

Jaarverslag 2005

Monumenten



Jaarverslag 2005



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Start van de inspectie	7
3	Jaarwerkplan 2005	9
3.1	Verkenning van en positie in het monumentenveld	10
3.2	Communicatie	10
3.3	Kennisontwikkeling	11
4	Waarderingskaders	13
4.1	Toelichting op de drie domeinen	14
4.2	Pilotonderzoeken	15
4.3	Pilotgemeenten	15

De voorganger van de Erfgoedinspectie / sector Monumenten, de Rijksinspectie Monumentenzorg (hierna te noemen: RIM), is in 2004 in het leven geroepen om toezicht te houden op de naleving van de Monumentenwet 1988. Daarbij gaat het om gebouwde rijksmonumenten en stads- en dorpsgezichten.

De missie van de RIM luidt als volgt:

“De RIM is een van de organisaties in het brede scala van het monumentenbestel. Als zodanig draagt zij mede bij aan de continue kwaliteitsverbetering van het bestel voor behoud en bescherming van monumenten in Nederland. Samen met alle andere betrokkenen wil de RIM een bijdrage leveren aan enerzijds de bewaring van het gebouwde cultureel erfgoed voor het nageslacht en anderzijds een juist beheer en gebruik van dat cultureel erfgoed door zijn eigenaren”.

De Rijksinspectie Monumentenzorg is per 1 februari 2005 in volledige omvang van start gegaan.

Op 1 mei 2004 trad de hoofdinspecteur aan. Hij was kwartiermaker voor de nieuw te vormen inspectie. Er was immers nog geen bestaande eenheid om de inspectie vorm te geven.

Voor de start van de RIM werden er vier activiteiten bepaald:

- 1 schrijven van een startnotitie;
- 2 definitief vaststellen van het budget;
- 3 werven van personeel;
- 4 uitvoeren van verkenningen in het monumentenveld.

Naast de opbouw van de Rijksinspectie Monumentenzorg zelf, werd tegelijkertijd meegewerkt aan de fusie van deze inspectie met de drie andere inspecties op het gebied van Cultureel Erfgoed (Inspectie Cultuurbezit, Rijksarchiefinspectie en Rijksinspectie voor de Archeologie).

Hierop wordt in het algemene deel verder ingegaan.

De Directie Cultureel Erfgoed (DCE) was binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de initiërende directie voor de totstandkoming van de Rijksinspectie Monumentenzorg. Zij had tot taak uitwerking te geven aan de toezegging van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer om een inspectie op het gebied van de gebouwde monumentenzorg in het leven te roepen.

Een beleidsnotitie van DCE gaf de hoofdlijnen aan voor de start van de nieuwe inspectie. Omvang en budget waren daarbij nog niet definitief vastgelegd. Na het vaststellen van een startnotitie van de hand van hoofdinspecteur werd uiteindelijk een omvang bepaald van 5,4 fte, gerelateerd aan het beschikbare budget.

Het schrijven van de startnotitie vormde de eerste stap van de totstandkoming van de RIM. De secretaris-generaal stelde deze vast op 14 januari 2005. Voor het schrijven van de startnotitie heeft de hoofdinspecteur zich uitvoerig georiënteerd, enerzijds in het veld van het inspectiewezen, anderzijds in het monumentenveld. Gesprekken werden gevoerd met de Directie Cultureel Erfgoed (DCE) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), en de hoofdinspecteurs van de Inspectie Cultuurbezit, de Rijksarchiefinspectie en de Rijksinspectie voor de Archeologie. Ook vonden oriënterende gesprekken plaats met de VROM-inspectie, omwille van de mogelijke samenloop tussen inspecties op het gebied van bouwen en wonen en die van de monumentenzorg.

Daarnaast zijn diverse overleggen gevoerd met directie en managementteam van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) en de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB). In deze gesprekken was het belangrijkste onderwerp de taakafbakening tussen (uitvoerende) dienst en de (toezichthoudende) inspectie. Ook zijn particuliere organisaties bezocht zoals de Stichting Nationaal Contact Monumenten (NCM) en de Stichting Nationaal Restauratiefonds (NRF) en organisaties op het gebied van provincies (IPO) en gemeenten (Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De verkregen en bruikbare inzichten vormden de input voor de startnotitie. Zij vormde vervolgens de basis voor de jaarwerkplannen die vanaf 2005 worden opgesteld. Op het jaarwerkplan voor 2005 wordt in paragraaf 3 nader ingegaan.

Vanaf de zomer van 2004 is begonnen met de werving van inspecteurs.

Ten behoeve van de werving is een personeelsopzet gemaakt, waarbij een mix van diverse disciplines in de monumentenzorg en diverse achtergronden en ervaringen werd nagestreefd. Vervolgens zijn functiebeschrijvingen gemaakt, welke aan de functiewaarderingsdeskundige werden voorgelegd ter generale toetsing.

De voorgestelde driedeling tussen senior inspecteurs, inspecteurs en junior inspecteurs werd door hem sterk afgeraden. In het kader van de fusie is uiteindelijk toch beargumenteerd gekozen voor het benoemen van een seniorinspecteur, met als doel per

sector van de Erfgoedinspectie een van de inspecteurs met meer beleidsmatige zaken te belasten, voor maximaal 30 % van de weektaak. De gedachte achter deze seniorfunctie was dat elke sector na de fusie in zijn formatie ruimte zou creëren voor een dergelijke functie, zodat op beleidsniveau een meerwaarde aan de fusie zou kunnen worden toegerekend. Voorlopig is deze functie slechts bij de Sector Monumenten gerealiseerd.

Bij de werving zelf is allereerst via het mobiliteitscentrum Zebra gezien of zich herplaatsers binnen het Ministerie van OCW aandienen. Van de geregistreerde potentiële kandidaten kon uiteindelijk één herplaatser worden geselecteerd. Deze inspecteur kwam per 1 december 2004 over van de Inspectie voor het Onderwijs naar de Rijksinspectie Monumentenzorg.

Vervolgens werd via de Mobiliteitsbank van de rijksoverheid gezocht naar kandidaten voor de functie van inspecteur. Na een selectieprocedure konden drie monumentendeskundigen worden gevonden. Een van hen kwam over van de Raad voor Cultuur per 15 januari 2005, de twee anderen per 1 februari 2005 van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Tenslotte kon de vijfde inspecteur extern geworven worden, via een gerichte selectie. Deze inspecteur trad in dienst per 1 februari 2005.

Het jaar 2005 is volledig benut voor de oprichting van de Rijksinspectie Monumentenzorg voor het ontwikkelen van verdere betrokkenheid van de nieuwe inspecteurs bij het werkveld en de oriëntatie op de mogelijkheden van het inspectiewerk. Veel tijd is besteed aan de opstelling en de vervolmaking van waarderingskaders, die de basis moeten gaan vormen voor de inspecties.

Naast consultatie van de daartoe opgerichte klankbordgroep (zie hieronder) zijn diverse gesprekken gevoerd met een tweetal experts op het gebied van de monumentenzorg: prof. N. Nelissen (hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen) en prof. A. Asselbergs (Rijksadviseur Cultureel Erfgoed bij het Atelier Rijksbouwmeester).

In het jaarwerkplan heeft de Rijksinspectie Monumentenzorg de volgende speerpunten benoemd:

- vorming en scholing op het gebied van het inspecteren zelf
- het afstemmen van de aanwezige kennis en ervaring
- het gezamenlijk inventariseren en in kaart brengen van de specifieke onderwerpen in de monumentenzorg waarop geïnspecteerd zou kunnen worden
- het meer specifiek in kaart brengen van het veld (zorgdragers en inspectiepunten) en de onderwerpen waarmee deze 'inspectables' belast zijn
- het nader invullen van de werkzaamheden van de RIM, met deeltaken en -verantwoordelijkheden
- de samenwerking met de overige inspecties binnen het fusieproces
- onderzoek naar aansluiting bij andere inspectieprocessen, bijvoorbeeld die voor Onderwijs, VROM, Archieven, Cultuurbezit en Archeologie.

Omdat de RIM een nieuwe inspectie is, startte zij ook met het analyseren van de manieren van inspecteren. Dit kan op verschillende manieren en niveaus worden vormgegeven. Niet elke manier van inspecteren is voor elk doel geschikt. Bewuste keuzes moeten aan de orde zijn, onder het adagium: "komen waar dat nodig is, wegblijven waar dat kan".

De volgende mogelijkheden om te inspecteren zijn geïnventariseerd: digitaal monitoren (met vragenlijsten om een breed beeld te verkrijgen), inspecties op basis van aspecten, clusters of thema's, een geselecteerd aantal integrale inspecties (om meer diepgang te bereiken), vervolgininspecties, en inspecties op basis van signalen en incidenten.

Met een dergelijke mix van inspectiemethodes zal na verloop van enkele jaren een redelijk representatief beeld ontstaan van hoe het monumentenveld er voor staat.

3.1 Verkenning van en positie in het monumentenveld

In 2005 is gewerkt aan een overzicht van de status van de monumentenzorg in Nederland. Om inspecties te organiseren naar de kwaliteit van de zorgdragers en inspectiepunten en hun taken en bevoegdheden, moest eerst in kaart worden gebracht hoe dit veld er voor staat.

Voorgenomen was het inventariseren door middel van (digitale) vragenlijsten die aan gemeenten, provincies, Rijksdienst voor de Monumentenzorg en particuliere organisaties zouden worden verzonden. Dit is echter niet haalbaar gebleken in het jaar van opbouw. Besloten is om dit goed voorbereid te verschuiven naar 2006 en 2007

De Rijksinspectie Monumentenzorg heeft een onafhankelijke positie en zal zich ook als zodanig opstellen in inspectieprocessen. De inspectierapportages zijn analyserend en objectief. Het resultaat kan zijn dat zij door hun objectiviteit en onafhankelijkheid feiten aan het licht brengen die niet alle zorgdragers en geïnspecteerden welgevallig zijn. De RIM moest zich nog een plaats veroveren tussen de al bestaande overheidsinstanties en organisaties in. Ook moest de RIM geaccepteerd worden als professionele speler in het monumentenveld, met de bijzondere opdracht om toe te zien op de naleving van de wet in al zijn aspecten. Deze acceptatie hangt mede af van de wijze waarop de RIM positie kiest. De RIM kan door het veld ook beschouwd worden als een rapporteur waarbij de geïnspecteerde voordeel heeft, als steun in de rug voor het te ontwikkelen en uit te voeren beleid. De onafhankelijke positie boven de partijen is echter evident en moet ook duidelijk zijn voor alle partijen.

De RIM achtte het daarom van belang dat in 2005 veel aandacht werd besteed aan contacten en overleggen met de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, gemeenten, provincies, monumentenorganisaties en andere instellingen.

3.2 Communicatie

Een goed contact met de spelers op het veld van de monumentenzorg is zeer belangrijk. Behalve in de vorm van overleggen en structuren, werd een goede communicatie en adequate voorlichting van groot belang gevonden voor een duidelijke start van de inspectie.

De inspectie heeft zich in 2005 uitvoerig voorgesteld aan het veld, zowel aan de zorgdragers (RDMZ, gemeenten en provincies) als aan andere geïnspecteerden (eigenaren, organisaties, beroepsverenigingen, etc). Dit gebeurde o.a. door bijeenkomsten over monumentenzorg bij te wonen en de inspectie daar uitvoerig te presenteren, met name bij de landelijke cursussen "Actualiteiten en Ontwikkelingen in de monumentenzorg". Deze cursus-serie, die de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, het Nationaal Restauratiefonds en het Nationaal Contact Monumenten gezamenlijk in elke provincie hebben

georganiseerd, had een bereik van ca. 600 ambtenaren en betrokkenen in de monumentenzorg.

Op uitnodiging van diverse organisaties werd de inspectie reeds benaderd om toelichting te geven op de totstandkoming van de RIM. Dit zal ongetwijfeld geïntensiveerd worden in 2006, wanneer meer bekendheid is gegeven aan het bestaan van de RIM.

3.3 Kennisontwikkeling

Ook is in 2005 veel tijd en aandacht besteed aan vorming en scholing.

Vooraf in de startfase van de inspectie is relatief veel extra aandacht nodig voor opleiding, zowel op het gebied van teambuilding en samenwerking als wat betreft vakinhoudelijke en inspectiegerichte kennisverdieping. Door aansluiting bij van belang zijnde organisaties, zoals VIDE, ICOMOS, etc wordt ook de kennis verbreed en verdiept. De kundigheid is verder verbreed door deelname aan congressen, zowel die op het vakgebied als die een breder inspectieveld beslaan.

Zo heeft de RIM actief kennis vergaard via themabijeenkomsten over inspecties, het programma Andere Overheid en interdepartementale overleggen over vermindering van regeldruk.

Tenslotte organiseerde de RIM ook eigen werkexcursies, o.a. naar de restauratie van de Pieterskerk te Leiden.

Voor inspectieonderzoeken naar de instandhouding van monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten heeft de RIM waarderingskaders opgesteld. Dit gebeurde na uitvoerige consultatie van betrokkenen in het monumentenveld en door samenspraak met een daartoe in het leven geroepen klankbordgroep.

Deze klankbordgroep is samengesteld uit deskundigen vanuit de Directie Cultureel Erfgoed (DCE) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM), het overleg van Provinciale Steunpunten Monumentenzorg en het Nationaal Contact Monumenten (NCM).

Uitgangspunt bij de waarderingskaders is de toetsing op de naleving van de Monumentenwet 1988 in de ruimste zin van het woord. In de waarderingskaders zijn drie domeinen te onderscheiden: resultaat, effectiviteit en waarborg. Deze drie domeinen kunnen apart worden benaderd, maar ook in onderlinge samenhang worden gezien. Binnen elk domein is een aantal kwaliteitskenmerken opgesteld waaraan de monumentendoelstellingen moeten beantwoorden. Elk kwaliteitskenmerk wordt gedragen door een aantal indicatoren die medebepalend zijn om de kwaliteit van dat kenmerk te definiëren.

De drie domeinen zijn gericht op 'resultaat' (er is een weloverwogen samengesteld bestand aan monumenten of beschermde gezichten die zorgvuldig in stand worden gehouden), 'effectiviteit' (het proces gebeurt zorgvuldig en doelmatig) en 'waarborg' (de zorg voor de monumenten of beschermde gezichten is verzekerd).

Het waarderingskader voor beschermde gezichten is voorbereid in 2005 en in de praktijk getoetst in 2006. In het jaarverslag over 2006 zullen wij op dat kader nader ingaan. In dit verslag richten wij ons op het waarderingskader voor de instandhouding van monumenten, dat binnen hiervoor genoemde domeinen na uitvoering van de pilot-inspecties is teruggebracht van 52 naar 18 kwaliteitskenmerken. Deze zijn zowel geënt op de Monumentenwet 1988 en verwante regelgeving als op de zorg voor het functioneren van het stelsel.

De inspectie heeft er voor gekozen om het waarderingskader op de volgende wijze in te delen (analoog aan de Inspectie voor het Onderwijs).

4.1 Toelichting op de drie domeinen

Domein: 'Resultaat'

Deelvraag: Er is een weloverwogen samengesteld bestand aan monumenten die zorgvuldig in stand worden gehouden.

Dit domein gaat in op de vraag of de beschermde waarden van rijksmonumenten sinds de aanwijzing op aanvaardbaar niveau zijn behouden. Daarbij gaat het erom of het monument in goede staat verkeert en of de eigenaar een visie op instandhouding heeft, die is gericht op de waarden van het monument. Van belang daarbij is of de subsidies en financiële regelingen de instandhouding en restauratie stimuleren. Anderzijds wordt bij dit domein gekeken of voor de restauratie en/of wijziging een deugdelijk plan is opgesteld en of deze op de juiste wijze is uitgevoerd.

Domein: 'Effectiviteit'

Deelvraag: Het proces gebeurt zorgvuldig en doelmatig

In dit domein wordt ingegaan op verschillende aspecten. In de eerste plaats is het van belang dat ten behoeve van de instandhouding van monumenten voldoende kennis aanwezig is bij de overheid en bij de initiatiefnemer en dat deze kennis adequaat wordt toegepast. Daarnaast wordt ingegaan op diverse vormen van cultuurhistorisch onderzoek ten behoeve van restauraties.

De kwaliteit van de diverse adviezen, de vergunningen en de besluitvorming wordt getoetst en tenslotte is het handhavingsbeleid van belang.

Domein 'Waarborg'

Deelvraag: De zorg voor de monumenten is verzekerd

Bij dit domein gaat het erom of de monumentenzorg binnen de gemeente goed is ingebed. Heeft de gemeente voldoende kennis in huis of kan ze in ieder geval beoordelen wanneer ze extern advies moet inwinnen. Zijn er een monumentennota en monumentenverordening aanwezig en zijn de monumenten opgenomen in vigerende bestemmingsplannen. Daarnaast is het van belang dat de gemeente zorgt voor een goede informatieoverdracht en oog heeft voor de maatschappelijke meerwaarden van monumenten. Tenslotte wordt de schriftelijke verantwoording en daarmee de documentatie getoetst en gekeken naar de aanwezigheid van kwaliteitszorg.

4.2 Pilotonderzoeken

In de periode september – oktober 2005 heeft de RIM een drietal ‘pilot-inspecties’ uitgevoerd. Doel van deze inspecties was het door de RIM opgestelde concept-waarderingskader voor instandhouding van monumenten te toetsen op volledigheid, bruikbaarheid, effectiviteit en concreetheid.

De pilot was dus in eerste instantie bedoeld voor de RIM zelf. Het inspectiebezoek werd echter ook nadrukkelijk ingericht als ware het een ‘echte’ inspectie, inclusief een voorbereidingsfase met bestudering van relevante documenten, gesprekken met diverse betrokkenen en ‘reality checks’ ter plaatse.

Uit de drie domeinen zijn ten behoeve van de pilots drie kwaliteitskenmerken geselecteerd, die van toepassing zijn op de instandhouding van monumenten. Het hoofdstuk ‘bescherming’ is bij deze onderzoeken buiten beschouwing gelaten.

Door de focus op het hoofdstuk ‘instandhouding’ was de gemeente de belangrijkste geïnspecteerde. De gemeente heeft immers ingevolge de Monumentenwet 1988 de eerstelijns taken en bevoegdheden op het gebied van de instandhouding van monumenten.

4.3 Pilotgemeenten

Drie gemeenten zijn bereid gevonden mee te werken aan deze ‘pilot inspecties’. In de categorie grote monumentengemeenten was dat Bergen op Zoom, in de categorie middelgrote gemeenten Roermond, en in de categorie kleinere gemeenten Borne. In deze gemeenten zijn gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen om een zo compleet mogelijk beeld van de kwaliteit van de monumentenzorg ter plaatse te verkrijgen. Het betreft gesprekken met de portefeuillehouder en de beleidsambtenaar voor monumentenzorg, andere ambtenaren betrokken bij monumentenzorg, de monumentencommissie, de consulent(en) van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ), de consulent van de provincie (indien van toepassing), eigenaren en architecten, en vertegenwoordigingen van historische groeperingen.

De opzet van alledrie de inspectieonderzoeken was als volgt:

- 1 analyse van beleidsdocumenten die vooraf door de gemeenten zijn toegestuurd;
- 2 bestudering van specifieke vergunningsdossiers van enkele door de gemeente geselecteerde recente restauratieprojecten;
- 3 bezoek aan de gemeente, het houden van gesprekken ter plaatse en het bezoeken van de geselecteerde restauratieprojecten;
- 4 het verwerken van de gegevens.

Het inspectieonderzoek leidde vervolgens tot een intern werkdocument. Dit document werd eerst in conceptvorm naar de gemeente gestuurd. Na bespreking ter plaatse en verwerking van eventueel commentaar volgde een definitief document, dat aan het gemeentebestuur werd aangeboden. Vanwege het testkarakter van het onderzoek had dit de vorm van een intern document dat door de RIM niet openbaar wordt gemaakt.

In de toekomst zal de inspectie de rapporten overigens openbaar maken.

De werkdocumenten zijn afgerond met een drietal bijlagen: een overzicht van geraadpleegde documenten, de kwantitatieve gegevens met betrekking tot monumentenzorg in de onderzochte gemeente en het concept-waarderingskader van de RIM.

Zoals gezegd dienden de werkdocumenten twee doelen. De RIM gebruikte de uitkomsten van het inspectieonderzoek voor de bijstelling en voltooiing van het concept-waarderingskader en voor de evaluatie van haar eigen werkwijze.

Het betrokken gemeentebestuur kreeg een overzicht van de kwaliteit van de monumentenzorg in de gemeente, gemeten naar het moment. Het rapport kan gebruikt worden om betrokkenen te informeren, beleid bij te stellen en interne verbeteringen uit te zetten. Op deze wijze wil de RIM de gemeente stimuleren een kwalitatief zo goed mogelijk monumentenbeleid te voeren.

Van de pilotinspecties is een stimulerend effect uitgegaan en is bekendheid ontstaan in het monumentenveld.

In de laatste maanden van 2005 werden de werkzaamheden geëvalueerd en de voorbereiding van het waarderingskader voltooid. De inspectie ligt goed op koers en in 2006 zijn de daadwerkelijke inspecties van start gegaan.

Colofon

Uitgave

Erfgoedinspectie / Monumenten
Hoftoren, Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

Algemeen telefoonnummer	+31 (0)70 – 412 4012
Fax	+31 (0)70 – 412 4014
E-mail	info@erfgoedinspectie.nl
Website	www.erfgoedinspectie.nl

ISBN-10	90-77510-22-2
ISBN-13	978-90-77510-22-2

Den Haag, augustus 2006

Over de Erfgoedinspectie / Monumenten

De sector Monumenten houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988 op het terrein van de gebouwde monumentenzorg.

Daartoe inspecteert de sector alle gemeenten die vergunningen geven voor monumenten en ruimtelijk beleid voeren voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Ook zien we toe op de instandhouding van de rijksmonumenten zelf.

We inspecteren verder op rijksniveau de aanwijzing van monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Bovendien is er toezicht op particuliere betrokkenen: eigenaren, stichtingen en belangenkoepels. Daarbij kijken we naar het beheer en gebruik van de monumenten.

