

# Projectplan Modernisering Monumentenstelsel

## Inleiding

In het AO Restauratie van 31 mei jl. heeft Minister Plasterk aangekondigd dat het monumentenstelsel gemoderniseerd zal worden middels een interactief proces. Voorts heeft de Minister toegezegd dat:

- In 2008 de evaluatie van de Brim naar de kamer wordt gestuurd;
- er begin 2009 een brief naar de TK gestuurd wordt waarin de voorstellen voor modernisering zijn uitgewerkt;
- de beleidsregel Tussenstop wordt i.i.g. verlengd tot 2009. In de tussentijd worden door de minister 100 topmonumenten uit de wederopbouw aangewezen. De lijst van 100 wordt ter informatie naar de TK gestuurd.

Ook vanuit het veld is er een wens om het monumentenstelsel te moderniseren (NCM, NRF, Federatie Grote Monumentenverenigingen, VNG, IPO, Rijksadviseur Cultureel Erfgoed, Raad voor Cultuur).

In deze notitie wordt een voorstel gedaan voor een projectplan van de Modernisering Monumentenstelsel (MoMo). Aan de orde komen:

1. Ambitie
2. Uitgangspunten
3. Link tussen Mooi Nederland en MoMo
4. Projectaanpak

## 1. Ambitie

OCW heeft de volgende ambitie ten aanzien van de omgang met cultuurhistorisch erfgoed:

*De historische gelaagdheid van stad en landschap en daarmee verbonden kwaliteiten zijn een vanzelfsprekend en geïntegreerd aspect bij behoud, gebruik en verandering van objecten en omgeving.*

Monumenten zijn onroerend goed, ze vormen geen collectie in museale zin en kunnen niet los worden gezien van hun ruimtelijke en functionele samenhang met hun omgeving. De afgelopen tijd is het monumenten- en archeologiebeleid relaties aangegaan met andere beleidsterreinen zoals het ruimtelijke ordeningsbeleid, het architectuurbeleid en het economisch beleid. Dit geldt overigens niet alleen voor beleid, maar ook voor de dagelijkse praktijk. Deze ontwikkeling dient te worden gestimuleerd omdat ze kansen biedt voor het ontstaan van een klimaat waarin het ontwikkelen van stad en land beschouwd worden als een continuüm waarbij de 'cultuur van het behoud' en de 'cultuur van het maken' een onlosmakelijk geheel vormen. Zij biedt mogelijkheden om op een zodanige wijze met het verleden om te gaan, waarbij dit niet wordt beschouwd als iets dat in de weg staat of – aan de andere kant – als iets eerbiedwaardigs waar je vooral vanaf moet blijven. Het is een benadering waarbij sprake is van een vanzelfsprekende vervlechting van oud en nieuw, van culturele eigenheid en actuele (bouw-)opgave. Het maakt ook de weg vrij voor een integrale inzet van financieringsbronnen.

## 2. Uitgangspunten

Voor dit plan zijn de volgende begrippen en uitgangspunten van belang

1. *Bottom up (1. het veld)*. Monumentenzorg is een beleidsveld dat maatschappelijk veel in de belangstelling staat. Dat gaat van de ruim 400.000 leden van verenigingen tot leden van het koninklijk huis die "iets" met monumenten hebben. Dat zijn verbanden en wortels tot ver in de

geschiedenis. De modernisering leidt tot stevige ingrepen in de bestaande en vertrouwde systemen. Wel wil het veld zelf ook steeds sterker een verandering. Die bottom up wens te koppelen aan de politieke ambitie is de kunst.

2. *Bottom up (2. overheden)*. De rol van het rijk nu in de monumentenzorg is beperkt tot het aanwijzen van monumenten, tot het leveren van kennis (RACM) en het verdelen van BRIM geld (40 miljoen). Grotere geldstromen gaan via fiscus/NRF (60 miljoen) en vooral de particuliere bronnen (400 miljoen). Gemeenten voeren het grootste deel van de wettelijke taken uit en krijgen daarvoor een bestuurslasten vergoeding. Momo grijpt in in gemeentelijke kerntaken en kan niet worden uitgewerkt zonder de medewerking van gemeenten (Zie ook Wet op Bestuurlijke verhoudingen, BZK).
3. *Interactief*. Er is niet één wens tot verandering, er zijn er diverse. Dat gaat van andere financieringsbehoeften tot herziening van het begrip monument. Evenwicht tussen die wensen is het beste te bereiken in een interactief proces. Om die reden heeft de Minister de TK gemeld een interactief proces te willen starten.
4. *Particulier eigendom*. Dit is een verandering in wet- en regelgeving die 60.000 particuliere onroerende goederen betreft. Dat wordt snel over het hoofd gezien. De vorige wijziging van de Monumentenwet in 1988 heeft 9 jaar geduurd. Analyse van de dossiers geeft een beeld dat het vergeten van het feit dat het om particulier eigendom gaat in een complexe bestuurlijke omgeving, frustrerend heeft gewerkt op het proces.
5. *Gestroomlijnd en gefocust proces*. Een ongericht proces leidt tot een onhanteerbare massa ideeën. De basisidee voor de modernisering is door de minister beschreven. Dat is het stramien, de hoofdlijn waarvoor OCW verantwoordelijk is, en waarvan OCW de route en de regie op bepaalt.
6. *Verwachtingmanagement*. Juist die sturing maakt dat deelnemers aan het proces niet het beeld moeten krijgen dat alles open en bespreekbaar is. Dus geen evaluatie om te concluderen of modernisering nodig is. Alleen daar nog evalueren waar het voor beantwoording van de vraagstelling nodig is.

### *Conclusie*

Modernisering vindt plaats langs de lijn zoals door de minister geschetst. De veelvormigheid van de onderwerpen, de verschillende belangen en vooral het feit dat het meeste werk lokaal gebeurt maken het noodzakelijk om dit in nauwe samenwerking met het veld te doen.

### **3. Link tussen MoMo en Mooi NL**

Op verschillende niveaus zullen MoMo en Mooi NL op elkaar afgestemd moeten worden:

- Politiek: politieke momenten, optredens en uitspraken Minister, cultuurpolitieke visie op ruimtelijke planvorming
- Inhoudelijk: cultuurhistorie vervlechten met RO, cultuurhistorische paragraaf in bestemmingsplannen, wederopbouwwijken, behoud door ontwikkeling, ontspannen omgang tussen oud en nieuw, tussen maken en behouden
- Logistiek/organisatorisch: deels zullen dezelfde partners worden aangesproken (VROM, LNV, V&W, IPO, VNG, NIROV, Aedes, etc.)

In de kabinetsbrede visie op de ontwerp kwaliteit van Nederland / Mooi NL (voorjaar 2008) zullen de intenties, uitgangspunten en richting van de MoMo worden aangegeven. Voor uitwerking, techniek en nadere keuzes wordt dan verwezen naar 2009.

#### **4. Projectaanpak**

31 mei 2007 heeft de Minister aan de kamer toegezegd dat de Modernisering van het Monumentenstelsel snel zal worden opgepakt. In 2008 informeert de Minister de Kamer over het verdere aanwijzingsbeleid monumenten en over de Brim-evaluatie. De beleidsregel Tussenstop wordt verlengd tot 2009. In de tussentijd worden door de minister 100 topmonumenten uit de Wederopbouw aangewezen. Deze lijst van 100 wordt ter informatie naar de TK gestuurd. Begin 2009 wordt er een brief naar de TK verzonden waarin de modernisering is uitgewerkt.

Tegen de achtergrond van deze politieke afspraken wordt de projectaanpak voorgesteld:

##### *Kick off*

In november 2007 zal een kick off worden georganiseerd, waarbij de Minister het officiële startsein van MoMo zal geven. Alle relevante organisaties en deskundigen worden uitgenodigd. Het doel is tweezijdig: enerzijds het project MoMo officieel van start laten gaan, anderzijds alle betrokkenen uit de monumentenzorg enthousiast maken voor de denkrichtingen van de Minister (gebiedsgerichte aanpak, financieringsvormen, rolverdeling rijk – gemeenten, etc.). Ook zal de aanpak bekend worden gemaakt en worden genodigden uitgenodigd mee te denken.

##### *Evaluaties, informatie vergaren en partners betrekken*

In november en december worden de opdrachten voor de deelprojecten geformuleerd en worden de maatwerkgroepen samengesteld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van resultaten van lopend literatuuronderzoek, studiereizen (Nord Rhein Westfalen, Engeland, Ierland), feitenonderzoek, dossieranalyse. Ook wordt nu en zal verder worden gesproken met partners die van belang zijn voor de toekomst van het monumentenstelsel in Nederland (VNG, IPO, Federatie Grote Monumentengemeenten, VROM, NIROV, Aedes, NEPROM, etc.).

##### *Onderwerpen uitwerken*

Vanaf januari 2008 gaan de verschillende maatwerkgroepen/deelprojecten van start. Elk deelonderwerp van MoMo (gebiedsgerichte aanpak, financiering, bestuurlijke bevoegdheden, wederopbouw, etc.) wordt het onderwerp van een maatwerkgroep. De maatwerkgroepen krijgen een aantal gerichte vragen en een kader, en werken de onderwerpen uit. Er is regelmatig overleg tussen de voorzitters van de maatwerkgroepen en de projectleiding MoMo. Het voorzitterschap en secretariaat van de maatwerkgroepen wordt gevoerd door OCW. De maatwerkgroepen rapporteren september 2008. Daarna wordt op basis van deze rapportages de brief Modernisering van het Monumentenstelsel opgesteld, die begin 2009 via de MR aan de TK wordt aangeboden.

##### *Wet- en regelgeving*

Nadat er met TK over de voorstellen gedebatteerd is, zal een en ander worden omgezet in wet- en regelgeving, in nauwe samenwerking met onder meer WJZ en RACM. Op dat moment zal een daarop toegespitste startnota worden vervaardigd.

**Bijlagen:**

Probleemstelling

Partners

Achtergrond

## **Bijlage Probleemstelling**

Het huidige monumentenstelsel kent de volgende knelpunten:

### *De sectorale, objectgerichte monumentenzorg belemmert een gebiedsgerichte aanpak*

De monumentenzorg is in het huidige stelsel gebaseerd op de zorg voor een object met historische waarden. Het object is nu de kern van het aanwijzing-, vergunning- en subsidiebeleid. Een dergelijke sectorale positie van de monumentenzorg kent voor- en nadelen. Het geeft zekerheid om een eigen besluitvormingscyclus en een eigen budget te hebben. Dat is de afgelopen decennia ook wel gebleken. Veel historische gebouwen zijn dankzij het monumentenstelsel behouden gebleven. Er kleven echter ook nadelen aan een gesloten sectoraal stelsel. De tijdige betrokkenheid van cultuurhistorie bij ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen hangt nog te veel af van toevalligheden, door de objectgerichte subsidies kunnen de monumentenbudgetten te weinig strategisch worden ingezet bij herbestemming van gebouwen of de revitalisering van stedelijk en landelijk gebied. Omgekeerd profiteert de monumentenzorgsector te weinig van de kennis en ervaring van andere sectoren en de daar aanwezige financiële mogelijkheden. Grote subsidiestromen als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), die een niet-sectorale structuur kennen, bieden veel kansen voor de nieuwe opgaven (naoorlogse gebouwen en gebieden, cultuurlandschap) die nog onvoldoende worden benut. De ervaringen met het project Belvedere en het ARC wijzen erop dat hier voor de monumenten nog grote, niet onderzochte mogelijkheden liggen. Het enige instrumentarium zijn de zogenaamde beschermde gezichten: gebieden kunnen worden aangewezen als beschermd (stads-)gezicht. Er zijn echter geen subsidies voor het in stand houden van een gebied, alleen voor de losse objecten die zich daar bevinden en die rijksmonument zijn.

Een oplossing zou kunnen zijn om bij de komende herziening van WRO de cultuurhistorie een steviger positie te verschaffen in het ruimtelijke ordeningsproces, bijvoorbeeld door het verplicht stellen van cultuurhistorische verkenningen in een vroeg stadium van ruimtelijke planvorming. Een goede stap is een effectrapportage in de Wet RO met doorwerking naar bestemmingsplan en streekplan.

### *Financiering*

De laatste jaren zijn er veel incidentele middelen in de monumentenzorg gestoken, teneinde de zogeheten restauratieachterstand op te lossen. Het doel van de regering was om de restauratieachterstand, die in 2001 33% van het totale monumentenbestand bedroeg, terug te brengen naar een restauratieachterstand van 10%, wat op te vatten zou zijn als een 'normale werkvoorraad'. Onderzoek van PRC-Bouwcentrum (*Rapport Restauratieachterstanden, 2006*) laat zien dat, met de ingezette incidentele middelen, de achterstand om en nabij de 10% zal zijn in 2010.

De 10% 'werkvoorraad' betekent dat we in Nederland nog een restauratiebehoefte kennen van ca € 1,7 miljard. Dat betekent dat ongeveer 6.000 monumenten in matige of slechte staat blijven verkeren. Is dat acceptabel? Het rapport toont aan dat er specifieke problemen zijn in het landelijk gebied - met name historische boerderijen verkeren in een slechte onderhoudssituatie - die met alleen de monumentensubsidies ter beschikking niet opgelost kunnen worden. Het probleem ligt veel dieper en is geworteld in maatschappelijke veranderingen. En ondanks het feit dat veel kerken de laatste jaren zijn gerestaureerd, zijn hier grote knelpunten vanwege de hoge restauratiekosten per object, de hoge onderhoudskosten, de schrale financiële positie van parochies en kerkelijke gemeenten en de hoge (niet-subsidiabele) kosten van herbestemming van leegstaande kerkgebouwen. Het is de vraag welke financieringssystematiek wenselijk is, gelet op de wens tot versterking van de relatie met ruimtelijke ordening en de herbestemmingopgave in samenhang met de omvangrijke restauratiebehoefte.

Het Brim is slechts een onderdeel van het financiële monumentenstelsel, zelfs maar een beperkt onderdeel van de financiële stromen. Naast de directe subsidiëring vanuit het BRIM zijn er geldstromen via het NRF, de fiscale aftrek, via leningconstructies, via investeerders, via fondsen en niet te vergeten door de eigen financiële inzet van eigenaars. De totale schatting is dat er jaarlijks ongeveer € 450 miljoen omgaat in de sector waar het Brim-budget van € 40 miljoen maar een beperkt onderdeel van is. De vraag is of er (nog) meer geld uit de markt te halen valt. Een andere vraag is of de huidige verdeling (voor woonhuseigenaren is er een laagrentende lening in combinatie met fiscale voordelen; voor eigenaren van kastelen, kerken, molens en overige is er subsidie) rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is.

#### *Het begrip monument*

Monumenten hebben nu een leeftijdsgrens van 50 jaar of ouder. Mogelijk is een wijziging van het stelsel aanleiding om te bezien of ook recente architectuur onderdeel kan worden van ons begrip van cultuurhistorische waarden. Een andere factor van belang is het monument in zijn samenhang. Ensembles van omgeving, gebouw, interieur, cultuurvoorwerpen, zoals we die bijvoorbeeld kennen van kasteel Middachten zijn bijzondere complexen die gebaat kunnen zijn bij een aanpak vanuit zowel de ruimtelijke ordening als de monumentenzorg. Wellicht is een uitbreiding of inperking van het begrip monument in relatie tot een versterkte relatie tussen ruimtelijke ordening en monumentenzorg. De Raad voor Cultuur heeft het over representativiteit. De vraag is of dat een rijksdoel moet zijn.

#### *Bestuurlijke bevoegdheden en rollen*

Met de herziening van de Monumentenwet 1988 is een situatie ontstaan die hybride is. Het rijk wijst monumenten aan, gemeenten zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening (en kunnen dus een door het rijk aangewezen monument laten slopen). Het is nodig in de Monumentenwet de positie van gemeenten, provincies en rijk te verhelderen.

Is het nodig dat de minister verantwoordelijk is voor alle bijna 60.000 rijksmonumenten of is verdere decentralisatie wenselijk en mogelijk? Moet het rijk zich beperken tot een kaderwetgeving en de volledige uitvoering ervan op het niveau van andere overheden leggen?

Verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening liggen vooral op het niveau van provincie en gemeente. Het rijk stelt kaders vast via de Nota Ruimte, de Nota Landschap en heeft haar wetgeving via o.a. de Wet Ruimtelijke Ordening en de Woningwet. Hoe kan de relatie tussen ruimtelijke ordening en monumentenzorg worden versterkt in de verantwoordelijkheidsverdeling van taken en bevoegdheden van rijk, provincies en gemeenten?

#### *Administratieve lasten*

De monumentenvergunning heeft de duurste informatieplicht van alle gemeentelijke vergunningen. Bij de invoering van het BRIM is vooraf berekend dat dit minder administratieve lasten voor de monumenteigenaar op zou moeten leveren. De vraag is of dat gelukt is en of en hoe de administratieve lasten als gevolg van het monumentenbeleid verder beperkt kunnen worden.

Verder zijn er signalen dat de introductie van de Uniforme Voorbereidingsprocedure (UOV) voor de monumentenzorg een verslechtering in plaats van een verbetering heeft gebracht. De termijnen voor de monumentenvergunning schijnen aanzienlijk langer te zijn geworden. EGI is inmiddels een onderzoek begonnen naar de effecten van UOV voor monumenten.

De wijziging van de adviesplicht van het rijk (Art. 11 Mw1988) is al geruime tijd in voorbereiding. Ook dit is een sterke vermindering van administratieve lasten en zou snel moeten worden afgerond.

Ook kan onderzocht worden of gemeenten de vrijheid kunnen krijgen om in geval van een ondergeschikte werkzaamheden aan een monument kunnen volstaan met een vorm van melding in plaats van een uitgebreide vergunningprocedure. Daarvoor zou ook de Woningwet voor wat betreft monumenten moeten worden aangepast, aangezien deze voor monumenten een rigide vergunningplicht met zich mee brengt.

#### *Herbestemming*

Industriële complexen, kerken en andere historische gebouwen verliezen hun functie en komen leeg te staan. Voor een gebouw is leegstand niet goed, daarom moeten deze leegkomende gebouwen zo snel als mogelijk een nieuwe functie krijgen en herbestemd worden. De opgaven op dit gebied zijn veelal bovensectoraal, aangezien het vaak grote complexen betreft die in hun omgeving een bepalende rol spelen. De vraag is hoe herbestemmingsproblematiek met een gemoderniseerd monumentenstelsel het best gefaciliteerd kan worden.

#### *Beschermingsagenda 21<sup>e</sup> eeuw*

In de Wederopbouw zijn bijna 2,5 miljoen gebouwen opgeleverd. Daar zitten topstukken onder. Voorbeelden van architecten als Granpre Moliere verdienen bescherming om ook voor toekomstige bewoners van Nederland behouden te blijven. Wat voor beschermingsbeleid is hiervoor nodig? Welke voorbeelden zijn belangrijk en hoe gaan we om met het vergunningenbeleid? Dit onderwerp wordt door RACM uitgewerkt.

#### *Wet- en regelgeving*

Al meermalen is er een voornemen geweest tot evaluatie van de Mw 1988, deze is echter nog niet van de grond gekomen. Een ongerichte, totale evaluatie van de Mw1988 is niet opportuun, maar een gerichte evaluatie van enkele artikelen kan relevante informatie brengen, die in het licht van MoMo onontbeerlijk is. Zo heeft OCW in 2005 een brief ontvangen van de G4 over het oneigenlijk gebruik van Art.3, waar bouwende gemeenten veel hinder van ondervinden. Nu is het moment dat OCW dit signaal oppakt en meeneemt in MoMo.

Een oplossing om gebiedsgericht te werk te kunnen gaan v.w.b. monumenten is om bij de komende herziening van WRO de cultuurhistorie een steviger positie te verschaffen in het ruimtelijke ordeningsproces, bijvoorbeeld door het verplicht stellen van cultuurhistorische verkenningen in een vroeg stadium van ruimtelijke planvorming. Een goede stap kan zijn het verplicht opnemen van een cultuurhistorische paragraaf (met rechtsgevolgen) in ieder bestemmingsplan.

Wellicht is er een steviger instrumentarium nodig om het (moedwillig) niet verrichten van monumenten aan te pakken. Daartoe zijn kansen via de Woningwet en de Wet op de economische delicten.

#### *Niet-juridische en –financiële instrumenten*

Er zijn ook andere instrumenten naast wet- en regelgeving die (kunnen) bijdragen aan de geformuleerde ambitie: communicatie, stimuleringsbeleid, experimenten, ondersteuningsstructuur (onder meer provinciale Steunpunten). Wellicht kunnen ook deze instrumenten een (andere?) rol spelen in een gemoderniseerd monumentenstelsel.

## **Bijlage Partners**

De volgende organisaties dienen te worden betrokken bij MoMo:

NRF

VNG

IPO

Federatie Grote Monumentengemeenten

OCW: DCE, Mooi NL, RACM, EGI, Raad voor Cultuur

VROM, VROM-raad

LNV, Raad voor het Landelijk Gebied

V&W, Raad voor V&W

BZK

Rijksadviseur Cultureel Erfgoed

Belvedere

SEN

Stadsherstellen

NEPROM

NIROV

Aedes

Architectuur Lokaal



## **Bijlage Achtergrond**

De Modernisering van het Monumentenstelsel kent de volgende achtergrond

Lopende evaluaties/onderzoeken/toezeggingen/brieven en discussies TK

Evaluatie Brim

Evaluatie gezichten

Evaluatie steunpunten

Evaluatie WRO

WABO

Tussenstop

Restauratieachterstand, rapport PRC

Brief Rijksadviseur

Positie RACM: fusie archeo en monzo

Evaluatie Belvedere

RvC: advies herselectie

Rapport BZK admin lasten

Raad Landelijk Gebied, advies

VROMraad, advies

Evaluatie Monumentenwet

Selectiebeleid

Rapport NCM

Monumenteninspectie: jaarlijks rapport

Monumenteninspectie: onderzoek naar effecten UOV

Regeringsakkoord

ISV

ILG

Studiereizen Nord Rhein Westfalen, Engeland, Ierland