁸ Het tekort van het teveel, Raad voor Cultuur, 2006.

¹⁹ Wet van 18 december 2008 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met ondermeer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning (Stb. 2008, 563).



Hoofdstuk 4





Beverly
Hills

Veranderen van bestemming

Het belang van meebewegen

Voortdurende verandering

Onze leefomgeving transformeert voortdurend. Met het veranderen van onze maatschappij veranderen ook onze manier van leven en ons gebruik van de ruimte. Dit heeft weer gevolgen voor gebouwen, complexen en terreinen. Zij verliezen hun functie en blijven ongebruikt achter. Wanneer vervolgens het verval toeslaat, kunnen belangrijke cultuurhistorische waarden verloren gaan – waarden die onze omgeving uniek maken en ervoor zorgen dat wij ons daar thuis voelen.

In een hoog tempo zien we op dit moment grootschalige monumenten zoals kerken, fabrieken, kazernes en andere belangrijke beeldbepalende gebouwen en cultuurlandschappen bedreigd worden. Ook de studie 'De Oude Kaart van Nederland' van voormalig Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed geeft genoeg reden om te handelen. Hoewel Nederland een klein land met een hoge ruimtedruk is, wijst leegstand op een suboptimaal gebruik van het vastgoed. Dit is een maatschappelijk onwenselijke situatie.

Herbestemming als vorm van functioneel behoud

Daarom is het een dringende opgave om te zorgen voor behoud van cultuurhistorisch waardevolle objecten. In de vorige hoofdstukken keken we naar de manier waarop cultuurhistorie mee moet wegen in beslissingen over de ruimtelijke ordening, en bespraken we een eenvoudiger en krachtiger sectorale regelgeving. Hieronder ga ik in op een belangrijk instrument om binnen deze kaders op te treden tegen verval: herbestemming. Het is de derde pijler van de nieuwe monumentenzorg.

Herbestemming betekent: zoeken naar nieuwe functies, zodat een gebouw, complex of terrein van duurzaam nut kan zijn voor haar gebruikers. Er moet dus sprake zijn van passend gebruik om het in stand te kunnen houden. Hiervoor kunnen bepaalde ingrepen in de bestaande situatie nodig zijn.

Daar moeten we niet bang voor zijn. Vanuit de gedachte dat erfgoed gerespecteerd en behouden dient te worden, vrezen mensen nog wel eens dat die ingrepen altijd een negatief effect hebben. Maar ze bieden juist enorme kansen. De nieuwe bestemming kan ten eerste het gebruik vergroten. Meer mensen kunnen ermee in contact komen. De ontwikkelingen op het Strijp S terrein van Philips in Eindhoven vormen een mooi voorbeeld. In het oorspronkelijke gebruik was het gebied niet openbaar toegankelijk, nu ontstaat er een inspirerende woon- en werkomgeving.

Belangrijker nog zijn de kansen die ontstaan voor de omgeving. Aanpassingen aan bijvoorbeeld een karakteristiek gebouw kunnen een grote positieve uitwerking op een groter gebied hebben. Het Belvedere-programma heeft vaak laten zien dat zoeken naar een nieuwe bestemming in een veranderde omgeving de meest creatieve oplossingen oplevert. Hier ligt dan ook een grote uitdaging voor eigenaren. Door goed opdrachtgeverschap kan meerwaarde worden gecreëerd. Inventieve, ambitieuze eigenaren vormen de sleutel tot geslaagde projecten.

Randvoorwaarden en maatregelen

Ik wil zorgen voor een situatie waarbij eigenaren in staat worden gesteld om tot duurzame oplossingen te komen. Daarvoor zal ik randvoorwaarden scheppen die lokale overheden in staat stellen maatwerk te leveren. Mijn rol vanuit het rijk zal enerzijds zijn om te zorgen voor een goede ontsluiting van kennis over herbestemming, en anderzijds het bieden van een concreet maatregelenpakket, waardoor betrokken partijen de tijd en mogelijkheden krijgen om oplossingen te vinden voor hun specifieke opgave.

Investeren in kennis over leegstand en herbestemming is niet alleen in zichzelf van groot belang. Uit vervolgonderzoek naar de Oude Kaart van Nederland is inmiddels gebleken dat kennis nodig is om voldoende draagvlak bij met name lokale overheden te krijgen, die in dit traject als partner onmisbaar zijn. Gemeenten blijken vaak geen zicht te hebben op de hoeveelheid leegstand.

Voor de erfgoedwereld betekent dit dat er niet alleen behoefte is aan deskundigheid in het vaststellen van waarden en het conserveren. Het zal ook nodig zijn om te beschikken over vaardigheden om een nieuwe visie te ontwikkelen en die gestalte te geven.

Herbestemming van landschappen

Bij herbestemming gaat het niet alleen over gebouwen. Ook in het cultuurlandschap doen zich voortdurend ontwikkelingen voor. Nieuwe inzichten in bedrijfsvoering of nieuwe

techniek brengen aanpassingen met zich mee. Er zijn ook grote functieveranderingen, bijvoorbeeld veroorzaakt door waterberging en natuurontwikkeling. In dat geval is er sprake van een herbestemming van het cultuurlandschap. Bij zo'n herbestemming moeten de culturele waarden worden meegewogen en zo mogelijk een plaats krijgen in de nieuwe functie.

Hoewel herbestemming van landschappen dus zeker belangrijk is, richt ik me hieronder vooral op herbestemming van gebouwen en complexen. Voor een verdere uitwerking van de borging van kwaliteit bij de herbestemming van cultuurlandschappen verwijs ik naar de Agenda Landschap en het innovatieprogramma Mooi Nederland.

Naar duurzaam gebruik van waardevolle objecten

Inmiddels heeft de keuze voor transformeren in plaats van slopen en nieuw bouwen gelukkig al een bredere maatschappelijke basis dan in het verleden. Vanuit het oogpunt van duurzaamheid biedt herbestemmen immers een antwoord op de wegwerpcultuur. De bestaande voorraad krijgt een nieuw leven, en de milieubelasting wordt geminimaliseerd. Dat past in de huidige tijdgeest.

Hieronder bespreek ik eerst de knelpunten die een succesvolle herbestemming kunnen belemmeren. Daarna komen de maatregelen aan bod die juist moeten leiden tot meer en beter gebruik van waardevolle objecten in nieuwe functies en hoedanigheden.

Knelpunten

Een kwestie van tijd

Dat herbestemmen niet altijd goed van de grond komt, heeft uiteenlopende oorzaken. Soms is de functie, fysieke verschijningsvorm en geografische ligging van het gebouw (of complex of terrein) dusdanig specifiek dat het moeilijk is een nieuwe functie te vinden. Het wijzigen van de bestemming wordt dan lastig. Er is dan tijd nodig om een nieuwe functie te vinden, en de aanpassingen uit te voeren die daarbij horen. Maar in die tijd kan de kwaliteit van het object ernstig achteruit gaan.

Een kwestie van geld

Een bijkomend probleem is dat het in zo'n onzeker proces moeilijk is om de financiering te organiseren. Soms omdat het simpelweg een relatief dure onderneming is (waarbij nieuwbouw in sommige gevallen goedkoper uit zou vallen), soms omdat er ingewikkelder randvoorwaarden zijn dan bij nieuwbouw (zo moeten er complexe samenwerkingsconstructies tot stand worden gebracht). Private (commerciële of particuliere) partijen hebben dan de neiging om te aarzelen. De beperkingen en kosten gaan zwaarder wegen dan de kansen.

Een kwestie van complexiteit

Bij verschillende categorieën erfgoed (qua monumentale status) gelden bovendien verschillende uitgangspunten, waarvoor ook weer verschillende maatregelen nodig zijn. In het geval van een rijksmonument zal het uitgangspunt vooral zijn om het gebouw zoveel mogelijk in de oorspronkelijke staat te behouden. Als objecten niet uniek zijn, of geen

enorme culturele waarde vertegenwoordigen, maar wel bijdragen aan de identiteit van een gebied, dan zal gemakkelijker tot drastische ingrepen worden overgegaan.

Verskillende typen gebouwen hebben daarbij hun eigen specifieke uitdagingen. Boerderijen zijn bijvoorbeeld vaak gebouwd zonder architect en zonder inachtneming van het bouwbesluit. Dit is niet uniek voor boerderijen, maar het maakt het wel moeilijk om bij een herbestemming aan de moderne eisen te voldoen. Ook zijn er vaak bepaalde elementen, zoals stalinrichtingen, die moeilijk met een nieuwe functie te verenigen zijn.

De steeds groter wordende groep leegstaande religieuze gebouwen heeft weer met andere zaken te kampen. De verkopende partijen stellen soms bijzondere eisen aan toekomstig gebruik, dat dan niet mag conflicteren met de oorspronkelijke functie. Ook dat maakt het vinden van een nieuwe functie moeilijk.

Een kwestie van ontbrekende kennis

Ten slotte kan het voorkomen dat de cultuurhistorische waarden van een object niet breed onderkend zijn. Vooral bij naoorlogs erfgoed komt dit nog regelmatig voor. Er ligt vaak een grote lokale opgave om het draagvlak voor en de kennis over dergelijke waardevolle elementen te vergroten.

Maatregelen

Uitgangspunten

Nieuwe bestemmingen zoeken voor beschermwaardige gebouwen heeft alles te maken met tijd. Er moet voldoende tijd zijn om passende functies te vinden, goede plannen te maken en investeerders te interesseren. Er moet niet te veel tijd verloren gaan, terwijl karakteristieke objecten en terreinen intussen vervallen en leegstaan. Bovenal is goede timing nodig, om de momenten te benutten waarop een doorbraak bereikt kan worden.

Meer ondersteuning in de planfase

De fase voordat tot daadwerkelijke fysieke ingrepen kan worden overgegaan is cruciaal. In praktijk duurt die fase vaak lang. Het gevolg is dat onderhoudsinvesteringen achterblijven of, als de oorspronkelijke gebruiker al (lang) is vertrokken, langdurige leegstand en verval optreedt.

Ik wil een aantal elkaar versterkende maatregelen nemen die eigenaren (en andere verantwoordelijken) beter in staat stellen om tot tijdige en duurzame herbestemming van erfgoed te komen. Deze maatregelen richten zich op:

- het voorkomen van onomkeerbare stappen (sloop) in de fase dat de mogelijkheden nog moeten worden onderzocht;
- het ondersteunen van betrokken partijen bij uit te voeren onderzoek en planvorming;
- het voorkomen van versneld verval van waardevolle objecten gedurende die fase;
- ontwikkelen van alertheid op en een voortvarende aanpak van herbestemmingskansen, door het agenderen van de opgave en het organiseren van een adequaat kennisaanbod.

Kennisontwikkeling stimuleren

Succesvolle herbestemming begint met voldoende kennis. Uit verschillende reacties op mijn visienota is gebleken dat er een behoefte bestaat aan meer informatie over de mogelijkheden van herbestemming, over de mogelijke knelpunten daarbij en de oplossingen daarvoor. Mensen ervaren het als een gemis dat de kennis niet centraal beschikbaar is en dat er geen plek is waar informatie over ‘best practices’ verzameld wordt.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed als kenniscentrum

Een eerste maatregel is daarom om kennis over herbestemming te verzamelen en actief uit te dragen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan een ‘vliegende brigade herbestemming’, een groep van specialisten die in korte tijd met eigenaren komen tot een blauwdruk van herbestemming. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal een centrale rol spelen bij het onderwerp herbestemming.²⁰ Deze zal als kenniscentrum fungeren en in samenwerking met de VNG, IPO werken aan een leidraad voor herbestemming en een visie op transformatieopgaven. Zowel de rijksmonumenten als de overige groepen monumenten komen hierin aan bod. Ik zal ook de ontwikkelaars die tot op heden veel ervaring hebben opgedaan met herbestemming bij dit proces betrekken.²¹ Verder zal er samenwerking worden gezocht met universiteiten, hogescholen en brancheverenigingen.

Eerder opgedane kennis in het kader van bijvoorbeeld het Belvedere-programma, ‘De Oude kaart van Nederland’ en het jaarverslag 2008 van het Nationaal Restauratiefonds, zullen een belangrijke inspiratie vormen. Ook een sterke koppeling met de kennisprogramma’s van de Visie Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp en de Innovatieregeling Mooi Nederland ligt voor de hand.

Speciale aandacht voor tijdelijk gebruik

Een bijzonder punt waarop de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed actief kennis zal vergaren en delen is het tijdelijk gebruik van objecten die in aanmerking komen voor herbestemming. Dit onderwerp zal daarom ook deel uitmaken van de bovengenoemde leidraad.

Tijdelijk gebruik kan een prima manier zijn om voortschrijdend verval door leegstand tegen te gaan. Zo krijgen bijvoorbeeld schimmels minder kans wanneer een gebouw of complex regelmatig wordt gebruikt en verwarmd, en vermindert ook de kans op inbraak en vandalisme.

Bij tijdelijk gebruik hoeft niet alleen gedacht te worden aan anti-kraakbeleid, waarbij de panden tijdelijk worden bewoond. Ook een actieve tijdelijke exploitatie kan succesvol zijn, en de meerwaarde en potentie van een monument benadrukken. Uit de Community of Practice Hergebruik Rijksgebouwen van de Rijksgebouwendienst is gebleken dat een tijdelijke exploitatie goede mogelijkheden biedt om te onderzoeken voor welke toekomstige functies het monument geschikt is. Bovendien kunnen inkomsten uit tijdelijk gebruik, ook al zijn ze vaak bescheiden, op de lange termijn toch belangrijk zijn voor de financiële dekking van het dagelijks onderhoud, tot het moment van daadwerkelijke herbestemming daar is. Wel zijn randvoorwaarden nodig, zoals de garantie dat het gebruik bijtijds wordt beëindigd.

Bevorderen van een bezinningsperiode

Als een gebouw of complex leeg komt te staan en met het verstrijken van de tijd het verval intreedt, komt de optie om het gebouw te slopen steeds dichterbij. Sloop lijkt dan vaak een eenvoudiger en goedkopere oplossing dan herbestemming en instandhouding. Maar het betekent ook dat cultuurhistorische waarden niet meer als inspiratiebron gebruikt kunnen worden bij de ontwikkeling van het betreffende gebied. Dat is jammer, want met wat meer tijd en rust had een passende oplossing voor het gebouw of complex bedacht en uitgevoerd kunnen worden.

Het zou goed zijn als er een periode van rust wordt gecreëerd voor dit soort panden of complexen. Het huidige, reeds bestaande, instrumentarium van de ruimtelijke ordening biedt hier ook mogelijkheden voor. Een gemeente kan bijvoorbeeld tijd creëren door het nemen van een voorbereidingsbesluit of door het opstellen van een bestemmingsplan waarin een uitwerkingsplicht is opgenomen. Echter om diverse redenen zijn er twijfels of dit een effectieve weg is. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal daarom in samenwerking met andere overheden en partijen uit het veld onderzoeken hoe aan deze regeling het beste invulling gegeven kan worden.

Regeling voor haalbaarheidsstudies

De planfase is bij herbestemmingsprojecten cruciaal. Daarom is het nodig dat er een instrument komt dat eigenaren stimuleert om hoogwaardige plannen te ontwikkelen. Zo kan al in een vroeg stadium duidelijk worden of het project haalbaar is. Ik wil zorgen voor een tegemoetkoming in de kosten die eigenaren maken voor het onderzoeken van de mogelijkheden voor herbestemming. Het gaat daarbij niet alleen om het maken van plannen maar ook om de realisatie daarvan.

Momenteel is een impulsregeling herbestemming voor de 40 aandachtswijken in uitvoering; deze regeling heb ik samen met de minister voor WWI ingesteld, in het kader van de wijkaanpak en de Visie Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp. Daardoor is er een harde territoriale grens (ligging in de aandachtswijken), en komen niet alle typen herbestemmingen in beeld.

Toch verwacht ik dat we uit de uitvoering algemene lessen kunnen trekken. Hoewel doel en reikwijdte van de impulsregeling niet helemaal hetzelfde zijn als die van de nieuwe monumentenzorg, beschouw ik de regeling als een pilot voor een meer algemene regeling. Een precieze inschatting van het aantal eigenaren dat van een dergelijke algemene regeling gebruik zal maken is op dit moment niet te maken. Cijfers over het aantal herbestemmingsprojecten waar op dit moment aan wordt gewerkt en gegevens over de huidige leegstand en een toekomstige vrijval zijn zeer onvolledig, zoals blijkt uit de Oude kaart van Nederland. Wel wordt in het kader van het kennisprogramma herbestemming (VARO) nu onderzoek gedaan om dit beeld scherper te krijgen.

Hoewel een landsdekkend beeld niet op korte termijn beschikbaar zal zijn, verwacht ik uit de impulsregeling voldoende informatie te kunnen halen om een algemene regeling op te baseren. Afhankelijk van de geschatte vraag zal ik nadere keuzes maken over de reikwijdte van de regeling. Hierbij kan tevens worden bepaald of de regeling ook wordt opengesteld voor andere dan rijksmonumenten. Door de gebiedsgerichte benadering reikt het vraagstuk van de herbestemming bij uitstek verder dan de bestaande categorie rijksmonumenten.

Regeling voor wind- en waterdicht houden tijdens planvormingsfase

Na functieverlies volgt meestal een lange periode van planvorming. Wanneer er geen conserveringsmaatregelen genomen worden staat het gebouw of complex in die tijd te verloederen – dit gebeurt vaak tot verdriet van omwonenden en gemeente, en ten nadele van de exploitatie. De last van onderhoud in een periode dat het gebouw of complex geen inkomsten kan genereren is voor eigenaren vaak echter te groot.

Deze situatie is erg ongunstig voor een toekomstige herbestemming. Een gebouw dat leegstaat en niet wordt onderhouden verliest jaarlijks gemiddeld 15 procent van zijn kwaliteit (rapport PRC 2006). Bij een gemiddelde voorbereidingsprocedure van 5 jaar betekent dat een onevenredige verhoging van de kosten voor een herbestemming en een enorm verlies aan oorspronkelijk materiaal.

Om dit proces te stoppen is een regeling nodig om gedurende de periode van planvorming de gebouwen wind- en waterdicht te houden. Daar wil ik dan ook voor zorgen. Deze regeling voorziet in een aanvulling op de bezinningsperiode, en is conform het verdrag van Granada. Burgers en initiatiefnemers worden gesteund in hun inspanningen om tot herbestemming te komen.

De wind- en waterdichtregeling is in eerste instantie alleen beschikbaar voor rijksmonumenten. Met het oog op de gebiedsgerichte benadering wil ik echter met 5 pilots onderzoeken of de voorziening ook beschikbaar gesteld kan worden voor andere monumenten. Naar schatting gaat het bij de groep rijksmonumenten om circa 60 projecten per jaar die een beroep zouden doen op de regeling, met een gemiddelde behoefte van 25.000 euro per project. Deze schatting is gebaseerd op de ervaringen met een vergelijkbare regeling in Ierland, het 'buildings-at-risk-program', die al sinds 2001 bestaat en een succesvol middel is gebleken om het verval tegen te gaan.

Ook in Nederland hebben dergelijke regelingen al bestaan, namelijk op provinciaal niveau. Met de zogenaamde mottenballenregeling in Brabant en de conserveringsregeling in Limburg is ervaring opgedaan met de voor- en nadelen van zo'n regeling. Ik neem deze ervaringen mee in de vormgeving van de wind- en waterdichtregeling.

Na vijf jaar zal de maatregel geëvalueerd worden. Op dat moment zijn ook de pilots afgerond. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie en de resultaten van de pilots zal ik besluiten om al dan niet over te gaan tot het openstellen van de regeling voor overige groepen monumenten. Mocht uit de evaluatie een noodzaak tot aanpassing volgen, dan zal ik daarover berichten.

Voor de wind- en waterdichtregeling en de regeling voor haalbaarheidsstudies is vanaf 2011 2.4 miljoen euro beschikbaar.

Instellen van een exploitatieregeling

Uit het eindadvies van de werkgroep Financiën is de gedachte voortgekomen dat het zinvol is om te onderzoeken in hoeverre de overheid de herbestemming van (rijks)monumenten beter kan faciliteren. De gedachte is dat door met name de onrendabele top uit te schakelen een renderende exploitatie mogelijk wordt. Dat moedigt de betrokken partijen dan aan om zich in te spannen voor herbestemming.

Voor rijksmonumenten is een financiële inzet van het rijk op dit punt in principe legitiem. Immers, de opdracht voor het rijk is te helpen de monumenten in stand te houden, met een zo efficiënt mogelijke inzet van publieke middelen. Als door een (eenmalige)

investering in een onrendabele top een gezonde exploitatie mogelijk wordt, die ook weer kan voorzien in de toekomstige onderhoudskosten, dan zal voor het duurzaam behoud van het object op de langere termijn waarschijnlijk minder rijksgeld nodig zijn.

De invulling is echter zeer complex. Dit komt doordat ontwikkelingen gesubsidieerd worden die bevorderlijk kunnen zijn voor de instandhouding en ontsluiting van monumenten, maar die deze evenzogoed kunnen aantasten ('perverse effecten'). De relatie tussen middelen en doelen wordt ondoorzichtiger. Als restauratie en instandhouding wordt gesubsidieerd, vallen de doelen waarvoor het budget wordt ingezet zonder enige twijfel binnen het monumentenbeleid. Dat is heel anders als middelen worden ingezet om een toekomstige exploitatie rendabel te maken. Het is een omweg, en niet één die met zekerheid tot de gewenste bestemming leidt.

Dit betekent dat het ondoenlijk is om een generieke regeling te ontwikkelen. Per project zal namelijk een beoordeling nodig zijn van de gevolgen voor de monumentale waarde, de ontsluiting en de toekomstige subsidiebehoefte voor instandhouding en restauratie. Ook zal het rijk zich een oordeel moeten vormen over de (nationale) maatschappelijke waarde die kan worden toegekend aan de toekomstige functie. Dit vergt een beoordelingsintensiteit die onverenigbaar is met het idee van een generieke regeling. Hier komt bij dat de onrendabele top moeilijk is vast te stellen. Deze is onder andere afhankelijk van de mate waarin transformatie is toegestaan en het effect van de transformatie op de marktwaarde van het monument.

Ik zie dus af van een generieke rijksregeling voor het subsidiëren van de exploitatie van monumenten die in aanmerking komen voor herbestemming. Het is een wijze van overheidsbemoeienis die niet past bij de nieuwe aanpak van monumentenzorg. Wel wil ik het initiatief nemen om als rijk een voorbeeldfunctie te vervullen, door krachtig in te blijven zetten op de herbestemming van rijksgebouwen en de kennis en ervaring op dat gebied actief te delen.

Andere beleidsontwikkelingen

Verschillende ministeries hebben vanuit hun eigen verantwoordelijkheid te maken met de uitdaging van herbestemming. Door krimp en reorganisatie verliezen defensierterreinen hun functie – een vraagstuk voor het ministerie van Defensie. WWI stimuleert wonen boven winkels. VROM zet in op binnenstedelijk bouwen met herbestemming als belangrijke deeloplossing, en werkt in het kader van Mooi Nederland samen met EZ aan de herstructurering van bedrijventerreinen en het tegengaan van verrommeling.

De invalshoek verschilt, maar de vraagstukken zijn deels gelijk: de omgang met een toenemende leegstand, het stimuleren van herbestemming, het zoeken naar een passende nieuwe functie en de financiering van kostbare en complexe projecten. Dit vraagt om een goede samenwerking met andere departementen. In een aantal programma's is deze samenwerking al tot stand gebracht.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij het speerpunt herbestemming uit de eerder genoemde Visie Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (VARO), en de wijkaanpak. Samen met WWI geef ik daarbij een impuls voor herbestemming in de 40 aandachtswijken. Ook wordt in dat kader

een tweejarig kennisprogramma opgezet. Dat is gericht op algemene kennisontwikkeling, en meer specifiek op het inventariseren van leegstand voor gemeenten (vervolg op de ‘Oude Kaart van Nederland’), het bieden van kennisfaciliteiten voor gemeenten, marktpartijen en bewoners en samenwerking met kennisinstituten. De maatregelen in het kader van de kredietcrisis hebben deze samenwerking nog versterkt.

Met VROM leg ik momenteel actief de link met het programma Mooi Nederland. In dat kader neemt OCW deel aan het kennis- en leertraject van de innovatieregeling Mooi Nederland. Herbestemmingsprojecten kunnen aanspraak maken op de in deze regeling beschikbare gelden, in het kader van het thema ‘identiteit van de plek’.

Ook is er een samenwerking met LNV in het project Boerderij en Landschap, gericht op behoud en ontwikkeling van agrarisch erfgoed. Herbestemming is een belangrijk aandachtspunt in dit initiatief van het Nationaal Groenfonds, het Nationaal Restauratiefonds en BOEI. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed adviseert in het project.

Kortom, ik zal mij inspannen om te zorgen dat er synergie ontstaat tussen deze verschillende initiatieven, zodat de herbestemmingsopgave optimaal wordt aangepakt.

²⁰ Dit is oorspronkelijk een idee van de Rebelgroup, BOEI en Belvedere en wordt ook genoemd in het rapport van de Rijksadviseur ‘Grip op Kennis’.

²¹ Daarbij kan gedacht worden aan de Stadsherstellen, BOEI en een aantal woningcorporaties.



Hoofdstuk 5







Ker
ran

Kennis als productiefactor 5 voorwaarde

Het belang van een goede kennisinfrastructuur

Het belang van kennis voor de samenleving

In pijler II van het regeerakkoord wordt bevestigd dat kennis als productiefactor sterk aan belang heeft gewonnen ten opzichte van kapitaal, grondstof en arbeid. Het gaat daarbij niet alleen om kennis in 'hoogwaardige' sectoren in de primaire en secundaire sfeer; ook de dienstensector wordt steeds kennisintensiever. Een steeds groter deel van de beroepsbevolking bestaat uit kenniswerkers die niet op basis van routines, maar met informatie werken. Die informatie veroudert snel en moet voortdurend opnieuw worden 'ververst'. Leren is daarom misschien wel de belangrijkste competentie van een moderne kenniswerker.²²

In de nieuwe ideeën over kenniseconomie en de kennis- en netwerksamenleving die vanuit dit perspectief zijn ontwikkeld, nemen kenniscentra een belangrijke plaats in.²³ Met het vervullen van bepaalde functies (entameren van kennisontwikkeling, kennisverzameling, kennisinterpretatie en kennisverspreiding) fungeren zij als aanjager van de

toepassing van nieuwe kennis, helpen ze voorzien in de groeiende vraag naar toepasbare kennis en dragen ze bij aan prestatieverbetering in de publieke sector.²⁴

Maar kennis is uiteraard niet alleen beschikbaar in kenniscentra. Er is bijvoorbeeld kennis op academisch niveau, er is vakinhoudelijke en operationele kennis, er is een schat aan ervaring in de uitvoeringspraktijk, en er is kennis op het gebied van wet- en regelgeving in de bestuurlijke omgeving. Al die typen kennis zijn dan ook nog eens verspreid over een grote verscheidenheid aan publieke en private instellingen en personen.

Kennis is dus altijd gefragmenteerd. Een modern kenniscentrum kan dan ook niet fungeren als monopolist, maar maakt altijd deel uit van een bredere kennisketen. Daarom werkt het niet alleen aan het verzamelen, toegankelijk maken en verspreiden van kennis, maar vervult het ook een aantal aanvullende functies:²⁵

- Een kenniscentrum zorgt dat de verschillende partners in de kennisketen samenwerken en een actieve rol vervullen, bijvoorbeeld bij het identificeren van kennislacunes. Een effectieve rol in de kennisketen veronderstelt het voortdurend stimuleren en aangaan van kenniscoalities met andere partijen.
- Een kenniscentrum zorgt voor een goed functionerende kennisinfrastructuur, waarin de kennisstromen zoveel mogelijk uitwisseling mogelijk maken. Kenniscentra distilleren waardevolle lessen en ontwikkelen kennis ook vanuit praktijk.
- Een kenniscentrum zorgt voor differentiatie van kennis naar verschillende doelgroepen, opdat alle gebruikers zich zo goed mogelijk kunnen herkennen in de aangeboden informatie, en die ook direct in hun werkzaamheden kunnen toepassen. Kenniscentra hebben een helder beeld van de doelen en behoeften van elk van de betrokken partijen.
- De kennisgebieden sluiten aan bij (thematische) prioriteiten die zowel in beleid als in de uitvoeringspraktijk aan de orde zijn. Kenniscentra streven naar integratie van kennis in het werkproces.

Het belang van kennis voor de monumentenzorg

Deze uitgangspunten gaan niet alleen op voor de samenleving als geheel, maar ook voor de monumentenzorg. Een goed functionerende kennisinfrastructuur is dan ook een onmisbare voorwaarde voor het nieuwe monumentenstelsel.

Lastig is daarbij dat versnippering van kennis dreigt, juist door de grote hoeveelheid betrokkenen met expertise. Het domein van de monumentenzorg is vooral een privaat domein, waarop naast (semi-)publieke instanties tal van spelers – particuliere eigenaren, bedrijven, federaties, verenigingen, stichtingen, bedrijven, werkgroepen en commissies – een eigen, pluriforme rol vervullen.

Zij zijn niet alleen afnemers van kennis, maar ook en in toenemende mate leveranciers daarvan. Instellingen als Heemschut, de KNOB, Menno van Coehoorn, maar ook de Monumentenwacht, de Molenstichting en de Nederlandse Kastelenstichting beschikken door hun lange geschiedenis en ervaring over een grote hoeveelheid kennis die breder ontsloten en gedeeld kan worden. Dat is op zich positief – met de kanttekening dat dit de uitwisseling van informatie nog belangrijker maakt.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed vervult in dit geheel een bijzondere rol. Het is in de eerste plaats een *Rijksdienst*: de zorg voor het cultureel erfgoed is een wezenlijke taak van de overheid. Erfgoed is vaak kwetsbaar en goede zorg ontstaat niet vanzelf. De Rijksdienst

voor het Cultureel Erfgoed ontleent zijn bestaansrecht dan ook aan het gegeven dat de overheid, als representant van en in samenwerking met de samenleving, erfgoedzorg blijvend een belangrijke taak vindt.

In die rol heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed door de jaren heen specifieke kennis en ervaring verworven en zich – naast de bestuurlijke rollen die het ook vervult – ontwikkeld tot het belangrijkste kenniscentrum binnen de monumentenzorg. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft in het pluriforme veld van de monumentenzorg dus een stimulerende en een verbindende rol.

Juist aan die rol zal de dienst nog meer gaan werken, door meer verbindingen te leggen in de kennisketen tussen de verschillende kennispartners – privaat en publiek – en tussen kenniscentra in de verschillende domeinen. Met een andere naam en met het betrekken van een nieuw – modern en transparant – gebouw maakt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een begin met deze aanpak.

De voorgenomen beleidsverschuivingen in de monumentenzorg trekken een zwaardere wissel op de kennisfunctie. De ‘nieuwe’ pijlers onder de monumentenzorg – meer gebiedsgericht, meer ontwikkelingsgericht, met een borging van kwaliteit – vragen niet alleen om een heldere identificatie van de verschillende spelers in het veld. Zij moeten ook kennis uit gaan wisselen. Zo’n dynamische kennisinfrastructuur vergt de nodige doorlooptijd, en in sommige situaties zelfs een volledige cultuuromslag.

Afgemeten aan de hierboven geschetste maatstaven kan de huidige kennisinfrastructuur in de monumentenzorg op een aantal onderdelen verder versterkt worden. Uit verschillende onderzoeken, consultaties van betrokken partijen en reacties op het Visiedocument is naar voren gekomen dat:

- vraag en aanbod van kennis onvoldoende op elkaar zijn afgestemd;
- met name bij (kleinere) gemeentes en bij particuliere huizenbezitters onvoldoende kennis en expertise bestaat;
- relatief veel kennis bij kleinere (kennis)instellingen niet of onvoldoende ontsloten is;
- de inbreng en overdracht van kennis, expertise en ervaring binnen de private praktijk over restauratie en onderhoud van monumenten te wensen over laat;
- er sprake is van zwakke verbindingen met het onderwijs; en
- de kennisketen en de kennisstromen daarbinnen in het algemeen een aantal drempels kennen.²⁶

De werkgroep Kwaliteitszorg²⁷ rapporteerde dat de kennisketen nog onvoldoende functioneert en dat het daarbij vooral schort aan verbindingen en voldoende synergie tussen beleid en uitvoering enerzijds en wetenschap en praktijk anderzijds. Ook de samenwerking tussen beide ketens is nog niet optimaal.

Bij versterking van de kennisinfrastructuur in de monumentenzorg is ook versterking van de band met het onderwijs (universitair, hbo én mbo) aan de orde. ‘Versterking’ impliceert overigens niet alleen meer afstemming en samenwerking tussen alle betrokken partners, maar ook verdieping en – waar relevant – een gezamenlijke probleemstelling.

Taken voor de verschillende actoren

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is in het krachtenveld van de monumentenzorg het grootste kenniscentrum bij de overheid. Daarnaast is er – horizontaal – een College van Rijksadviseurs dat visie en kennis bijeenbrengt, en zijn er ministeries als LNV en VROM en diensten van die ministeries die zich eveneens begeven op het vlak van de cultuurhistorie. In een verticale relatie vergaren en inventariseren provincies en een aantal grote gemeenten kennis op regionaal en lokaal gebied. Kleinere gemeenten sluiten daar bij aan of vormen (soms) regionale samenwerkingsverbanden.

Daarnaast is er het geschetste conglomeraat van private organisaties, waartoe ook commerciële partners als projectontwikkelaars, bedrijven werkzaam in restauratie en -onderhoud en adviesbureaus behoren. Ook zij maken deel uit van de kennisketen. Tenslotte vormen universitair-wetenschappelijk onderzoek en onderwijs op verschillende niveaus (universitair, hbo én mbo) een belangrijke bron van kennis.

Voor al deze domeinen loop ik langs wat hun bijdrage kan zijn aan een effectieve kennisinfrastructuur voor de gemoderniseerde monumentenzorg.

De rol van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Kenniscentrum en verbindingstation

In abstracte zin beogen de programma's van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de vorming van kennis en het delen daarvan, zodat alle partijen in het bestel beter in staat zijn te zorgen voor ons landschappelijke en monumentale erfgoed. Meer concreet richt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zich binnen zijn programma's op de waardering en selectie van erfgoed, op behoud, interventie en ontwikkeling (voorheen 'restauratiefilosofie'), op de ontwikkeling van kennis over de gevaren die het erfgoed bedreigen ('degradatie') en op wat daartegen kan worden gedaan ('instandhouding'). Verder heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de vernieuwende rol om cultuurhistorische waarden te betrekken als er nationale besluiten worden genomen over ons cultuurlandschap, ons water en de vernieuwing van onze steden.

Uit de verschillende consultaties, reacties op het Visiedocument én de werkgroepen is duidelijk geworden dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zijn rol als onafhankelijk kenniscentrum niet moet beperken tot het ontwikkelen, verzamelen en aanbieden van kennis alléén. Het moet ook fungeren als verbindingstation van (kennis)instellingen binnen en buiten de monumentensector, en daarnaast als aanjager, initiator en organisator van het kennisnetwerk.²⁸ Dat 'verbinden' gebeurt dan eerst en vooral via internet, via het koppelen van datasets, via het helpen ontsluiten van gegevens van derden en via betere facilitering van de verschillende partners, door een betere organisatie van front- en backofficediensten.

Vraaggestuurd werken

Belangrijke premisse hierbij is dat meer ruimte ontstaat voor een vraaggestuurde wijze van werken. Eerder onderzoek²⁹ wees uit dat daarvan in de meeste kenniscentra nog weinig sprake is. Meestal worden zij door de overheid gefinancierd, wat betekent dat zij niet zo

gemakkelijk door de markt van gebruikers worden ‘gecorrigeerd’. De mogelijkheden van vraaggestuurde financiering van kennis zijn op dit moment nog onvoldoende uitgekristalliseerd.

De meeste kenniscentra hebben – vaak op redelijk succesvolle wijze – al wel een meer vraaggestuurde benadering vormgegeven door het organiseren van bijeenkomsten en symposia voor hun gebruikers of door het instellen van een adviesraad van gebruikers. Ook binnen het brede krachtenveld van de monumentenzorg is een dergelijke benadering steeds meer in opkomst. Vanuit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoed Nederland én Belvédère, maar ook vanuit bijvoorbeeld de Federatie van Grote Monumentengemeenten, zijn inmiddels goede ervaringen opgedaan met bredere platforms. Daar kunnen kennisuitwisseling en samenwerking tussen particuliere organisaties onderling en tussen particuliere en (semi-)publieke organisaties verder groeien.

Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor Erfgoed Nederland³⁰, dat als specifiek sectorinstituut zorg draagt voor educatie, opinievorming en reflectie, én voor goede onderlinge verbindingen binnen de monumentenzorg en binnen de brede erfgoedsector als geheel. Waar binnen de monumentenzorg een echte brancheorganisatie afwezig is, kan Erfgoed Nederland een sterke rol spelen in het particuliere veld, bij verenigingen, professionals én vrijwilligers.

Erfgoed Nederland en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed richten zich daarnaast beiden – zij het ieder vanuit een eigen invalshoek – op het bestuurlijke veld. Daarbij onderscheiden de organisaties zich naar de soorten taken die zij uitvoeren (reflectief en opiniërend versus informatief en wetenschappelijk, particulier versus bestuurlijk). In de praktijk zullen deze onderscheidende functies soms echter dicht bij elkaar komen en elkaar zo nu en dan zelfs overlappen. Beide organisaties zullen daarom in gezamenlijkheid een jaarlijkse agenda opstellen van bijeenkomsten en activiteiten, en daarmee inzetten op wederzijdse aanvulling en versterking.

Nauwere verbindingen tussen kennis en beleid

Om zo nauw mogelijke verbindingen tot stand te brengen tussen kennis en beleid, zal de kennisfunctie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed meer worden toegespitst op de drie pijlers van het nieuwe monumentenstelsel:

- Voor de gebiedsgerichte benadering zal de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed verbindingen leggen met meer kennisdomeinen dan die in de monumentenzorg alleen, zoals ruimtelijke ordening en landschapsbeheer. Daarbij zal de nadruk liggen op nauwere betrekkingen met andere rijkspartners, zoals de Rijksgebouwendienst, de Raad voor het Vastgoed Rijksoverheid, de ministeries van Defensie, VROM en LNV, Rijkswaterstaat, de Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer. Met deze instellingen heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed inmiddels samenwerkingsovereenkomsten gesloten, of is bezig die voor te bereiden. De accenten in die samenwerking heb ik eerder beschreven in de bijlage bij mijn brief over de uitwerking van *Een Cultuur van Ontwerpen*³¹.
- Gelet op de grotere aandacht voor herbestemming van gebouwen met een cultuurhistorische waarde, zullen ook verbindingen worden gelegd met (kennis)instellingen op de terreinen van bouw, vastgoed en bedrijfsexploitatie. Ook de samenwerking met

andere rijksdiensten die monumentale panden bezitten, zoals Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst, zal worden versterkt.³²

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal hierbij ook aansluiting zoeken bij het voorgenomen kennisprogramma Herbestemming, in het kader van *Een Cultuur van Ontwerpen*.³³

- De bestaande (rijks)monumenten moeten goed beheerd worden. Centraal daarin staan de eigenaar en de gemeente, omdat die de eigenaar het beste kan begeleiden. Eigenaar en gemeente moeten beiden optimaal worden gefaciliteerd en ondersteund. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zal daarom zorg dragen voor betere verbindingen in deze decentrale kennisketen. In het bijzonder gaat het daarbij om meer transparantie en toegankelijkheid van de beschikbare kennis, en om een betere afstemming op de vraag naar kennis vanuit de gemeenten en particuliere monumenteigenaren.

In het kader van de verbinding tussen ruimtelijke ordening en monumentenzorg neemt OCW momenteel ook deel aan het kennistrject van de innovatieregeling Mooi Nederland van VROM. Voor de periode van 2009–2011 is 13 miljoen euro beschikbaar voor projecten die op een innovatieve manier omgaan met ruimtegebruik, en zo bijdragen aan een mooier Nederland. Een relevant thema hierbij is de ‘Identiteit van de plek’. Een aantal projecten op monumentgebied wordt via deze weg gefinancierd.

Een belangrijk onderdeel van deze innovatieregeling is een kennistrject. Het doel van dit traject is om de lessen die geleerd worden binnen de voorbeeldprojecten van Mooi Nederland maximaal te delen. Actieve deelname van OCW aan dit kennistrject is een eerste stap in het versterken en bestendigen van kennisuitwisseling tussen ruimtelijke ordening en monumentenzorg.

Themagerichte aanpak

De taken van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zullen ook op andere punten verder worden versterkt. Opererend in de driehoek van wetenschap, beleid en praktijk experimenteert de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed momenteel met een meer themagerichte aanpak, waarbij de relevante doelgroepen nauw betrokken zijn. Binnen de verschillende themaprogramma's ontstaat daarmee de ruimte voor meer vraagsturing bij de kennisvorming. Deze themagerichte aanpak moet uiteindelijk leiden tot een omgekeerde beweging: kennis en informatie worden niet louter in grote hoeveelheden aangeboden, maar 'georganiseerd' rond specifieke kennisdoelen en een concrete probleemstelling.

Gemeenschappelijke kennis- en onderzoeksagenda

De samenwerking tussen de verschillende kennisinstellingen, publiek en privaat, academisch en commercieel, is in mijn opvatting mede gebaat bij het opstellen en onderhouden van een gemeenschappelijke kennis- en onderzoeksagenda, analoog aan de Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (NOaA).³⁴ Een dergelijke agenda bevat strategische kennisvragen en een dito kennisprogramma, en fungeert tegelijk als vehikel voor het samenbrengen van de verschillende kennisdomeinen.

Website en digitale infrastructuur

Een belangrijk medium voor kennisbemiddeling is de website en de achterliggende digitale kennisinfrastructuur. Kenniscentra zonder website zijn vrijwel ondenkbaar, gezien de verschillende functies die zij vervullen. De ontwikkelingen in kennis- en informatie-management gaan mede als gevolg van het digitale verkeer razendsnel. Daarop kan alleen maar worden ingespeeld met behulp van goede digitale voorzieningen. De huidige informatievoorziening kan overigens ook gemakkelijk te gecompliceerd worden, juist als gevolg van een te grote verscheidenheid van niet op elkaar afgestemde digitale toepassingen.

Met de ervaring die via de website KICH (Kennis Infrastructuur Cultuur Historie) is opgedaan, beschikt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed over een goede startpositie van waaruit verder toegewerkt kan worden naar een informatiesysteem dat relevante kennis bevat van cultuurhistorische, vaktechnische en bestuurlijke aard, dat transparant en up to date is, en daarbij ook gemakkelijk toegankelijk voor professionele en particuliere gebruikers. Daarnaast zal dit informatiesysteem ook als wegwijzer gaan fungeren in het woud van bestaande toepassingen, zoals websites van andere overheidsdiensten en particuliere instellingen. Voor het daartoe ontwikkelde programma KIMOMO (*Kennis Infrastructuur Modernisering Monumentenzorg*) is in de komende jaren in totaal 5 miljoen euro beschikbaar (waarvan 2,5 miljoen euro uit PRIMA-gelden).³⁵

Een bijzondere toepassing in het digitale verkeer vormen de zogenaamde *communities of practice*³⁶. Aansluiting bij relevante *communities* kan zinvol zijn.³⁷ Verder zijn er inmiddels afspraken gemaakt over de redactionele en beheersmatige overname door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van de interactieve website reliwiki (www.reliwiki.nl).³⁸ Mede op basis van een nog te maken evaluatie van de eerste ervaringen met deze vorm van interactieve kennisopbouw, zal de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed deze site verder ontwikkelen tot een monumentenbreed medium.

De rol van provincies en gemeenten

Kennis bij gemeenten

Gemeenten hebben sinds de Monumentenwet 1988 een belangrijke rol gekregen in de erfgoedzorg, maar lang niet alle gemeenten hebben de kennis in huis om die taak optimaal uit te voeren. De deskundigheid van de gemeentelijke monumentencommissies, die een belangrijke rol hebben door hun advisering in het kader van vergunningverlening, is daarom een punt van aandacht.³⁹ De (samenwerkende) welstandsorganisaties vormen een belangrijke schakel in de lokale kennisinfrastructuur. Maar vooral bij kleinere gemeenten is er sprake van kwalitatieve gebreken (in kennis en expertise) en kwantitatieve gebreken (te weinig capaciteit).

Daarbij wordt wel aangevoerd dat met de voorgenomen decentralisatie de zwaarste lasten komen te rusten op de zwakste schouders, wat het op peil houden van deze voorziening nog moeilijker zou maken. Ik ben het daar echter niet mee eens. Het voorzieningenniveau op dit terrein is ruim voldoende. Het is het gebruik in de praktijk dat verbeterd moet worden.

Het regionale niveau in de kennisketen en de rol van provincies

Veel cultuurhistorische kennis en deskundigheid is regionaal georganiseerd. Het regionale niveau is ook het niveau waarop kennis integraal en op gebiedsniveau beschikbaar is, of kan worden gemaakt. Op het terrein van de monumentenzorg denk ik dan in de eerste plaats aan organisaties als de Monumentenwacht, de ROP's en de verschillende varianten van de provinciale erfgoedhuizen al of niet in combinatie met de Steunpunten Cultureel Erfgoed. Maar het past bij mijn doelstellingen voor het verbinden van de monumentenzorg met de samenleving, de betrokkenheid van burgers en de gebiedsgerichte aanpak om hier ook breder naar te kijken. Het gaat dan bijvoorbeeld om combinatie van object, bouwhistorie, cultuurlandschap, sociaal economische geschiedenis en archieven. Pas in deze context krijgt een monument zijn maatschappelijke betekenis. In dat verband denk ik ook aan de Regionale Historische Centra waarvan ik de regionale verankering wil versterken door ze onder de verantwoordelijkheid van provincies te brengen en aan de provinciale archeologische depots.

Voor al in de rechtstreekse relatie met de burger in de persoon van 'monumenteneigenaar' speelt de provinciale Monumentenwacht een cruciale rol. Dit is de meest persoonlijke relatie tussen monumentenexpertise en monumentenbezitter. Het is de medewerker van de Monumentenwacht die aan de deur komt en met de eigenaar het onderhoud en de toestand van zijn monument bespreekt. De Monumentenwacht speelt dus een belangrijke rol in het maatschappelijk draagvlak en is belangrijker dan alle brochures, regels, vergunningen etc. In een monumentenstelsel dat dicht bij de burger wil staan en zoveel mogelijk wil dereguleren in sectorale wet- en regelgeving is een goed functionerende monumentenwacht erg belangrijk. In 1987 zijn er met provincies afspraken gemaakt over de instandhouding van de regionaal georganiseerde Monumentenwachten.

Provinciale steunpunten als partij in de kennisketen

De provinciale steunpunten monumentenzorg spelen een belangrijke rol bij het ondersteunen van kleine gemeenten of samenwerkende gemeenten bij het uitvoeren van hun wettelijke taken. Het doel is de kwaliteit van de monumentenzorg te verbeteren door kennisontwikkeling bij gemeenten te bevorderen en te ondersteunen bij het opzetten van een gemeentelijk monumentenbeleid.

Deze provinciale steunpunten hebben een belangrijke rol als actor in het proces van kwaliteitsborging, en als partij in de kennisketen. Ook moeten zij als schakelpunt fungeren tussen kleinere gemeenten en particuliere monumenteneigenaren enerzijds en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed anderzijds. Die rol is nog eens bevestigd met de recente overheveling van de rijkssubsidie voor de provinciale steunpunten naar het Provinciefonds, per 1 januari 2009. Daarmee is de eerste verantwoordelijkheid voor die steunpunten nu duidelijk bij de provincies neergelegd.

Hindernissen in het kennisverkeer

Van verschillende kanten bereiken mij echter signalen dat er in de praktijk hindernissen optreden in het kennisverkeer tussen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de provinciale steunpunten en de (kleinere) gemeenten. De steunpunten gelden als belangrijke expertisecentra en proberen ook op andere terreinen hun rol zo goed mogelijk te spelen. Toch stuiten zij op een aantal problemen.

In een MoMo-enquête en door de werkgroep Kwaliteitszorg werd vastgesteld dat de steunpunten – althans in een aantal provincies – relatief onbekend zijn bij kleinere gemeenten én bij particulieren.⁴⁰ Ook blijken de steunpunten vaak te opereren in een te vrijblijvende omgeving (hun diensten hebben geen verplichtend karakter en sommige steunpunten bezitten onvoldoende massa voor een goede taakuitvoering). Verder zijn zij niet eenvormig georganiseerd (soms wel en soms niet geïntegreerd met provinciale welstandsorganisaties, geen helder onderscheid tussen betaalde en niet-betaalde activiteiten).⁴¹

De Erfgoedinspectie heeft recent onderzoek gedaan naar de (effectiviteit van de) taakuitoefening van de provinciale steunpunten⁴², en een aantal van de hierboven geschetste ‘haperingen’ bevestigd. Overigens heeft de inspectie ook vastgesteld dat er nogal wat verschillen zijn in lokalisering, samenwerking en functioneren van de verschillende steunpunten. Ook de effectiviteit kan dus aanzienlijke verschillen vertonen. Ook blijkt dat gemeenten over het algemeen redelijk bekend zijn met en tevreden over de inzet van de steunpunten (zij het in de ene provincie wat meer dan in de andere).⁴³ In eerdere onderzoeken was het beeld op dit laatste punt minder gunstig.

Mogelijkheden voor verbetering

Naar aanleiding van het onderzoek pleit de Inspectie onder meer voor continuering van het steunpuntennetwerk, voor vergroting van de bekendheid van de steunpunten en voor versterking van de band tussen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de steunpunten. Ook adviseert de inspectie nader onderzoek naar de financiële ondersteuning.

Bij het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de steunpunten naar de provincies heb ik met de provincies afgesproken dat er in 2012 evaluatie komt. Het lijkt mij niet goed om op die geplande evaluatie vooruit te lopen. Waar mogelijk wil ik al wel een aantal aanbevelingen van de Inspectie overnemen.

Zo zal de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zich inzetten voor een verduidelijking en versterking van de relaties met de steunpunten, en zal de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed ook – onder meer via de eigen website – meer bekendheid geven aan de steunpunten en hun mogelijkheden. Ik zie voorsnog geen reden om – zoals de inspectie mij óók in overweging geeft – de rijksbijdrage aan het steunpuntennetwerk te vergroten. Met de provincies is overeengekomen dat deze ertoe diende om de verschillende steunpunten ‘op vlieghoogte’ te brengen. De verantwoordelijkheid voor het verdere reilen en zeilen ligt nu bij de provincies.

Intussen doet de Inspectie ook een aantal aanbevelingen aan de provincies. Zo moeten zij zorgen voor meer slagkracht en moeten de steunpunten actiever zijn in het onderhouden van relaties met de gemeenten. Ook pleit de Inspectie voor verbetering van minder goed functionerende steunpunten.

Ik onderschrijf de opmerking van de Inspectie dat meer inzet van de kant van de steunpunten nodig is om de cultuurhistorische accenten te versterken en bij te dragen aan een gebiedsgerichte benadering. Ik heb het IPO gevraagd om samen met de provincies te zoeken naar mogelijkheden om de inzet op deze punten te vergroten. Waar nodig en mogelijk zal ik die inzet ook van rijkswege graag ondersteunen.

Extern inhuren van expertise

Niet alle heil moet echter komen van de steunpunten. Daarnaast zijn er ook andere mogelijkheden: gemeenten kunnen een deel van de kennistaken laten uitvoeren met behulp van een gemeenschappelijke regeling (bijvoorbeeld in een cluster van samenwerkende kleinere gemeenten) of via een contract met andere eventueel ook commerciële partners.

Ook uit onderzoek van Van Tienen⁴⁴ is naar voren gekomen dat gemeenten in enkele provincies (zoals Overijssel) goed gebruik maken van de expertise van provinciale steunpunten, terwijl de gemeenten in andere provincies juist goed hun weg weten te vinden naar externe commerciële bureaus (in 70 procent van de gevallen) of samenwerkingsverbanden aangaan met andere gemeenten in de regio (bij 20 procent).⁴⁵ Belangrijk in dit verband is dat de provinciale steunpunten ook elkaar de weg wijzen.

Met de Erfgoedinspectie acht ik het van belang dat er in de verschillende provincies voldoende mogelijkheden zijn om externe monumentenkennis in te huren. Tegelijk ben ik van mening dat door verbetering van de samenwerking tussen steunpunten onderling, en met inzet van de verschillende welstandsorganisaties, veel beschikbare expertise beschikbaar is, die nog beter benut kan worden dan nu gebeurt.

Kennisopbouw binnen gemeenten

Maar ook het opbouwen van expertise binnen gemeenten is nodig. Daarvoor zijn samenwerking en scholing aangewezen. Uit verschillende rapportages en onderzoeken⁴⁶ komt immers naar voren dat de schaalgrootte van middelgrote en kleinere gemeenten de opbouw van lokale expertise parten speelt, zowel binnen de ambtelijke organisatie als bij de opbouw van evenwichtige monumentencommissies. Waar de grotere monumentengemeenten vaak wel beschikken over de nodige expertise (en bovendien zijn aangesloten bij de Federatie Grotere Monumentengemeenten), ontberen kleinere gemeenten vaak die expertise. Ook is er meestal geen gezamenlijk platform, incidentele vormen van samenwerking daargelaten.

Als het gaat om de monumentencommissies heeft de Erfgoedinspectie⁴⁷ gepleit voor ondersteunende activiteiten vanuit de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, en voor de instelling van geïntegreerde commissies voor welstand en monumenten. Regionalisering en samenwerking met andere gemeenten is voor de Erfgoedinspectie eveneens een optie. Ik wijs er ook op dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed samen met de VNG een standaard ontwikkelt voor monumentencommissies, en samen met andere partners ook scholing aanbiedt voor leden van commissies.⁴⁸

Geen grotere ingrepen nodig

Het recente Inspectierapport over de provinciale steunpunten biedt zowel voor de provincies en de kleinere gemeenten als voor mij voldoende aanknopingspunten om in de komende periode, en voorafgaand aan de evaluatie in 2012, nog verbeteringen aan te brengen. Voor grotere ingrepen – zoals wettelijke verankering van de steunpuntfunctie – zie ik vooralsnog geen aanleiding.

Dat geldt eveneens voor een eventuele aansluiting bij de regionale uitvoeringsdiensten, zoals die door mijn collega van VROM samen met de gemeenten wordt ontwikkeld. Ik sluit overigens niet uit dat die uitvoeringsdiensten op den duur een passender ondersteunings-

kader kunnen vormen, zeker gelet op de voorgenomen schaalgrootte van die diensten, die mogelijk meer efficiency en effectiviteit kan bieden dan de huidige indeling op provinciaal niveau. Ook de Erfgoedinspectie heeft op die mogelijkheden gewezen.⁴⁹

De rol van adviesorganen

Binnen de kennisinfrastructuur nemen ook de relevante adviesraden een belangrijke plaats in. Voor de monumentenzorg zijn dat in de eerste plaats de Raad voor Cultuur en de Rijksadviseur voor Cultureel Erfgoed. De advisering door de Raad voor Cultuur is inmiddels verschoven van het microniveau (objectgebonden advisering) naar het meso- en macro-niveau. De Raad brengt alleen nog adviezen over individuele monumenten uit wanneer hij daartoe vanuit zijn eigen deskundigheid en onafhankelijkheid aanleiding ziet.⁵⁰

Met het oog op de voorgenomen verbreding van de monumentenzorg acht ik het ook van belang om – conform de aanbevelingen van de werkgroep Kwaliteitszorg⁵¹ – zorg te dragen voor meer cultuurhistorische expertise in andere adviesorganen, zoals de VROM-Raad en de Raad voor het Landelijk Gebied, en ook in het Planbureau voor de Leefomgeving. Ik zal mij met de betrokken collega's sterk maken voor een evenwichtige samenstelling van deze instanties, in termen van expertise en capaciteit.

De rol van de restauratie- en onderhoudsbranches

Van oudsher is veel kennis, expertise en ervaring aanwezig bij de bedrijven die werkzaam zijn in de praktijk van de monumentenrestauratie en -onderhoud. Het gaat dan om architecten en aannemers, maar ook om beoefenaren van veel verschillende ambachten, zoals schilders, dakdekkers, smeden, natuursteenbewerkers, et cetera.

Bij al deze mensen is veel expertise aanwezig. Maar de kleinschaligheid en conjunctuur-gevoeligheid staan een succesvolle verdere kennisontwikkeling (in de zin van onderzoek en ontwikkeling) en de overdracht daarvan nogal eens in de weg. Diep in de geschiedenis gewortelde, ambachtelijke expertises worden regelmatig 'met uitsterven bedreigd'.

Daar moeten we dus iets aan doen. Ik verwacht in dit kader veel van de ontwikkeling van een samenhangend systeem van normering. Verschillende branches hebben op dit vlak al interessante en waardevolle initiatieven ontwikkeld. Ook zijn er coalities aangegaan met kennis- en onderwijsinstellingen op universitair, hbo- en mbo-niveau. Ik wil deze initiatieven stimuleren. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Maar ook andere rijkspartijen die eigenaar zijn van monumentaal erfgoed kunnen hieraan een bijdrage leveren.

De rol van onderwijs en opleidingen

Het opleidingsaanbod op het gebied van de erfgoedzorg is even omvangrijk als gedifferentieerd. Toch zijn er leemtes. Zo bestaan er op (post)academisch niveau opleidingen voor kunst- en architectuurgeschiedenis, bouwkunde, archeologie en cultuurlandschap, maar deze zijn binnen de grotere faculteiten weinig zichtbaar. Ook blijkt er weinig interuniversitaire samenwerking te bestaan.

Daarom zal ik een nadere analyse maken van het 'academische' landschap, en de mogelijkheden verkennen om – analoog aan de Belvédère-leerstoelen – deze opleidingen beter aan te laten sluiten op het hele kennisnetwerk, en ook de relevante HBO-opleidingen daarbij te betrekken.

Al langer is duidelijk dat er in het middelbare beroepsonderwijs knelpunten bestaan waar het gaat om een goede inpassing van opleidingen voor restauratievaklieden in het reguliere onderwijs. De impulsfinanciering die kenmerkend is voor de monumentenzorg werpt voor bedrijven, maar ook voor potentiële leerlingen, drempels op; het is riskant om veel te investeren, in geld of met een grote scholingsinspanning.

Met het voornemen om nu structurele financiering beschikbaar te stellen voor restauratie en instandhouding, worden deze problemen (deels) ondervangen. Maar de beschikbaarheid van gespecialiseerde en kwalitatieve opleidingen vergt ook aanpassingen in de inbedding van die opleidingen binnen de ROC's en vakscholen.

Voor metselaars en timmerlieden hebben de ROP's (Restauratie Opleidingsprojecten) inmiddels de nodige voorzieningen kunnen treffen, in samenwerking met de relevante kenniscentra en ROC's. Naar het zich laat aanzien geldt hetzelfde binnenkort voor schilders en stukadoors.

Voor een aantal zeer specifieke beroepen zoals dat van smid, is het erg moeilijk aansluiting te vinden bij het reguliere beroepsonderwijs. Hier is wellicht een andere aanpak nodig. De Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed zal in overleg met de branches, ROC's en andere betrokkenen nadere voorstellen formuleren voor een structurele oplossing van dit probleem binnen de daartoe vigerende (wettelijke) kaders.⁵² In afwachting van de uitkomsten van zijn onderzoek, zal ik de huidige toekenning van 200.000 euro per jaar aan de ROP's verlengen.

Aan de professionele 'erfgoedwerker' van vandaag worden meer eisen gesteld dan alleen materiële of historische kennis van zijn object. Het vak is aan verandering onderhevig en bevindt zich inmiddels in het speelveld van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Vakmensen moeten niet alleen technisch bekwaam zijn, maar ook een visie hebben op de immateriële betekenis van het object waar zij aan werken, en op de omgeving waarin dat object een functie heeft. De professionals zullen ook meer ontwikkelingsgericht moeten gaan denken.

Met het oog daarop heeft het projectbureau Belvédère inmiddels de Erfgoedacademie gestart: een opleiding voor cultuurhistorici, waarbij kennis, praktijk en vaardigheden bijeengebracht worden. Mede op basis van de eerste ervaringen met deze academie verkennen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Erfgoed Nederland en het Nationaal Restauratiefonds (NRF) nu de mogelijkheden om dit cursusprogramma te continueren en verder te ontwikkelen.

Ook de ervaringen met de cursus 'Erfgoedzorg in de praktijk' moeten daarbij betrokken worden. Deze cursus wordt verzorgd in nauwe samenwerking tussen Erfgoed Nederland, het Nationaal Restauratiefonds en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, en in samenwerking met VNG en IPO. Hij is vooral bedoeld voor ambtenaren op provinciaal en gemeentelijk niveau.

In het licht van de beide rapporten van de Erfgoedinspectie is het niet verwonderlijk dat juist deze ambtenaren een belangrijke doelgroep vormen. Aandachtspunt is nog wel dat te weinig ambtenaren worden bereikt die in de ruimtelijke ordening werkzaam zijn, en dat dit aspect in ieder geval nog te weinig aandacht krijgt.⁵³ Een herijking of zelfs samenbundeling van dit cursusprogramma met de Erfgoedacademie biedt mogelijk opties voor verbetering.

Doel is dat het cursusprogramma bijdraagt aan een grotere mate van deskundigheid bij de gemeentelijke monumentencommissies, waarbij kennis over cultuurhistorie en ruimtelijke ordening beide hun plaats hebben.

- ²² F.A. Beemer en M.C. den Boer: 'Heeft de keizer kleren aan? Kenniscentra in het publieke domein', in: bestuurskunde, jaargang 12, nr. 4 (juli 2003).
- ²³ Als werkdefinitie van het begrip 'kenniscentrum' wordt hier de relatief pragmatische definitie van Beemer en Den Boer gehanteerd: een instelling of een instituut dat – deel uitmakend van een bredere kennisketen – het collectieve leerproces in het publieke domein faciliteert. Voorbeelden van goed functionerende kenniscentra zijn Nicis Kenniscentrum Grote Steden (www.nicis.nl) en het Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI) www.kei-centrum.nl.
- ²⁴ F.A. Beemer en M.C. den Boer.
- ²⁵ E.Ketting: Kenniscentra in Nederland, een inventariserend onderzoek naar kenmerken en groei van het aantal kenniscentra, Sociaal en Cultureel Planbureau-Den Haag, Werkdocument 88, december 2002 en: DNV-CIBIT Nederland: 'Zeven kenmerken van succesvolle kenniscentra' (www.cibit.nl).
- ²⁶ Zie o.m.: 'Op weg naar een professionele monumentenzorg. Inspectie 16 gemeenten met 150–200 Rijks-monumenten', Erfgoedinspectie, september 2008; 'Een goed advies is het halve werk – onderzoek naar monumentencommissies', Erfgoedinspectie, oktober 2008; Yana van Tienen: 'MoMo en de mens: Van monumentenzorger tot vakspecialist cultuurhistorie', onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW en Hogeschool Van Hall Larenstein, december 2008; Intomart GfK bv: 'Uw mening telt! Onderzoek onder monumenteigenaren in het kader van het project Modernisering Monumentenzorg', november 2008.
- ²⁷ Eindrapport MoMo-werkgroep Kwaliteitszorg.
- ²⁸ Een belangrijk onderscheidend criterium voor een kenniscentrum is dat het gefundeerde kennis beschikbaar stelt, en niet simpelweg informatie. Dit betreft veelal wetenschappelijke kennis, maar het kan ook om gesystematiseerde ervaringskennis gaan. Het gaat in ieder geval om kennis die nodig is voor de oplossing van praktijkvraagstukken. Een kenniscentrum is voorts gespecialiseerd in een bepaald thema en vervult ook de functie van doorverwijzen van kennisvragers naar andere specialisten op dit thema. De doelgroepen van een kenniscentrum zijn externe vragers naar kennis. Zie E. Ketting.
- ²⁹ E. Ketting.
- ³⁰ Erfgoed Nederland stimuleert cultureel vermogen, Meerjarenbeleidsplan Erfgoed Nederland 2008–2012.
- ³¹ Handelingen TK 2008–2009, 31535, nr. 4 d.d. 29 januari 2009.
- ³² De RGD heeft op 18 maart 2009 een publicatie over het hergebruik van rijksgebouwen uitgebracht met als titel 'Hergebruik is waarde maken, transformatie van rijksgebouwen'. De publicatie is het resultaat van de Leergang Hergebruik Rijksgebouwen. Deelnemers van diverse rijksvastgoeddiensten werkten daarin van eind 2007 tot eind 2008 in een zogenaamde 'community of practice' samen aan een viertal cases. In de cases werd de praktijk van hergebruik van rijksgebouwen onderzocht.
- ³³ Handelingen TK 2008–2009, 31535, nr. 4 d.d. 29 januari 2009.
- ³⁴ Zie www.noaa.nl. In termen van betrokkenheid van het gehele archeologische veld bij de kennisfunctie beschouw ik NOaA als een exemplarisch voorbeeld voor de wijze waarop de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zich kan ontwikkelen als regisseur in een kennisketen.
- ³⁵ PRIIMA staat voor Programma Implementatie ICT-Agenda. Via dit programma stelt het kabinet jaarlijks twintig miljoen euro beschikbaar voor ICT-projecten met een groot uitstralingseffect. Het geld gaat naar projecten die het beste aansluiten bij de ICT-Agenda http://www.senternovem.nl/prima/over_prima/index.asp.
- ³⁶ In een community of practice (CoP) organiseren professionals zich rond een bepaald thema. Ze wisselen hierbij kennis en ervaringen uit, ontwikkelen zich en creëren nieuwe kennis over het thema. Dit gebeurt in de vorm van bijeenkomsten of via digitaal verkeer.
- ³⁷ Voorbeelden van dergelijke CoP's op de terreinen van ruimtelijke ordening en landschapsbeheer zijn www.habiforum.nl, www.nederlandbovenwater.nl en www.curnet.nl. Departementen als VROM, EZ en LNV zijn nauw bij de werking van deze kennisgemeenschappen betrokken.
- ³⁸ De reliwiki is mede door een bijdrage van OCW ontwikkeld in het kader van het Jaar van het Religieus Erfgoed. Om te zorgen dat het systeem niet verloren zou gaan en up-to-date zou blijven, is het door dat 'Jaar' aangeboden aan het NRF en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

- ³⁹ Erfgoedinspectie, september 2008 en Erfgoedinspectie, oktober 2008. Het betreft vooral de kleinere gemeenten. Grotere monumentengemeenten zijn verenigd in en worden ondersteund door de Federatie Grotere Monumentengemeenten.
- ⁴⁰ Intomart november 2008 en Eindrapport MoMo-werkgroep Kwaliteitszorg.
- ⁴¹ Eindrapport MoMo-werkgroep Kwaliteitszorg.
- ⁴² Stut of Steunpilaar? Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg Erfgoedinspectie, juli 2009.
- ⁴³ Erfgoedinspectie, juli 2009, p. 57.
- ⁴⁴ Van Tienen, december 2008.
- ⁴⁵ Betreffende cijfers zijn niet uitgesplitst over monumentenzorg en archeologie, maar duidelijk is dat de geschetste trend vooral is ingezet vanuit laatstgenoemde discipline. Er bestaat geen onderbouwd beeld van hoe de markt van vrij gevestigde onderzoeksbureaus voor architectuur- en bouwhistorie zich ontwikkelt. Zie: Erfgoedbalans 2009, p. 130.
- ⁴⁶ Zie o.m.: Erfgoedinspectie, september 2008; Erfgoedinspectie, oktober 2008; Van Tienen december 2008; Intomart november 2008.
- ⁴⁷ Erfgoedinspectie, oktober 2008.
- ⁴⁸ Handelingen EK 2008–2009, 31345, nr.I Brief minister OCW d.d. 12 december 2008 inzake Wijziging Monumentenwet 1988 (beperking adviesplicht) 12 december 2008.
- ⁴⁹ Erfgoedinspectie, juli 2009.
- ⁵⁰ Brief van de Voorzitter van de raad voor Cultuur aan de minister van OCW d.d. 24 juli 2006.
- ⁵¹ Eindrapport van de Werkgroep Kwaliteitszorg (Modernisering Monumentenzorg).
- ⁵² Zie 'Maak het Verschil – Agenda College van Rijksadviseurs 2009–2012', Den Haag, maart 2009–06–22.
- ⁵³ Eindrapport Werkgroep Bestuurlijke Verhoudingen, pag.16.



Hoofdstuk 6







Inst
de o
van
her

Instrumenten voor ondersteuning behoud en stelsel van erfgoed

Het belang van investeren in erfgoed

Al sinds de eerste Monumentenwet van 1961 wordt er gediscussieerd over de wenselijkheid en de hoogte van subsidies of andere financiële steun voor monumenten.⁵⁴ Een vraag die daarbij natuurlijk van groot belang is, is of investeringen ook daadwerkelijk maatschappelijk rendement opleveren. We hebben een aantal manieren om dat na te gaan.

In de eerste plaats zijn monumenten gewilde objecten geworden, en zeker de woonhuismonumenten. Dat is wel anders geweest. Lange tijd werd het bezit van een monument afgeraden. Die teneur heerste tot in de jaren '80 ook bij makelaars. Uit recente gegevens van de NVM (Nederlandse Vereniging van Makelaars) en onderzoek door de gemeente Arnhem⁵⁵ komt inmiddels echter een ander beeld naar voren. De tijd dat deze objecten te koop staan is kort en de waarde stijgt even snel als die van niet-monumenten. Wat de economische crisis op dit vlak zal betekenen voor de waardeontwikkeling van monumenten, op korte of langere termijn, is op dit moment nog niet te voorzien.

Deze waardevastheid en waardestijging vertalen zich in directe baten voor de overheid, die op die manier iets van haar investering terugziet, en tegelijk helpen om erfgoed in stand te houden. Dit effect kan vastgesteld worden met een zogenoemde Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA).

In de landen om ons heen, maar ook in Canada en de VS, wordt regelmatig onderzoek gedaan naar de kosten en baten van behoud van erfgoed⁵⁶. Amerikaans en Canadees onderzoek naar de waarde van onroerend goed in een historische omgeving heeft op dit vlak enkele belangrijke feiten opgeleverd.

Zo bleek dat de waarde van gebouwen, of dat nu monumenten zijn of niet, in een historische omgeving 14 tot 17 procent hoger ligt dan die van vergelijkbare panden in een minder waardevolle omgeving. Het effect van een waardevolle en goed onderhouden omgeving is dus significant. Die hogere waarde vertaalt zich vervolgens direct in de gemeentelijke en rijksbelastingen die gekoppeld zijn aan de waarde van panden.

Naast dit directe effect zijn er ook andere gunstige gevolgen vast te stellen. In Nederland zijn de afgelopen jaren, mede ingezet vanuit het projectbureau Belvédère, verschillende onderzoeken gedaan naar de effecten van investeren in erfgoed en landschap. Het recente 'Eigen haard is goud waard'⁵⁷ geeft bijvoorbeeld globale berekeningen van inkomsten uit toerisme (uit binnen- en buitenland) en het effect op het vestigingsklimaat. De conclusies wijzen alle in dezelfde richting, namelijk dat investeren in erfgoed loont, met name als dat deel uitmaakt van een historische omgeving.

Maar hoe kunnen we de financiering het beste vormgeven? Daarover gaat het in dit hoofdstuk. Eerst geef ik een indruk van de regelingen in Europa. Vervolgens bespreek ik de bestaande regelingen in ons land. Daarna formuleer ik de belangrijkste uitgangspunten voor de financiële onderbouwing van een gemoderniseerde monumentenzorg, en bespreek ik de drie financiële opdrachten die deze met zich meebrengen. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de dekking binnen de rijksbegroting.

Financiële regelingen in het buitenland

Hoe investeren andere landen in het behoud van erfgoed? De financiële ondersteuning wordt binnen Europa verschillend vormgegeven. Het meest gebruikelijk is om een percentage van de restauratiekosten beschikbaar te stellen. Die percentages lopen overigens wel fors uiteen.⁵⁸ In België kan bijvoorbeeld 40 procent subsidie worden verkregen; voor economisch onexploiteerbare monumenten kan dat percentage zelfs oplopen tot 80. Maar er zijn ook landen waar het type monument of de functie bepalend is voor de wijze van subsidiëring. De Republiek Ierland geeft bijvoorbeeld geen subsidie aan gebouwen van de katholieke kerk, omdat dit instituut verondersteld wordt zelf de kosten te kunnen dragen. In de Duitse Bundesländer heerst door de Kirchensteuer juist een geheel andere situatie: hier int de overheid een belasting die aan de kerken wordt doorbetaald.

Fiscale voorzieningen treffen we in veel landen aan. Zo is er een BTW percentage van 0 procent op restauraties in het Verenigd Koninkrijk. In België is de fiscale aftrek (via de inkomstenbelasting) beperkt tot een maximum van 25.000 euro per jaar voor eigenaars.

Zo is in elk land een stelsel opgebouwd van voorwaarden en eisen om ervoor te zorgen dat de middelen doelmatig worden verstrekt, en dat ze aan de kwaliteit van de monumenten ten goede komen. Uit een internationale vergelijking komt echter naar voren dat overal wordt geworsteld met de spanning tussen economisch rendabele en onrendabele monumenten, de verdeling van subsidie door de verschillende overheidslagen en de vraag hoe de subsidies optimaal voor een kwalitatief behoud worden ingezet.

Een andere spanning is die tussen onderhoud en restauratie, en welke activiteit daarbij het primaat heeft. In België is dat fraai onderscheiden als eerstelijnszorg (onderhoud) en tweedelijnszorg (restauratie). In het federatieve Duitsland is monumentenzorg een zaak voor de Landesregierung en in Länder als Nordrhein Westfalen, Brandenburg, Thüringen is het begrip ‘Zumutbarkeit’ de kern van het subsidiesysteem.⁵⁹ Dat betekent dat gekeken wordt in hoeverre de kosten van een restauratie of ingreep redelijkerwijs in de exploitatie kunnen worden opgevangen – en als dat niet zo is, welke overheidsbijdrage dan redelijk is. In het Verenigd Koninkrijk tenslotte drijft de subsidiëring van restauraties vooral op de gelden uit de loterij, en vindt de verdeling plaats via organisaties als de National Trust.⁶⁰ Welk systeem het best functioneert, is niet aan te geven.

Een monitor ontbreekt in de meeste landen. In het Verenigd Koninkrijk is er wel een ontwikkeld, en in Heritage Counts⁶¹ valt te lezen dat het met het erfgoed matig is gesteld. De topmonumenten krijgen voldoende zorg en aandacht, maar die maken maar zo’n 2 procent uit van het totaal. Er is veel (klein en groot) leed bij de minder spectaculaire gebouwen in het totale bestand van 375.000 monumenten. Heritage Counts becijfert dat 22,5 procent van de monumenten in de categorie ‘at high risk’ zijn beland.

Tenslotte verschillen de bedragen op de rijksbegroting per land enorm, zowel in absolute zin als afgezet tegen het aantal monumenten.

Huidige financiële regelingen in Nederland

Landelijke gelden

Echte ‘monumentenregelingen’ zijn de instandhoudingregeling en het Besluit restauratie historische buitenplaatsen. Ook zijn er in provincies en gemeenten verschillende specifieke regelingen.

Daarnaast is er een veelvoud aan regelingen die soms benut kunnen worden voor het herontwikkelen of in stand houden van monumentale objecten of cultuurhistorisch waardevolle structuren, maar die daar niet speciaal op zijn toegesneden. Veelal zijn dit overheidsregelingen die primair een ander doel hebben. Een restauratie of herontwikkelingsproject kan er alleen met veel creativiteit en ‘kunst en vliegwerk’ in worden ondergebracht. Hetzelfde geldt voor de vele fondsen waar het vaak afhangt van de welwillendheid van degene die de aanvraag beoordeelt of geld wordt toegekend.

Nast de subsidieregelingen kent Nederland op rijksniveau nog enkele andere regelingen. In de inkomstenbelasting bestaat de mogelijkheid van persoonsgebonden aftrek voor bepaalde uitgaven aan rijksmonumenten in box 1. Verder bestaat er tot 2010 een vrijstelling voor overdrachtsbelasting voor rijksmonumenten.

Voor het grootste deel van de rijksmonumenten (woonhuizen) is er bovendien een Revolving Fund. Eigenaren kunnen een laagrentende lening krijgen voor de restauratie van een woonhuis. De rente ligt gemiddeld 5 procent onder de marktrente, met een minimum van 1,5 procent. Het maximale leenbedrag is 300.000 euro. Het Belastingdienst Bureau Monumentenpanden stelt de fiscaal aftrekbare onderhoudskosten vast. Deze vaststelling gebruikt het NRF om de hoogte van de lening vast te stellen en deze te verstrekken.

Provinciale gelden

Ook de provincies zetten veel geld in voor erfgoed. Het jaarbudget voor archeologie en monumenten in 2008 van alle provincies samen bedraagt 56,5 miljoen euro. 14 miljoen euro daarvan wordt uitgegeven aan de eigen provinciale organisatie en de monumentenwacht. Voor restauratie en onderhoudssubsidies hebben de provincies 28,5 miljoen euro beschikbaar.

Gemeentelijke gelden

Van de inzet door gemeenten is geen totaaloverzicht beschikbaar. Uit een inventarisatie van Erfgoed Nederland blijkt dat 40 gemeenten meer dan 100.000 euro aan eigen middelen inzetten voor monumenten en archeologie, en dat 42 gemeenten een bedrag tussen de 50.000 en de 100.000 euro spenderen. Het grootste deel van de gemeenten zet een bedrag tussen de 25.000 en 50.000 euro aan eigen middelen in. Gemeenten zijn ook nog eigenaar van honderden rijks- en gemeentelijke monumenten als stadsmuren, kerktorens, stadhuizen, dorpspompen waar ze vele miljoenen in steken. Al met al investeren gemeenten tussen de 80 en 100 miljoen euro per jaar in het gebouwde erfgoed. Onbekend is hoeveel daarvan naar rijksmonumenten gaat, en hoeveel naar gemeentelijke monumenten.

Europese gelden

Europese subsidieregelingen zijn beperkt gericht op de instandhouding of herontwikkeling van het nationale erfgoed. Een aantal Europese regels (POP2, Interreg) richt zich vooral op plattelandsontwikkeling en aandachtsgebieden gebieden. Vooral POP 2 middelen (maatregel 323) worden in combinatie met provinciale cofinanciering succesvol ingezet. Het landelijk erfgoed behoeft voortdurend onderhoud, maar ook aanpassing aan nieuwe voorwaarden en antwoord op bedreigingen en marktkansen. In het kader van de Plattelandsverordening (POP) zijn er maatregelen ingesteld die hiervoor kunnen worden aangewend. Het doel van deze maatregel is verbeteren en behouden van de attractiviteit van de regio, behoud van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarde, benutten van de kenmerkende kwaliteiten van het landelijk gebied voor de sociaal-economische potentie van de Nederlandse regio's. Hierbij kan gedacht worden aan: studies en investeringen in het kader van onderhoud, restauratie en opwaardering van het cultureel erfgoed, zoals culturele kenmerken van dorpen en plattelandscap en archeologie.

Totaalbeeld

Alles bij elkaar wordt er op alle niveau's – Europees, landelijk, provinciaal en gemeentelijk – dus veel geld ingezet voor het behoud en de (her)ontwikkeling van erfgoed. Als de private investeringen meegerekend worden, leidt dat tot grote bedragen, want elke overheidseuro ontlokt nog een private investering van 2,2 euro; de zogenaamde multiplier. Het particuliere

initiatief gekoppeld aan private investeringen is belangrijk voor het monumentenbehoud. Tegelijk leveren investeringen in monumenten ook macro-economische voordelen op. Zo blijkt uit onderzoek dat het terugverdieneffect door onder andere belastingopbrengsten en groei in werkgelegenheid van één door de overheid geïnvesteerde euro 114 procent bedraagt.

Het financiële beleid

Het Rijk is één van de partijen die investeren in het behoud van erfgoed, ook als het gaat om de categorie 'rijksmonumenten'. Ook particuliere eigenaren, ontwikkelaars, beleggers, stichtingen, fondsen, provincies, gemeenten en beheersorganisaties op het gebied van erfgoed, natuur en landschap leggen substantiële bedragen op tafel. Toch is het behoud van rijksmonumenten binnen de huidige verhoudingen een verantwoordelijkheid van het rijk; het rijk wijst immers aan en stelt juridische en inhoudelijke kaders.

De huidige monumentenwetgeving is gebaseerd op de bescherming van individuele objecten. Deze bescherming legt de eigenaar van een monument beperkingen en verplichtingen op, waarvoor hij tot op zekere hoogte gecompenseerd wordt.

Het uitgangspunt van een nieuw monumentenbeleid is gebieds- en ontwikkelingsgericht. Monumenten ontleen niet alleen een belangrijk deel van hun waarde aan hun omgeving, maar voegen ook waarde aan hun omgeving toe – en dat niet alleen in historische, esthetische en architectonische zin, maar ook financieel en economisch. Ook de financiering voor behoud van afzonderlijke objecten kan daarom niet los worden gezien van de financiering voor het behoud van de omgeving daaromheen.

In dat veranderde kader ziet de overheid het als haar taak om bij te dragen aan de maatschappelijke waarde van het te behouden erfgoed, voor zover die de economische/marktwaarde van de investering van de eigenaar of investeerder te boven gaat. Monumenten hebben economische dragers en functionele dragers. De financieringsopgave voor de overheid is afhankelijk van de mate waarin deze beide dragers samenvallen. Hoe meer dat het geval is, hoe minder verantwoordelijkheid er toekomt aan de overheid. Er zijn drie categorieën te onderscheiden:

- a Monumenten waar gebruik en economische verantwoordelijkheid grotendeels samenvallen, bijvoorbeeld in woonhuizen, waar de bewoners tevens de kosten betalen, eventueel ondersteund door bepaalde regelingen.
- b Monumenten waarbij het streven is om gebruik en economische verantwoordelijkheid zoveel mogelijk samen te laten vallen, bijvoorbeeld bij fabrieken, scholen, kazernes of niet-unieke kerkgebouwen.
- c Monumenten waarvan de aard, maatschappelijke waarde en/of uniciteit het niet toelaten dat gebruik en economische verantwoordelijkheid samenvallen, zoals bij de St. Jan in Den Bosch, het Muiderslot en het Woudagemaal.

Vermindering regeldruk

Bij de uitwerking van deze brief zal een nauwkeurige berekening van de lastendruk van de maatregelen voor burgers, bedrijven en medeoverheden, inclusief eventuele toezichtskosten

en nalevingskosten, worden uitgevoerd. De analyse tot dusver maakt wel duidelijk dat er sprake zal zijn van lastenverlichting in het sectorale deel (verkortingsprocedures, vereenvoudiging instandhoudingregeling, minder aanwijzingsprocedures, verbreden achterborg naar gemeentelijke monumenten). Daarbij wordt ook ingegaan op mogelijke verschuiving van lasten van Rijk naar gemeenten, wat van invloed is op het merkbare effect voor burgers en bedrijven.

Daartegenover kan een verhoging van lasten ontstaan doordat cultuurhistorische analyses verricht moeten worden. Per saldo zal op termijn de lastendruk in het domein van de cultuurhistorie verminderen.

Drie pijlers voor het financiële beleid

Bestaande financiële regelingen versterken

Ten eerste blijft de succesvolle financiering voor de instandhouding van individuele objecten gehandhaafd. In 2011 wordt de instandhoudingregeling geëvalueerd. Waar nodig kunnen de verschillende variabelen in het systeem (maxima, percentages et cetera) worden aangepast, als vervolg op de vereenvoudiging van de regeling die ik u op 3 juni jl. per brief heb meegedeeld.

Gebiedsgerichte financiering van restauratie- en herbestemmingsprojecten

Ten tweede wil ik bestaande instrumenten als het ISV gebruiken voor een meer gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast zal ik binnen de rijksbegroting per 2012 een structureel budget van 16 miljoen euro vrijmaken om gebiedsgerichte restauratie en herbestemming te stimuleren. Tenslotte zal de achterborg van het NRF ook gelden voor provinciale en gemeentelijke monumenten.

Financieel stimuleren van herbestemming

Ten derde komen er specifieke regelingen om herbestemming te stimuleren, en wel op eenzelfde manier als nu al, via het VARO, gebeurt in de krachtwijken. Tegemoetkoming in de plankosten en een wind- en waterdichtregeling zijn daarbij de sleutelbegrippen. Hieronder worden deze drie punten verder uitgewerkt.

Versterking en evaluatie van enkele bestaande regelingen

Versterking van de instandhoudingregeling

Inzet op individuele monumenten blijft noodzakelijk, zo gaf ik hierboven aan. Om die reden is in de enveloppe cultuur (begroting OCW 2007) een substantieel bedrag vrijgemaakt om de instandhoudingregeling te versterken. Vanaf 2011 wordt in het kader van Mooi Nederland 6 miljoen euro extra uitgetrokken voor de reguliere instandhouding en 4 miljoen euro voor de groene en archeologische monumenten. Daar voeg ik nog 2 miljoen euro aan toe uit de vrijvallende middelen, zodat vanaf 2013 in totaal 48 miljoen euro beschikbaar zal zijn voor de reguliere instandhouding en 4 miljoen euro voor groene en archeologische monumenten.

Aftrek uitgaven voor monumentenpanden en vrijstelling van overdrachtsbelasting

In opdracht van de ministeries van OCW en Financiën zijn de fiscale faciliteiten voor rijksmonumenten geëvalueerd. De evaluatie richtte zich op de aftrek uitgaven voor monumentenpanden en op de vrijstelling van overdrachtsbelasting.

Eind juli zijn de eerste resultaten van de evaluatie bekend geworden. Voor de modernisering monumentenzorg is deze evaluatie van groot belang. Zij biedt inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van de twee regelingen, en kan aanleiding zijn om de bestaande geldstromen nog beter in te zetten.

Gelet op de evaluatie is het kabinet van mening dat de faciliteit uitgaven voor monumentenpanden doelmatig en efficiënt is en thans geen aanleiding geeft tot wijziging van de faciliteit.

Op basis van de evaluatie is het kabinet van mening dat de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor rijksmonumenten weliswaar doelmatig is waar het de uitvoering betreft, maar bepaald niet als doelmatig te karakteriseren valt waar het de instandhouding en renovatie van monumenten betreft. Het zijn met name commerciële partijen die van deze voorziening profiteren, terwijl het doel van de vrijstelling, namelijk het onderbrengen van monumenten bij ideële monumentenorganisaties om deze in stand te houden, door de regeling nauwelijks gestimuleerd wordt. Op grond van deze bevindingen heeft het kabinet derhalve besloten de vrijstelling overdrachtsbelasting voor monumentenpanden af te schaffen. Een nadere toelichting op dit besluit is opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het Belastingplan 2010. In de plaats daarvan zal ter compensatie voor de monumentenzorg een budget van 23 miljoen euro per jaar aan de begroting van OCW worden toegevoegd die op een veel effectievere wijze ten behoeve van de monumentenzorg kan worden ingezet.

Gebiedsgerichte financiering van restauratie- en herbestemmingsprojecten

Een grote opgave

Een tweede financiële pijler is het financieren van gebiedsgerichte ontwikkelingen. Dat vergt een omslag, want een objectaanpak vraagt om een andere financieringssystematiek dan bescherming van cultuurhistorische waarden in een gebied. Er moet dus onderscheid worden gemaakt tussen objectgerelateerde en gebiedgerelateerde financieringssystemen.

In de komende decennia zullen we geconfronteerd worden met forse herstructureringsopgaven in steden en in landelijke gebieden. Veel historische gebouwen en complexen zullen in onbruik raken: kerken, gemalen, werven, pakhuizen, scholen, fabriekspanden, woningen, kloosters, et cetera. Vaak gaat het daarbij om beeldbepalende gebouwen, die bijdragen aan de identiteit van hun omgeving. We zullen dus moeten zoeken naar nieuwe bestemmingen om monumentaal erfgoed te behouden. Naarmate er meer monumenten worden hersteld, zullen de 'lastige' projecten overblijven of het laatst aan bod komen.

In hoofdstuk 2 heb ik beschreven op welke wijze cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening geborgd kan worden. Dat zal niet in alle gevallen een eenvoudige opgave zijn. Met het wegvallen van de stimuleringsmaatregelen uit het Belvedere-programma wil ik via een financiële impuls de gemeenten uitdagen de cultuurhistorie in hun ruimtelijk beleid zo zorgvuldig mogelijk in te passen.

Herstel van de bijdrage aan ISV3

OCW participeert niet in ISV3 – de reden daarvoor is in een brief van het ministerie van VROM van 5 januari 2009 aangegeven. Nu al geven gemeenten aan dat deze stap een negatief effect heeft op de cultuurhistorie binnen stedelijke vernieuwingsprojecten. De oude scheidslijnen tussen ruimtelijke ordening en cultuurhistorie worden verdiept. Om die reden wil ik de bijdrage van OCW aan ISV3 herstellen met een bedrag van 4 miljoen euro per jaar vanaf 2013.

Structureel restauratiebudget

Ondanks de instandhoudingregeling zullen er altijd grote restauraties blijven die niet middels dat budget betaald kunnen worden. Dat heeft alles te maken met de voorraad monumenten die nog restauratie behoeven. Ook zullen er altijd monumenten zijn die door gebrek aan onderhoud in slechte staat komen te verkeren. Dit kan een gevolg zijn van functieverlies, van splitsing van het monument door vererving, of simpelweg doordat de eigenaar de kosten niet meer kan opbrengen.

PRC bouwcentrum en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed hebben berekend dat circa 2 procent van de monumenten jaarlijks in de gevarenzone kan belanden. Om te voorkomen dat we over 10 jaar weer met een restauratieachterstand zitten, blijft investeren in restauraties dus nodig.

En er is een bijkomend voordeel: een structureel restauratiebudget biedt ook zekerheid aan de restauratiesector. Een goed arbeidsperspectief is cruciaal voor het behoud van goed opgeleide vakmensen en voor het aantrekken van jonge vakmensen. Cijfers van het Economisch Instituut Bouwnijverheid⁶² tonen de gevolgen aan voor de werkgelegenheid van de sector bij fluctuerende budgetten. Zeker in deze periode van economische achteruitgang is een perspectief voor de toekomst van vitaal belang voor de sector.

In 2011 komen de middelen vrij die nu worden gebruikt om het Restauratiefonds te voeden. Uit onderzoek uit 2006 blijkt dat er jaarlijks ongeveer 16 miljoen euro nodig is om te voorkomen dat de restauratieachterstand weer oploopt. Op basis van die berekeningen wil ik een belangrijk deel van de vrijvallende middelen inzetten voor een structureel restauratiebudget van de benodigde 16 miljoen euro, dat kan worden ingezet voor herstel van monumenten, als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak.⁶³ Hier is geen sprake van intensivering maar van een herschikking van middelen binnen de monumentenzorg.

De verdeling van incidentele restauratiemiddelen is de laatste jaren zuiver centraal georganiseerd geweest, en was aanbodgericht. De complementariteit met andere overheden is daardoor vrijwel geheel verdwenen. Provincies en gemeenten voeren hun eigen beleid en investeren op basis van eigen criteria en overwegingen in herstel of behoud van rijksmonumenten, of in andere cultuurhistorische waarden, zoals een oude binnenstad.

Ook de structurele restauratiemiddelen wil ik gebiedsgericht inzetten. Ik zal daarom voor de verdeling van het structurele budget een meerjarig uitvoeringsprogramma opstellen in samenwerking met de provincies en gemeenten.

Bij de provincie moet in dat kader aansluiting plaatsvinden bij de uitvoering van het Investeringsprogramma Landelijk Gebied (ILG). Restauratie van rijksmonumenten hoort daar niet alleen in thuis, maar kan ook versterking bieden aan deze programma's.

In het stedelijk gebied wordt het budget onderdeel van de uitvoeringspraktijk. Met de provincies en gemeenten zal ik een uitvoeringsprogramma opstellen waarin de taken en verantwoordelijkheden worden vastgelegd. De vraag staat dan centraal. Ik zal uw Kamer in 2011 in een uitvoeringsbrief hierover informeren.

In de denklijn van de gemoderniseerde monumentenzorg zou een alternatief zijn om de gebiedsgerichte ontwikkeling te stimuleren. Concreet onderzoek ik de diverse mogelijkheden om de arrangementen voor rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten gelijk te schakelen. Ik ga dit in 2010 verder uitwerken en zal uw kamer informeren over de mogelijkheden en voortgang.

Uitbreiding van de achterborg

Voor de restauratie van rijksmonumenten, als onderdeel van de instandhoudingsregeling, kan bij het Nationaal Restauratiefonds een subsidie of laagrentende lening worden gekregen. Aanvullend daarop kan de eigenaar de totale restauratiekosten bij het NRF financieren. Om dit mogelijk te maken heeft het Ministerie van Financiën een achterborg ingesteld voor de leningen van het NRF. Dankzij die achterborg kan het NRF geld aantrekken uit de markt en restauraties financierbaar maken. De achterborg geldt alleen voor rijksmonumenten.

Ook gemeentelijke en provinciale woonhuismonumenten kunnen bij het NRF een lening aanvragen, maar dan moet er een gemeentegarantie worden afgegeven of een hogere rente worden betaald.

Het voorstel is om die achterborg uit te breiden naar gemeentelijke en provinciale monumenten. Deze uitbreiding betekent een ophoging van de garantieverplichting van OCW voor het Nationaal Restauratiefonds. Dat heeft als voordelen:

- Gemeenten hoeven niet per lening een garantie af te geven via de gemeenteraad (vermindering bestuurslasten gemeenten).
- Stimulus voor de aanpak van gebieden met rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten (gebiedsgericht beleid).
- Impuls voor de restauratiesector omdat eigenaren van gemeentelijke en provinciale woonhuismonumenten sneller en goedkoper kunnen lenen in een markt waar commerciële banken momenteel geen of nauwelijks nog leningen willen verstrekken.

Financieel stimuleren van herbestemming

Financiering van haalbaarheidsstudies en wind- en waterdicht houden

In hoofdstuk 2 'cultuurhistorie meewegen in ruimtelijke ordening' worden een aantal stimuleringsmaatregelen genoemd. In de instandhoudingsregeling zal een artikel opgenomen worden voor de ondersteuning van haalbaarheidsstudies bij herbestemming (plankostenregeling). Ook komt er een regeling om bij herbestemming de gebouwen wind- en waterdicht te kunnen houden. Voor deze twee regelingen stel ik vanaf 2011 2,4 miljoen euro per jaar beschikbaar.

Financiële dekking

De dekking van deze uitgaven wordt geheel binnen de bestaande budgetten voor monumenten opgevangen. Vanaf 2010 is het Revolving Fund naar de huidige inzichten op voldoende sterkte en stopt de voeding van het fonds. Vanaf dat moment is een bedrag van ongeveer 22,7 miljoen euro beschikbaar voor de voorgestelde veranderingen.

Tabel 1
Inzet programmageld monumentenzorg

Omschrijving	2009	2010	2011	2012	2013
Huidige regelingen					
Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (Brrm 97)	33,5	32,9	31,0	–	–
Dotering aan Revolving Fund NRF	22,7	22,7	–	–	–
Besluit Rijkssubsidiëring Historische Buitenplaatsen (Brhb)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Besluit Rijkssubsidiëring Onderhoud Monumenten, meerjaren (Brom)	7,6	7,0	6,1	4,6	3,4
Besluit Rijkssubsidiëring Onderhoud Monumenten, eenjarig (Brom)	2,8	2,6	1,7	0,9	–
Instandhoudingsregeling *	–	–	–	47,0	48,0
Groene en archeologische monumenten	1,0	3,4	4,0	4,0	4,0
Belvedere	2,2				
Steunpunten	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0
Regionale opleidingsprogramma's (Rop)	–	–	–	0,2	0,2
Programmakosten (w.o. aflossing Brim, inkoop kennis, afhandelen bezwaren, etc.)	12,0	17,5	42,7	12,6	9,7
Voorstel					
Herbestemmen (wind/waterdicht en haalbaarheid)	–	–	2,4	2,4	2,4
ISV	–	–	–	–	4,0
Structureel budget voor restauratie	–	–	–	16,0	16,0
Compensatie afschaffen vrijstelling overdrachtsbelasting	–	23,0	23,0	23,0	23,0
Totaal	83,2	110,4	112,2	112,2	112,2
Fiscale aftrek onderhoud	60,0	57,0	57,0	57,0	57,0

* 1 miljoen euro

In de Rijksbegroting is voor 2009 83,2 miljoen euro opgenomen voor monumentenzorg. Dit loopt op tot 87,4 miljoen euro in 2010 en 89,2 miljoen euro in 2011 door de enveloppe cultuur, Mooi Nederland. Sinds 2006 worden de gelden voor de instandhoudingsregeling

door het NRF voorgefinancierd. Alle gelden die op enig moment vrijvallen binnen het programmabudget voor monumentenzorg worden ingezet om deze voorfinanciering af te lossen. De grootste aflossing vindt in 2011 plaats, dit is het eerste jaar dat er geen middelen meer worden toegevoegd aan het Revolving Fund. Zoals in bovenstaande tabel valt af te lezen, is vanaf 2012 pas structureel geld beschikbaar voor de instandhoudingsregeling, omdat dit het eerste jaar is dat het Brm ophoudt te bestaan.

⁵⁴ Een goede beschrijving van de parlementaire geschiedenis is te vinden in: J.A.C. Tillema, *geschiedenis monumentenzorg*, Den Haag, 1975.

⁵⁵ *Monument en rendement: Arnhem 2006*. Onderzoek naar de waardeontwikkeling van rijks- en gemeentelijke monumenten, uitgevoerd door NVM, RDMZ, gemeente Arnhem.

⁵⁶ *Onderzoek 2005*.

⁵⁷ *Eigen haard is goud waard; Over de economische baten van cultuurhistorisch erfgoed* (2008; Tom Bade en Gerben Smid, Triple E; i.o.v. de gemeenten Arnhem, Rotterdam, Leiden, Delft, Alkmaar, Buren, het NRF, de RACM en projectbureau Belvedere).

⁵⁸ Informatie over Europese landen is te vinden op de site van HEREIN.

⁵⁹ Publicatie Ministerium für Bauen und Verkehr, Düsseldorf, 2006.

⁶⁰ Zie bv website National Trust, 'what we do'.

⁶¹ *Heritage counts 2008*, uitgave van English Heritage.

⁶² EIB rapport november 2008.

⁶³ Prc bouwcentrum 2006.

Bijlagen

Bijlage 1

Ontwikkeling van het monumentenstelsel

Behoud historische binnensteden

Na een aantal decennia monumentenzorg zonder wettelijke grondslag werd in 1961 de eerste Monumentenwet vastgesteld. In die eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog richtte ons land zich op de wederopbouw. Het verdriet van de oorlog moest worden verwerkt, woningnood opgelost en er was een grote behoefte om vooruit te kijken en te moderniseren. Dat ging ten koste van veel oude gebouwen, zelfs van complete binnensteden. Op enorme schaal werd gesloopt; per dag verlieten containers historisch materiaal onze steden en dorpen. De Monumentenwet 1961 was er daarom vooral op gericht zoveel mogelijk waardevolle gebouwen en structuren van vóór 1850 te beschermen. Objecten en stads- en dorpsgezichten werden voortaan door het rijk wettelijk beschermd. Mede onder invloed van het Monumentenjaar 1975 (en het rapport Monument en samenleving) groeide het bewustzijn bij gemeenten en provincies dat ook zij hierbij een verantwoordelijkheid hadden. De wens van de regering en bestuurlijke partners om het monumentenstelsel te decentraliseren, is uitgewerkt in de Nota over de Monumentenzorg uit 1984. Hierin is ook de basis voor het Nationaal Restauratiefonds gelegd, die laagrentende leningen verstrekten aan monumenteneigenaren voor het opknappen van hun pand. Tevens kwam er een nieuw subsidiesysteem voor onderhoud en restauratie.

De stadsvernieuwing in de jaren '70 en '80 was een belangrijke periode waarin particulieren, organisaties en gemeenten samenwerkten om de leefbaarheid in historische binnensteden te verbeteren. Subsidies van de ministeries van Volkshuisvesting en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur steunden deze ontwikkelingen. Deze zijn nog steeds een goed voorbeeld van vooruitgang op lokaal niveau door een op maat vormgegeven rijkssteun en een goed voorbeeld van hoe meerdere overheden samenwerken met particu-

lieren en organisaties uit het veld om een gezamenlijk belang vorm te geven. Dit goede voorbeeld heb ik nadrukkelijk voor ogen bij de uitwerking van het moderne monumentenbeleid.

Monumentenzorg loont

In 1988 werd de Monumentenwet na een denk- en overlegproces van vele jaren geactualiseerd. Belangrijke wijzigingen waren de decentralisatie en de nieuwe rol van de toenmalige Rijksdienst voor Monumentenzorg (RDMZ) als kennisinstituut met wettelijke taken. In de jaren daarna kwam een nieuw subsidiestelsel (BRRM en BROM, respectievelijk: restauratiesubsidie en onderhoudssubsidie) en het bestand met beschermde gebouwen en stads- en dorpsgezichten uit de jongere bouwkunst (1850–1940) groeide.

In 1994 werd het Strategisch Plan voor de Monumentenzorg gepresenteerd. Voor het eerst werden ook de positieve financiële neveneffecten van monumentenzorg benoemd en becijferd. De Nationale Investeringsbank¹ toonde in twee onderzoeken aan dat monumentenzorg het rijk niets kost: elke geïnvesteerde euro verdient zichzelf terug. Dat had effect. Vanaf 1995 werd er regelmatig extra geld voor monumentenzorg beschikbaar gesteld, mede via het Werkplan Monumentenzorg. De effecten van extra dotaties werden opnieuw geëvalueerd en er werd berekend dat er zelfs winst wordt gemaakt op elke monumenteneuro. Na verschijning van het rapport Monumenten in de Steigers in 1998 kwam nog meer geld beschikbaar voor restauratie van zogenaamde kanjers (grote monumenten). Deze investering was nodig omdat achterstanden steeds sneller opliepen door de groei van het aantal monumenten en gebrek aan onderhoud en restauratie.

Terugdringen restauratieachterstand, investeren in kennis en impuls door Belvedere

Het rijk heeft niet alleen gewerkt aan het terugdringen van de restauratie-achterstand. Vanaf 1996 hebben rijk en provincies geïnvesteerd in een netwerk van provinciale steunpunten om zo (kleinere) gemeenten die een beperkt aantal monumenten hebben te ondersteunen. De essentie van de provinciale steunpunten is dat zij gemeenten of samenwerkende gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van hun wettelijke taken. Het doel is de kwaliteit van de monumentenzorg te verbeteren door het bevorderen van kennis bij gemeenten en het ondersteunen van het tot stand brengen van monumentenbeleid.

In 2000 toonde onderzoek voor het eerst aan dat niet alle gemeenten op hun monumententaak berekend waren.² De restauratieachterstand was inmiddels behoorlijk ingelopen waardoor meer aandacht nodig was voor het koppelen van restauratie aan onderhoud: de instandhouding. In 2002 besloot staatssecretaris Van der Ploeg dat woonhuizen door het Nationaal Restauratiefonds en de overige monumenten via de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) bediend zouden worden. Subsidies werden deels opnieuw gecentraliseerd.

De slechts gedeeltelijk doorgevoerde decentralisatie had nadelen: voor alle wijzigingen aan een rijksmonument bleef een vergunning nodig met adviezen van het rijk en/of de provincie. Zowel de gemeenten als de RACM worstelden met de grote hoeveelheid werk die dat voor 60.000 rijksmonumenten met zich meebracht. Grote gemeenten hadden hiervoor de expertise en menskracht zelf in huis. Kleine gemeenten zochten ondersteuning bij particuliere bureaus, steunpunten of de RACM.

Dankzij het Belvederebeleid is de afgelopen 10 jaar meer aandacht gekomen voor cultuurhistorie als kwaliteitsimpuls in ruimtelijke ontwikkelingen. De provincies hebben bij het Belvederebeleid een inspirerende rol gespeeld. Uit de evaluatie van het Belvédère-beleid in 2007 blijkt dat veel bereikt is: het heeft er aan bijgedragen dat cultuurhistorische identiteit sterker richtinggevend is geworden voor de inrichting van de ruimte, maar er ook nog veel werk verzet moet worden. Want de zogenaamde haarvaten van de samenleving, waar beleid wordt omgezet in uitvoering, worden nog onvoldoende bereikt door het Belvederegedachtengoed. Met dit resultaat en een blijvende aandacht voor de verankering van het Belvederegedachtegoed in beleid en uitvoering met betrekking tot architectuur, monumentenzorg en ruimtelijke ordening, wordt in 2009 het tienjarige impulsprogramma afgesloten en gaat het beleid dat zich richt op een sterkere positie van cultuurhistorie bij ruimtelijke afwegingen een nieuwe fase in.

Er is veel bereikt door het gevoerde aanwijzingsbeleid van de afgelopen 50 jaar. Allereerst in de jaren '60/'70 met de aanwijzing van oude bouwkunst (van vóór 1850) en in de jaren '90 door een omvangrijke aanwijzing van objecten en structuren behorend tot de jonge bouwkunst uit de periode 1850–1940. Het was echter ook nodig om vanaf 2001 een terughoudend aanwijzingsbeleid te hanteren. Door de grondige uitvoering van de aanwijzingsprogramma's was immers een representatieve lijst van rijksmonumenten en beschermde gezichten tot stand gekomen. In dezelfde periode werd gestart met studie naar de bouwkunst uit de Wederopbouwperiode (1940–1965). In 2008 resulteerde dit in een lijst van 100 beschermenswaardige topobjecten uit de periode 1940–1958. Per 1 januari jl. is nieuw aanwijzingsbeleid in werking getreden: de deur is open gezet voor Wederopbouw-aanwijzingen (door mij en op verzoek van belanghebbenden) en ik kan zelf in uitzonderingsgevallen weer objecten van voor 1940 aanwijzen (eventueel na melding van een belanghebbende). Ik wil daarbij zoveel mogelijk programmatisch te werk gaan (bv. de Nieuwe Hollandse Waterlinie). Ook heb ik het beoordelingskader verbreed: behalve cultuurhistorische waarde moet ook worden meegewogen of een positief behoudsperspectief en een positieve invloed op de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving aanwezig zijn.

Per 1 januari jl. is nog een andere belangrijke wijziging in het monumentenstelsel doorgevoerd: de adviesplicht van de RACM is beperkt. Voortaan adviseert zij 'slechts' nog in geval van –kort gezegd– sloop, ingrijpende wijziging met dezelfde gevolgen als sloop, reconstructie en herbestemming. De druk op gemeenten om tot een goede waardering en afweging te komen, is daarmee toegenomen. In het verschiet ligt de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') waarbij de monumentenvergunning in één alomvattende omgevingsvergunning zal worden opgenomen alsmede wijzigingen in het welstandsbeleid.

Conclusie: het monumentenstelsel is de laatste decennia continu geëvalueerd en bijgesteld. Het huidige stelsel is een resultante van een reeks aanpassingen, maar is al geruime tijd niet meer in zijn geheel en in al zijn aspecten tegen het licht gehouden.

- ¹ Rapport 'Rekenen met monumenten': de looncomponent in het investeren in monumentenzorg 60 procent is versus 49 procent in de nieuwbouw. Zo vloeit er van elke geïnvesteerde euro ca.65 cent terug in de schatkist in de vorm van belastingopbrengsten en leidt elke subsidie-euro tot neveninvesteringen die 2,5 maal zo groot waren als het subsidiebedrag zelf. Ook werd de off-spin naar toerisme en bedrijfsleven genoemd, maar die is niet concreet becijferd. In het vervolgrapport 'Verder rekenen met monumenten' werd berekend dat door de indirecte effecten (extra inkomen, consumptie, productie etc.) elke euro volledig terugverdiend werd.
- ² 'Kwalitatief onderzoek inzake instandhoudingsbeleid voor rijksmonumenten', onderzoek door Bureau IPM te Rotterdam in opdracht van de RDMZ, april 2000. Geconcludeerd werd dat de lokale taak voor monumentenzorg niet altijd goed werd opgepakt en bovendien werd gevraagd om meer eenvoud en transparantie van regelgeving.

Bijlage 2

Interactieve beleidsvorming MoMo

- In augustus 2007 is een projectplan MoMo vastgesteld.
- Er is bureauonderzoek gedaan naar het internationale monumentenbeleid. Het monumentenbeleid in Europa en Amerika is daarbij geanalyseerd. Ook zijn er studiereizen gemaakt naar Groot-Brittannië, Ierland, Nord-Rhein Westfalen, Berlijn, Thüringen en Parijs.
- Op 19 december 2007 vond de Kick Off MoMo plaats. Op deze brede publieks-bijeenkomst werd het officiële startsein gegeven voor het project MoMo.
- In februari 2008 zijn vijf werkgroepen van start gegaan. Het betrof de MoMo-werkgroepen Kwaliteitszorg, Instrumentarium, Ruimtelijke Ordening, Financiën en Bestuurlijke Verhoudingen. Deze werkgroepen waren breed samengesteld met 47 vertegenwoordigers van 15 verschillende organisaties uit het veld. De werkgroepen kregen een opdracht en een set vragen mee. In de zomer 2008 hebben de MoMo-werkgroepen hun eindadviezen opgeleverd aan de projectgroep MoMo.
- Vanaf januari 2008 zijn diverse onderzoeken gestart in het kader van MoMo. Het betreft de volgende onderzoeken:
 - Totstandkoming Monumentenwet 1988 (OCW)
 - Evaluatie van het Brim (bureau BMC)
 - Enquête onder monumenteneigenaren (bureau Intomart)
 - Verdrag van Granada (OCW)
 - Onderzoek naar de prijsontwikkeling van woonhuismonumenten (UvA i.s.m. NVM)
 - Onderzoek naar monumentenambtenaren in kleine gemeenten, MoMo en de mens (Hogeschool Larenstein)
 - Onderzoek naar exploitatieregeling
 - Onderzoek naar de effectiviteit van fiscale maatregelen

- Op basis van de adviezen van de werkgroepen en de resultaten van de onderzoeken is in het najaar 2008 een Visiedocument opgesteld, waarin de hoofdlijnen van het nieuwe monumentenstelsel staan beschreven. Op 27 november 2008 zijn de plannen voor het nieuwe monumentenstelsel aan het veld gepresenteerd. Een week later is het Visiedocument verstuurd naar 39 organisaties, met het verzoek om een reactie te geven op de plannen.
- Eind januari 2009 sloot de reactietermijn. In totaal zijn er 70 reacties op het Visiedocument binnengekomen.
- Begin februari is er door CLUE, het kennisinstituut op het gebied van erfgoed van de VU, een expertmeeting georganiseerd. Vanuit diverse wetenschappelijke disciplines (cultuurhistorie, Ruimtelijke Ordening, governance, financiën, ruimtelijk ontwerp) waren 40 wetenschappers uitgenodigd om hun reactie te geven op het Visiedocument. Het doel van deze bijeenkomst was het maken van een wetenschappelijke toets op de MoMo-plannen. Al in een eerder stadium werden wetenschappers betrokken bij de beleidsvorming: in september 2008 hebben 6 hoogleraren geadviseerd over de grote lijnen van het monumentenbeleid.
- Alle reacties zijn geanalyseerd en verwerkt. Deze beleidsbrief is samengesteld op basis van de adviezen van de MoMo-werkgroepen, de resultaten van de onderzoeken, de resultaten van de expertmeeting en de 70 reacties uit het veld.

Bijlage 3

Bestuurslastentabel maatregelen MoMo en wat deze betekenen VOOR overheden en eigenaren in tijd en geld

Pijler 1

MoMo maatregel Opnemen cultuurhistorie volgens Art 3.1.6. lid 2.a Bro.

Gemeente Opnemen cultuurhistorie in bestemmingsplannen. Structuurvisie maken (plicht in Wro).

Provincie Maken structuurvisie (plicht in Wro).

Rijk Maken structuurvisie.

Kosten Kosten cultuurhistorisch onderzoek.

Dekking Doorberekening o.a. via Grondexploitatiewet.

MoMo maatregel Ondersteuning planvorming door cursussen en kaartmateriaal.

Rijk Opzetten cursus en kaartmateriaal (door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en Erfgoed Nederland).

MoMo maatregel Afbouwen aanwijzing beschermde stads- en dorpsgezichten.

Gemeente Minder tijd kwijt aan adviseren. Bestemmingsplannen hoeven hiervoor niet meer te worden aangepast.

Provincie Geen adviestaak meer.

Rijk Minder aanwijscapaciteit nodig en taak Raad voor Cultuur vervalt.

Dekking Meegenomen in de taakstelling van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Pijler 2

MoMo maatregel Categorie bouwactiviteiten waarvoor geen vergunning nodig is.

Gemeente Minder vergunningen afgeven en geen interbestuurlijke kosten.

Provincie Geen adviezen buiten bebouwde kom.

Rijk Geen adviezen.

Eigenaar Minder tijd kwijt doordat bepaalde bouwactiviteiten geen vergunning behoeven.

Dekking Geschat 15% minder vergunningen. Dit is meegenomen in de taakstelling van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Kleine ingrepen onder korte vergunningsprocedure.

Gemeente 70% van de vergunningen heeft een 3 maanden kortere vergunningsprocedure.

Eigenaar 70% van de ingrepen heeft een 3 maanden kortere vergunningsprocedure.

MoMo maatregel Beperking adviesplicht: 70% van de vergunningen heeft geen advies van de Rijksdienst meer nodig.

Gemeente Minder administratieve lasten, geen interbestuurlijke kosten.

Rijk 70% van de vergunningen heeft geen advies van de Rijksdienst meer nodig, geen interbestuurlijke kosten.

MoMo maatregel Schrappen artikel 3 voor burgers en belangengroepen.

Gemeente Geen adviezen gemeenteraad over artikel 3 zaken meer.

Provincie Geen advies Gedeputeerde Staten over artikel 3 zaken buiten bebouwde kom meer.

Rijk Geen behandeling artikel 3 aanvragen meer en werklust Raad voor Cultuur vermindert.

Eigenaar Geen onverwachte artikel 3 procedures tijdens lopende planvorming.

MoMo maatregel Aanwijzingsprogramma's gericht op toppers, i.s.m. maatschappij.

Rijk Geen omvangrijke inventarisatie- en selectieprogramma's meer.

Eigenaar Duidelijkheid voor eigenaren in processen.

Dekking Regulier werkplan Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Vereenvoudiging instandhoudingregeling:

- 1 Vereenvoudigen van de categorieën.
- 2 Optimaliseren keuzevrijheid subsidie of lening.
- 3 Keuzevrijheid Brim of Brhb.
- 4 Keuzevrijheid samengestelde monumenten.

Gemeente Gelden voor objecten waar gemeente eigenaar van is:

- 1 Minder administratieve lasten.
- 2 Minder administratieve lasten door overstappers op lening.
- 3 Minder administratieve lasten door minder controle.

Eigenaar Minder tijd nodig door vereenvoudiging en meer keuzevrijheid:

- 1 Minder adm. lasten.
- 2 Minder tijd met financiering kwijt.
- 3 Door maatwerk minder tijd met financiering kwijt.
- 4 Minder adm. lasten en financiering op maat.

Dekking Meegenomen in de taakstelling van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Meer vrijheden voor AOM's.

Rijk Minder administratieve lasten bij subsidieverzoeken AOM's.

Eigenaar Minder administratieve lasten bij subsidieaanvragen.

MoMo maatregel Subsidie voor groene monumenten.

Kosten 4

Dekking Enveloppenmiddelen OCW.

MoMo maatregel Structureel gebiedsgericht restauratiebudget.

Provincie Inbreng in keuze verdeling middelen.

Kosten 16

Dekking Vrijvallende middelen Revolving Fund. Uitvoering in regulier werkprogramma Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Verhoging instandhoudingbudget.

Gemeente Geldt ook voor gemeentelijke eigendommen.

Kosten Van 40 naar 48 miljoen

Dekking Vrijvallende middelen Revolving Fund.

MoMo maatregel Informatiepakket voor nieuwe monumenteneigenare.

Rijk Ontwikkelen informatiepakket.

Eigenaar Tijdwinst door informatiepakket: sneller vertrouwd met procedures.

Dekking Regulier werkprogramma Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Ontwikkelen van normen voor aannemers en architecten.

Gemeente Tijdwinst bij afgeven monumentenvergunningen en lagere last voor bouw- en woningtoezicht.

Rijk Ondersteuning bij ontwikkeling.

Eigenaar Betere prijs-kwaliteitverhouding bij onderhoud/restauraties.

Dekking Regulier werkprogramma Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Gaandeweg rijkslijst actualiseren.

Gemeente Actueel bestand binnen gemeentegrenzen.

Rijk Tijd nodig om te actualiseren.

Dekking Regulier werkprogramma Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Toezicht op kwaliteit van de Monumentenzorg door de Erfgoedinspectie.

Rijk Erfgoedinspectie: tijd nodig voor samenwerking met VROM-inspectie.

MoMo maatregel Monitoring beleid via Erfgoedbalans.

Gemeente Inzicht in gemeentelijk bestand.

Provincie Inzicht in provinciaal bestand.

Rijk Maken Erfgoedbalans.

Dekking Regulier werkprogramma Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Pijler 3

MoMo maatregel Bezinningsperiode.

Gemeente Tijd nodig voor onderzoeken mogelijkheden (VNG).

Rijk Tijd nodig voor onderzoeken mogelijkheden.

MoMo maatregel Regeling voor haalbaarheidsstudies.

Gemeente Ondersteuning gemeentelijke impulsen voor herbestemming.

Rijk Opzetten en uitvoeren regeling.

Eigenaar Extra subsidiemogelijkheid.

Kosten 2,4 miljoen (tezamen met maatregel 20).

Dekking Vrijvallende middelen Revolving Fund.

MoMo maatregel Wind en water dicht-regeling.

Gemeente idem.

Rijk Opzetten en uitvoeren regeling.

Eigenaar Extra subsidiemogelijkheid.

Kosten 2,4 miljoen (tezamen met maatregel 19).

Dekking Vrijvallende middelen Revolving Fund.

Pijler Kennis

MoMo maatregel Rijksdienst als kenniscentrum: van machtsrol naar gezagsrol.

Gemeente Beschikbare kennis voor gemeenten.

Provincie Beschikbare kennis voor provincies.

Rijk Verandertraject.

Dekking Regulier werkprogramma Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

MoMo maatregel Kennis Infrastructuur MoMo (KIMOMO).

Gemeente idem

Provincie idem

Kosten 2,5 miljoen

Dekking PRIMA.

MoMo maatregel ROP's.

Kosten 2 ton structureel.

Pijler Financiën

MoMo maatregel Achterborg verbreden voor gemeentelijke en provinciale monumenten.

Gemeente Forse lastenverlichting.

De bovenstaande tabel met de bestuurslasten is een voorlopige tabel. Op dit moment is het nog niet mogelijk precies alle bestuurslasten en verlichtingen van lasten te berekenen. Tijdens het wetgevingstraject zal dit exacter in kaart kunnen worden gebracht.

Bijlage 4

Overzicht van vermindering/ vermeerdering bestuurslasten MoMo, voor gemeente, provincie, rijk en eigenaar

Gemeente

Pijler 1

Minder lasten

- Afbouwen aanwijzing beschermde stads- en dorpsgezichten: Minder tijd kwijt aan advisering. Bestemmingsplannen hoeven hiervoor niet langer aangepast te worden.

Meer lasten

- Opnemen cultuurhistorie in bestemmingsplannen
- Maken structuurvisie (plicht in de Wro)

Pijler 2

Minder lasten

- Categorie bouwactiviteiten waarvoor geen vergunning meer nodig is: Minder vergunningen afgeven. Geen interbestuurlijke kosten.
- Kleine ingrepen onder korte vergunningsprocedure: 70% van de vergunningen heeft een 3 maanden kortere vergunningsprocedure.
- Beperking adviesplicht: 70% van de vergunningsprocedures heeft geen advies meer vanuit de Rijksdienst nodig: geen interbestuurlijke kosten.
- Schrappen artikel 3 voor burgers en belangengroepen: De gemeenteraad hoeft geen adviezen te geven over artikel 3 zaken.
- Ontwikkelen van normen voor aannemers en architecten: tijdwinst bij het afgeven van monumentenvergunningen. Lagere last voor bouw- en woningtoezicht.
- Gaandeweg actualiseren van de rijkslijst: Actueel monumentenbestand binnen de gemeentegrenzen.
- Monitoring beleid via Erfgoedbalans: Gemeenten krijgen meer inzicht in hun monumentenbestand.

Gelijke lasten

- De vereenvoudigingen van de instandhoudingsregeling (gelden ook voor gemeentelijke eigendommen):
 - 1 Categorieën vereenvoudigen.
 - 2 Keuzevrijheid optimaliseren: subsidie of lening.
 - 3 Keuzevrijheid Brim of Brhb.
 - 4 Keuzevrijheid samengestelde monumenten.
- De verhoging van het instandhoudingsbudget geldt ook voor gemeentelijke eigendommen.

Pijler 3

Minder lasten

- Regeling voor haalbaarheidsstudies: Ondersteuning van gemeentelijke impulsen voor herbestemming.
- Wind- en waterdichtregeling: Idem.

Meer lasten

- Bezinningsperiode: Tijd nodig voor onderzoeken mogelijkheden (VNG).

Kennis

Minder lasten

- De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed als kenniscentrum: Eveneens beschikbaar voor gemeenten.
- Kennis Infrastructuur MoMo (KIMOMO): eveneens beschikbaar voor gemeenten.

Financiën

Minder lasten

- Achterborg verbreden voor gemeentelijke en provinciale monumenten: forse lastenverlichting.

Provincie

Pijler 1

Minder lasten

- Afbouwen van de aanwijzing van de beschermde stads- en dorpsgezichten: Provincie heeft hierin niet langer een adviestaak.

Meer lasten

- Maken structuurvisie (plicht in de Wro).

Pijler 2

Minder lasten

- Categorie bouwactiviteiten waarvoor geen vergunning nodig is: Geen advisering meer nodig over deze ingrepen aan monumenten buiten de bebouwde kom.
- Schrappen van artikel 3 voor burgers en belangengroepen: Geen advies nodig van de Gedeputeerde staten over Art 3. zaken buiten de bebouwde kom.
- Monitoring van het beleid via de Erfgoedbalans: Provincies krijgen meer inzicht in het provinciale monumentenbestand.

Meer lasten

- Inbreng in de verdeling van de middelen uit het structurele restauratiebudget.

Kennis

Minder lasten

- De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed als kenniscentrum: Eveneens beschikbaar voor provincies.
- Kennis Infrastructuur MoMo (KIMOMO): Eveneens beschikbaar voor provincies.

Rijk

Pijler 1

Minder lasten

- Afbouwen van de aanwijzing van de beschermde stads- en dorpsgezichten: Minder aanwijscapaciteit nodig. Taak van de Raad voor Cultuur vervalt.

Meer lasten

- Cultuurhistorie in Art 3.1.6 lid 2.a Bro: Maken structuurvisie.
- Ondersteuning planvorming door cursussen en kaartmateriaal.

Pijler 2

Minder lasten

- Categorie bouwactiviteiten waarvoor geen vergunning nodig is: Geen advisering meer nodig.
- Beperking adviesplicht: 70% van de aanvragen heeft geen advies meer nodig. Geen interbestuurlijke kosten.
- Schrappen van artikel 3 voor burgers en belangengroepen: Geen behandeling artikel 3 aanvragen. Werklast Raad voor Cultuur vermindert.
- Geen omvangrijke inventarisatie- en selectieprogramma's meer
- Vereenvoudiging instandhoudingregeling:
 - 1 categorieën vereenvoudigen: minder administratieve lasten.
 - 2 keuzevrijheid optimaliseren subsidie of lening. Minder administratieve lasten.
 - 3 keuzevrijheid samengestelde monumenten. Minder administratieve lasten door minder controle.
- Meer vrijheden voor AOM's: Minder administratieve lasten bij subsidieverzoeken AOM's.

Meer lasten

- Ontwikkelen informatiepakket voor nieuwe monumenteneigenaren.
- Ondersteuning bij ontwikkeling van normen voor aannemers en architecten.
- Tijd nodig voor het gaandeweg actualiseren van de rijkslijst.
- Toezicht op kwaliteit van de Monumentenzorg door de Erfgoedinspectie: tijd nodig voor samenwerking met VROM-inspectie.
- Maken Erfgoedbalans t.b.v. monitoring beleid.

Pijler 3

Meer lasten

- Onderzoeken mogelijkheden bezinningsperiode.
- Opzetten en uitvoeren regeling voor haalbaarheidsstudies.
- Opzetten en uitvoeren wind- en water dichtregeling.

Kennis

Meer lasten

- De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed als kenniscentrum, van machtsrol naar gezagsrol: verandertraject.

Eigenaar

Pijler 2

Minder lasten

- Categorie bouwactiviteiten waarvoor geen vergunning nodig is: Minder tijd kwijt aan vergunning-aanvragen.
- 70% van de ingrepen heeft een 3 maanden kortere vergunningsprocedure.
- Schrappen artikel 3 voor burgers en belangengroepen: Geen onverwachte artikel 3 procedures tijdens planvorming.
- Aanwijzingsprogramma's gericht op toppers: Duidelijkheid voor eigenaren over verloop proces.
- Vereenvoudiging instandhoudingregeling:
 - 1 categorieën vereenvoudigen. Hierdoor minder administratieve lasten.
 - 2 keuzevrijheid optimaliseren: subsidie of lening. Financiering kost minder tijd.
 - 3 keuzevrijheid Brim of Brhb. Door maatwerk kost financiering minder tijd.
 - 4 keuzevrijheid samengestelde monumenten. Minder administratieve lasten en financiering op maat.
- Meer vrijheden voor AOM's: Minder administratieve lasten bij subsidieaanvragen.
- Tijdwinst door informatiepakket: Sneller vertrouwd met procedures.
- Ontwikkelen van normen voor aannemers en architecten: Betere prijs- kwaliteitverhouding bij onderhoud/restauraties.

Pijler 3

Minder lasten

- Regeling voor haalbaarheidsstudies: Extra subsidiemogelijkheid
- Wind- en water dichtregeling: Extra subsidiemogelijkheid.

De bovenstaande lijst met de vermeerdering en vermindering van (bestuurs-)lasten per overheidslaag en voor eigenaren is voorlopig. Op dit moment is het nog niet mogelijk alle bestuurslasten en verlichtingen van lasten te berekenen. Tijdens het wetgevingstraject zal dit exacter in kaart kunnen worden gebracht.

Ontwerp Studio Bau Winkel, Den Haag

Druk Koninklijke Broese & Peereboom, Breda

Oplage 3.100

ISBN 978-90-5910-265-1

Deze brochure is een uitgave van:
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Postbus 16375 | 2500 BJ Den Haag
T 070 412 34 56

© Rijksoverheid | November 2009
Publicatie-nr. 08BK2009B013

