

**Een lust, geen last.**  
**Visie op de modernisering van de monumentenzorg**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Den Haag, november 2008

## Voorwoord

Nederland is mooi en kan nog mooier worden. Maar er zijn ook zorgen over de inrichting en vormgeving van ons land. Burgers vinden dat de kwaliteit en de herkenbaarheid van hun leefomgeving achteruit gaan. De inrichting van "Mooi Nederland" moet weer nadrukkelijk ook als culturele opgave worden opgepakt. Ik pak dit aan door in te zetten op een ambitieus architectuurbeleid en de monumentenzorg te moderniseren.

Hierbij zij aangetekend dat het begrip 'mooi' de lading niet goed dekt. Het gaat bij monumentenbeleid om meer dan esthetiek, ja zelfs niet primair om esthetiek. Voorop staat de identificatie met het land, de stad, de straat. Mensen ontleen een belangrijk gevoel van identiteit, van thuis-zijn, aan de objecten en gebieden uit het verleden. De gebouwen van het Binnenhof vormen niet alleen een esthetisch mooi zalencomplex; hun leeftijd en geschiedenis zegt ons iets over het belang van de continuïteit van de democratie. De molens en kerktorens in het landschap zijn meer dan leuke, gekke of mooie dingen om te zien. Ze zeggen tegen mensen: dit land is jouw land. Op die manier zijn monumenten dragers van een beschaafd nationalisme. Een bindende vorm van nationale trots (de term is van Cees Schuyt) en verbondenheid met land, streek, stad of dorp. De zorg voor objecten en gebieden is daar een uiting van die mensen in de gelegenheid stelt zichzelf te plaatsen in een continuüm van generaties. Aan dat continuüm kunnen mensen veel zingeving ontleen. Het verklaart ook de zeer grote publieke interesse voor objecten en plekken uit de geschiedenis.

Dr. Ronald H.A. Plasterk  
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Modern monumentenbeleid samengevat</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Ontwikkeling van het huidige monumentenstelsel</b> .....	<b>8</b>
<b>3 Meer invloed burgers in modern monumentenstelsel</b> .....	<b>11</b>
3.1 <i>Waarom veranderen?</i> .....	11
3.2 <i>Uitgangspunt: inbreng burgers vergroten</i> .....	11
<b>4 Vier pijlers voor gemoderniseerde monumentenzorg</b> .....	<b>15</b>
4.1 <i>Gebiedsgerichte monumentenzorg: cultuurhistorie als onderdeel ruimtelijke procedures (pijler 1)</i> .....	15
4.2 <i>Minder regeldruk in sectorale wetgeving (pijler 2)</i> .....	17
4.3 <i>Kwalitatieve borging van het bestaande monumentenbestand (pijler 3)</i> .....	19
4.4 <i>Stimuleren van herbestemming en herontwikkeling (pijler 4)</i> .....	21

## **Modern monumentenbeleid samengevat**

Belangrijk uitgangspunt voor de moderne monumentenzorg is dat burgers (eigenaren en particulier initiatief) betere participatiemogelijkheden krijgen. Daarnaast wordt de monumentenzorg meer gebiedsgericht en ontwikkelingsgericht. De vele positieve zaken van het huidige stelsel blijven bestaan of worden verbeterd. De visie op moderne monumentenzorg rust op vier pijlers.

### **Pijler 1: Cultuurhistorie belangrijk element in procedures ruimtelijke ordening**

Vroeg in het proces van ruimtelijke ontwikkelingen wordt de cultuurhistorie geïnventariseerd en geanalyseerd. Cultuurhistorische waarden vormen één van de wegingsfactoren bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Bij wijzigingen van het bestemmingsplan wordt het effect van die verandering op de cultuurhistorische waarden afgewogen tegen andere belangen. Burgers kunnen bij belangrijke cultuurhistorische waarden in een vroeg stadium hun inbreng leveren.

### **Pijler 2: Vermindering regeldruk**

Monumentenwetgeving is in het nieuwe stelsel een ontwikkelkracht. Borging van de cultuurhistorie vooraan in de ruimtelijke ordening (zie de eerste pijler) is een principiële keuze die erop gericht is om sectorale ingrepen in ruimtelijke processen overbodig te maken. Het aan monumenten gebonden instrumentarium kan worden verkleind als pijler 1 goed vorm krijgt.

### **Pijler 3: Efficiënter beheer en financiering bestaande voorraad**

De bestaande rijksmonumenten moeten goed beheerd worden. Centraal daarin staan de eigenaar en de gemeente, omdat die de eigenaar het beste kan begeleiden. Maatregelen in pijler 3 zijn erop gericht deze partijen optimaal te faciliteren met kennis en bevoegdheden. Er komt toereikende structurele financiering voor restauratie en instandhouding. De groei van het monumentenbestand wordt strikt gereguleerd, binnen de bestaande budgettaire kaders.

### **Pijler 4. Bevorderen herbestemming en herontwikkeling**

De grote opgave voor de komende decennia ontstaat door de leegstand van grote gebouwen zoals kerken, scholen en industriële complexen. Vanwege hun cultuurhistorische waarde kunnen ze een inspiratiebron zijn voor herontwikkelingsplannen. Planvorming bij herbestemming duurt soms jaren en leegstand tast het gebouw aan. Het beleid in deze pijler is erop gericht de gebouwen in de planperiode tegen verloedering te beschermen, en om een financieel instrumentarium te bieden voor de exploitatie van de gebouwen. Dit is een vernieuwende blik op de subsidies in de monumentenzorg.

Voor alle pijlers geldt dat elke bestuurslaag moet doen wat hij het beste kan ("complementariteit van bestuur") en dat in de kennisinfrastructuur de RACM het kenniscentrum voor alle belanghebbenden zal zijn.

## **Inleiding**

### **Mooier Nederland**

Nederland verandert snel en burgers vinden dat de kwaliteit en de herkenbaarheid van hun leefomgeving achteruit gaat. De inrichting van ons cultuur- en stedelijk landschap moet ook als culturele opgave worden gezien. Een afgewogen visie op de ontwikkeling van een gebied raakt wel eens op de achtergrond met als gevaar dat “verrommeling” ontstaat. Er bestaat behoefte aan een visie op de inrichting van Nederland, waar cultuurhistorische waarden deel van uitmaken. Rijk, provincies en gemeenten hebben hier elk hun eigen rol in. Deze visie op een modern monumentenbeleid is een van de bouwstenen voor een kabinetsbrede visie op de inrichting van Nederland.

Niet alleen het cultuurlandschap verandert, ook de maatschappelijke en bestuurlijke context. Op veel plaatsen zijn burgers actief betrokken bij het behoud van historische gebouwen, of ontwikkelen ze initiatieven om de ruimtelijke kwaliteit van hun stad, dorp of gebied te verbeteren. Historische verenigingen vormen allianties om kennis te vergaren en de lokale politiek te beïnvloeden. Gemeenten zoeken naar middelen om in de dynamiek van de vastgoedmarkt alle belangen zuiver te kunnen afwegen: economische en cultuurhistorische belangen kunnen, maar hoeven niet op één lijn te liggen. Toerisme is een steeds zwaardere economische factor; onze historische steden en dorpen zijn trekkers voor buitenlandse en binnenlandse toeristen.

Het huidige monumentenstelsel functioneerde goed in de bestuurlijke en ruimtelijke context van de jaren 70 en 80. Nu zijn er echter andere filosofieën en instrumenten nodig en moeten we zoeken naar een monumentenzorg die past in de huidige maatschappij. Daarom is in *Kunst van Leven* (2007) aangekondigd dat de monumentenzorg gemoderniseerd moet worden om, samen met de Architectuurvisie, een bijdrage te leveren aan een mooier Nederland.

### **Huidig stelsel toe aan modernisering**

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. De sectorale, objectgerichte monumentenzorg heeft de afgelopen decennia zijn vruchten afgeworpen: veel monumenten en beschermde gezichten zijn goed bewaard gebleven. Dit systeem loopt echter tegen de grenzen van zijn mogelijkheden aan. Dat blijkt ook uit een serie rapporten en adviezen<sup>1</sup> vanuit verschillende

---

<sup>1</sup> Onder meer: brief van de Federatie Grote Monumentengemeenten (april 2007), rapport Investeren in monumenten (NRF 2007), Rapport NCM (2007), Adviezen Raad voor Cultuur, Monumentenstemmen Erfgoed Nederland (2008). Zie verder de reacties op de Momo website.

geledingen van de samenleving die als rode draad hebben dat het huidige stelsel aan modernisering toe is.

**Discussie over deze visie**

De visie op modernisering van de monumentenzorg beschrijft op hoofdlijnen de pijlers voor een nieuw stelsel voor monumentenzorg. De visie is tot stand gekomen na een intensief proces van interactieve beleidsvorming. In breed samengestelde werkgroepen zijn adviezen opgesteld over onderwerpen als financiën, kwaliteitszorg, het juridisch instrumentarium, ruimtelijke ordening en bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, provincie en gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten en gevraagd en ongevraagd advies van betrokken organisaties.<sup>2</sup>

De komende twee maanden wordt met het veld van gedachten gewisseld over de visie. Betrokkenen kunnen tot 23 januari 2009 schriftelijk op het voorstel reageren. De uitkomsten van de discussieronde en reacties worden meegenomen bij het bepalen van het definitieve beleidsvoorstel dat de minister in het voorjaar van 2009 naar de Tweede Kamer stuurt.

---

<sup>2</sup> Zie voor een overzicht [internetsite OCW/MoMo]

## **Ontwikkeling van het huidige 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. 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 en er kwam 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.

### **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) 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



Investeringsbank<sup>3</sup> 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.

### **Verschuivende aandachtsgebieden**

Het rijk heeft niet alleen gewerkt aan het terugdringen van de restauratieachterstand. Vanaf 1996 hebben rijk en provincies geïnvesteerd in de ondersteuning van gemeenten met een beperkt aantal monumenten door een netwerk van provinciale steunpunten. De essentie van de 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.<sup>4</sup> 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 nieuwe Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) bediend zouden worden. Subsidies werden deels opnieuw gecentraliseerd.

---

<sup>3</sup> Rapport “Rekenen met monumenten”: de looncomponent in het investeren in monumentenzorg 60% is versus 49% 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.

<sup>4</sup> “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.

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 Belvédèrebeleid is de afgelopen 10 jaar meer aandacht gekomen voor cultuurhistorie als kwaliteitsimpuls in ruimtelijke ontwikkelingen. De provincies hebben bij het Belvédèrebeleid een inspirerende rol gespeeld. Uit de evaluatie van het Belvédèrebeleid 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. Met dit resultaat en een blijvende aandacht voor de verankering van het Belvédèregedachtegoed 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. Binnenkort zal de Tweede Kamer over de uitwerking van de speerpunten architectuur, terugblik en toekomst Belvédère en verantwoording ARC worden geïnformeerd.

## Meer invloed burgers in modern monumentenstelsel

### 3.1 *Waarom veranderen?*

Om het monumentenstelsel zinvol te kunnen moderniseren, is een visie op erfgoed onontbeerlijk. Aan deze visie ligt een aantal vragen ten grondslag. Waarom behouden en ontwikkelen we cultuurhistorisch waardevolle objecten en gebieden, voor wie en voor hoe lang? Wat is de rolverdeling tussen overheid en burger, collectief en privaat? En vooral: wat moet er veranderen?

Emanuel Boekman heeft de verantwoordelijkheid van de staat al in 1939 prachtig verwoord (ook opgenomen in *Kunst van Leven*, OCW 2007):

*Het ligt in het wezen van den staat, dat hij de nationale rijkdom, door voorgelachten nagelaten, bewaart, onderhoudt en ten bate doet strekken van het geheele volk. Het is dit element van conserveering en continuïteit, den staat eigen, dat hem een taak geeft ten aanzien van oude schoonheid, in welken vorm zij zich voordoet, van landschaps- en stedschoon niet minder dan van beeldende kunst.*

Tegenwoordig wordt de taak veel breder gezien dan alleen voor “oude schoonheid”, maar de rest van het citaat heeft aan actualiteit en juistheid niet ingeboet.

### 3.2 *Uitgangspunt: inbreng burgers vergroten*

#### **Waarom bewaren, onderhouden en ontwikkelen we?**

Cultuurhistorie is een lust en geen last. Het erfgoed heeft een maatschappelijke betekenis. Het biedt kennis over het verleden en zorgt ervoor dat mensen weten wie ze zijn en waar ze vandaan komen. Daarnaast levert het een belangrijke bijdrage aan de lokale, regionale en nationale economie. Onze cultuurhistorie trekt binnen- en buitenlandse toeristen, het is een vestigingsfactor voor bedrijven en organisaties en beïnvloedt de vastgoedwaarde en levert werkgelegenheid op. Cultuurhistorie versterkt de ruimtelijke kwaliteit en biedt inspiratie voor de inrichting van de ruimte.

Er is dus alle reden om goed te zorgen voor ons erfgoed zodat het optimaal bijdraagt aan de kwaliteit van de ruimte en daarmee aan de kwaliteit van leven. Dat geldt voor gebouwde objecten, maar ook voor gebieden. Door bewuste keuzes te maken voor inrichting en herbestemming, zorgen we voor continuïteit – ons cultuurlandschap was en is maakbaar. Het

gemoderniseerde stelsel moet de basisinfrastructuur bieden om de Nederlandse geschiedenis zichtbaar, afleesbaar en beleefbaar te houden en zo bij te dragen aan onze identiteit.

#### **Vier groepen belanghouders**

Het particulier initiatief is door de eeuwen heen de succesfactor geweest voor behoud en ontwikkeling van ons erfgoed. De kennis en ervaring van mensen die zich sterk maken voor cultuurbehoud krijgt meer ruimte in het nieuwe stelsel.

In het huidige stelsel hebben verschillende belanghouders sterk uiteenlopende mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Voor iedere soort belanghouder spelen andere belangen. De moderne monumentenzorg moet de verschillende belangen zo goed mogelijk met elkaar in balans brengen.

1. De *juridische eigenaar* van een monument valt in veel gevallen samen met de bewoner of gebruiker. In het huidige stelsel heeft de juridisch eigenaar weinig te zeggen over wijzigingen van het monument. Er wordt wel veel van de eigenaars verwacht, zoals onderhouden, restaureren en vergunningen aanvragen.
2. *Burgers, omwonenden*, betrokkenen uit de directe omgeving spelen een steeds nadrukkelijker rol bij de besluitvorming en het debat over de vormgeving van hun leefomgeving. Ze richten stichtingen op voor de bescherming van een specifiek monument of gebied, dienen eigen plannen in, voeren juridische procedures et cetera.
3. Voor door overheden geraadpleegde *experts* is het monument een bron van kennis, zij staan voor borging van kwaliteit vanuit de inhoud. In het huidige stelsel is deze groep erg invloedrijk: experts adviseren over wijzigingen aan het monument, over de financiering en zijn betrokken bij het besluit of een object de monumentenstatus krijgt of houdt.
4. *Toeristen* bezoeken monumenten incidenteel. Voor hen is het cultureel erfgoed louter een lust. Ze genereren inkomsten voor monumenten en ondernemers in de omgeving, en dragen zo bij aan de Nederlandse economie.

#### **Het huidige stelsel: experts centraal**

Het huidige stelsel is gebaseerd op de beoordeling van de cultuurhistorische waarde van een gebouw of gebied. Op basis van studie en vergelijking wordt beoordeeld of een object of gebied voldoende waarde heeft om beschermd te worden. Hierbij hebben deskundigen het voortouw. Oordeel en uiteindelijk besluit zijn in een beschermingsprocedure juridisch houdbaar als het wetenschappelijke oordeel voldoende onderbouwd is.

Ook bij veranderingen aan een beschermd monument is het oordeel van deskundigen vereist. De eigenaar mag volgens de wet geen ingrepen verrichten zonder een vergunning. De ingreep wordt beoordeeld op het effect op de beschreven cultuurhistorische waarde. Hiervoor bestaan geen richtlijnen en per ingreep wordt een beoordeling gegeven. Bij dit 'expert judgement' staan weliswaar de waarden van het object centraal, maar deskundigen denken ook mee over een betekenisvolle en levensvatbare toekomst van het gebouw.

Het belang dat wordt bewaakt door de expert zit in de cultuurhistorische waarde, in het overdragen van die waarde naar volgende generaties, in het destilleren van het verhaal uit het monument. Het monument is een bron voor wetenschappelijk onderzoek en publieke verbeelding. De monumentenlijst is in het huidige stelsel een "collectie" van gebouwen die op grond van inventarisatie en selectie in de loop der tijden door deskundigen is samengesteld. Deze methode is een resultante van het 19<sup>e</sup> eeuwse denken over erfgoed en over collecties.

#### **Het nieuwe stelsel: meer inbreng van burgers**

Inmiddels wordt de monumentenzorg ook steeds meer het domein van burgers. Zij verwerven, al dan niet georganiseerd, steeds meer kennis, verrichten studies en maken de door hen geconstateerde en beleefde waarden kenbaar. De scheidslijn tussen expert en leek vervaagt. Op lokaal niveau kunnen mensen meer kennis hebben over dat specifieke gebouw of gebied dan erfgoed-specialisten. Ook het soort waardeoordeel kan anders zijn. Voor burgers spelen sociale, sociaal-economische, belevings- en herinneringswaarden een grote rol. Minder belangrijk voor hen zijn overwegingen over bijvoorbeeld authenticiteit of representativiteit. Tussen deze betrokken burgers en de deskundigen kan spanning bestaan. Het oordeel van de deskundige wordt niet altijd begrepen of gewaardeerd en wordt soms zelfs aangevochten. In het nieuwe stelsel is gezocht naar een evenwicht tussen de wetenschappelijke kennis en de belevingskennis. Een van de maatregelen is om de kennis van particuliere organisaties en andere overheden te gebruiken in de nieuwe aanwijzingsprogramma's. Een gezamenlijk gedragen top 100 van bijvoorbeeld objecten uit de jaren '60 en een gezamenlijk gedragen visie op de toekomst en financiering van die gebouwen vergroot het bewustzijn voor deze categorie jonge monumenten.

Experts denken behalve over behoud en bescherming, steeds meer mee over de toekomst en ontwikkelingsmogelijkheden van gebouwen en gebieden. Dit is een belangrijke ontwikkeling waarbij een cultuuromslag gemaakt moet worden van machtsrol naar gezagsrol. Experts moeten zich meten met andere disciplines en met andere organisaties en particuliere groepen die zich emanciperen in het kennisdomein dat van oudsher aan de experts toebehoort.

#### **Samenvatting**

In het huidige stelsel laten de overheden zich in hun handelen grotendeels leiden door de kennis van de experts bij het waarderen, wijzigen, financieren en beschermen van monumenten. In het nieuwe stelsel zijn de experts niet meer de enige partij wiens kennis benut wordt bij de besluitvorming. In het nieuwe stelsel zullen de overheden zich mede laten leiden door de kennis en de belangen van de juridische eigenaren en de betrokken burgers om een levend monumentenbestand te behouden.<sup>5</sup> Eigenaren krijgen meer vrijheden en burgers meer mogelijkheden om te participeren in de besluitvorming over cultuurhistorie in de ruimtelijke ontwikkeling. Hun kennis wordt benut bij de aanwijzing van nieuwe beschermde objecten en gebieden en om het verhaal van het monument te vertellen.

---

<sup>5</sup> Dit sluit aan bij het advies aan de minister van de drie Belvédère-hoogleraren Kolen, Luiten en Van der Zande (september 2008).

## Vier pijlers voor gemoderniseerde monumentenzorg

Bij de uitwerking van de pijlers die de visie op moderne monumentenzorg dragen, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het nieuwe stelsel vergroot de mogelijkheden voor burgers en belangenorganisaties om te participeren.
- De regeldruk die overheden en monumenteneigenaren ervaren moet waar mogelijk verminderen.
- De RACM functioneert als kenniscentrum voor alle belanghebbenden.
- Het stelsel sluit aan bij de huidige opvattingen over governance, decentralisatie en integrale afweging van belangen.

### 4.1 *Gebiedsgerichte monumentenzorg: cultuurhistorie als onderdeel ruimtelijke procedures (pijler 1)*

#### **Hindermacht ?**

Cultuurhistorie wordt te vaak beschouwd als remmende factor. Dat komt mede doordat de belangenbehartigers van de cultuurhistorie de sectorale regelgeving van de monumentenzorg pas midden in of soms aan het eind van het ruimtelijke proces in kunnen brengen. Een aanwijzingsprocedure via de Monumentenwet kan plannen en ontwikkelingen voor lange tijd remmen. Als dat de enige manier lijkt te zijn om waarden te beschermen, dan is dat zo. Maar het is voor zowel de cultuurhistorie als de ruimtelijke processen niet een optimale procesgang.

Voor alle partijen is dit een onbevredigende situatie. De monumentenzorg krijgt hierdoor ten onrechte het negatieve imago van een hindermacht die alleen vanuit het sectorale monumentenbelang redeneert. En bij sommige ruimtelijke processen mist de cultuurhistorie de boot. Men is er eenvoudigweg niet op tijd bij wanneer belangrijke besluiten worden genomen waardoor cultuurhistorische waarden in een gebied verloren gaan en daarmee ook meer niet als inspiratiebron kunnen dienen.

#### **Cultuurhistorie verankerd in ruimtelijke ordening**

Belangrijk element in de voorstellen voor het nieuwe stelsel is dat de cultuurhistorie vroeg in het ontwikkelingsproces wettelijk geborgd wordt. Cultuurhistorische waarden vormen één van de wegingsfactoren bij het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan. Landschap en cultuurhistorie vormen zo een inspirerende kracht in ruimtelijke procedures in plaats van een beperkende voorwaarde. Het vertalen van het verleden naar het heden moet voor ontwerpers en ontwikkelaars verankerd raken in hun denk- en werkwijze.

Deze aanpak past in de systematiek van ruimtelijke-orderingsprocedures waarbij vooraf wordt aangegeven wat de kaders zijn, waardoor minder toetsing achteraf nodig is. Door het instrumentarium in het nieuwe monumentenstelsel af te stemmen op de Wro (Wet ruimtelijke ordening), werkt de rijksaanpak eenduidig door naar lagere overheden.

Het nieuwe stelsel biedt mogelijkheden om de resultaten van Belvédère te verzilveren en te verankeren. Uit de evaluatie van Belvédère bleek dat het gedachtegoed goed was verspreid, maar nog onvoldoende in de uitvoering was doorgedrongen. Met de modernisering van de monumentenzorg wordt het Belvédère-gedachtegoed omgezet in regulier beleid.

#### **Van object naar gebied**

De huidige objectgerichte monumentenzorg brengt nog twee andere onvolkomenheden met zich mee. Ten eerste zijn er nauwelijks verplichtende handvatten om de omgeving van een monument te beschermen of cultuurhistorische waarden die nét buiten een monument of gezicht vallen te betrekken in ruimtelijke ontwikkelingen. Een gemeente kán die waarden in het bestemmingsplan betrekken, maar het hóeft niet,. De sterke focus op de 61.000 monumentale objecten en stads- en dorpsgezichten heeft misschien wel het zicht belemmert op belangwekkende cultuurhistorische waarden buiten deze punten op de kaart.

Ten tweede zijn de juridische mogelijkheden moeilijk toegankelijk voor burgers en belangengroepen die cultuurhistorische waarden willen laten meewegen. Er zijn voor hen relevante bepalingen in het ruimtelijk instrumentarium (onder andere in de toelichting van het Besluit ruimtelijke ordening), maar deze zijn nog te weinig expliciet en herkenbaar.

#### **Samenvatting van de voorgestelde maatregelen**

- Integrale regelgeving waarbij cultuurhistorie in het begin van ruimtelijke processen een herkenbare plaats inneemt.
- Sturing en ondersteuning van de planvorming en uitvoering door o.a. cursussen en kaartmateriaal.
- Stopzetten aanwijzingsbeleid van beschermde stads- en dorpsgezichten. Aangezien cultuurhistorische waarden vroegtijds in de ruimtelijke ordening geborgd worden, is er geen noodzaak om sectoraal te beschermen. Met een proactieve aanwijzing (artikel 4.4, eerste lid, onderdeel a, Wro) kan het Rijk van gemeenten verlangen dat een bestemmingsplan met een bepaalde inhoud wordt vastgesteld.



## 4.2 *Minder regeldruk in sectorale wetgeving (pijler 2)*

### **Hoge regeldruk**

De regeldruk bij het aanvragen van vergunningen en subsidies voor monumenten is erg hoog. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een onderzoek gedaan naar administratieve lasten voor burgers bij het aanvragen van vergunningen. Daaruit kwam naar voren dat de monumentenvergunning een erg hoge informatieplicht heeft in relatie tot alle andere gemeentelijke vergunningen.<sup>6</sup> Ook uit de Brim-evaluatie komt naar voren dat de eigenaren van niet-woonhuismonumenten (kerken, molens, boerderijen met agrarische bestemming, kastelen en overige objecten) de inspanningen die nodig zijn om subsidie te krijgen te groot en kostbaar vinden in verhouding tot de eventuele subsidie.<sup>7</sup>

Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat de introductie van de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) voor de monumentenzorg een verslechtering in plaats van een verbetering heeft gebracht.<sup>8</sup> De UOV zorgt voor substantiële verlenging van procedures voor wijzigingen aan rijksmonumenten, wat nadelig is voor eigenaren. Met name voor eenvoudige wijzigingen vindt de Erfgoedinspectie het niet acceptabel dat de procedure langer duurt dan vóór de invoering van de regeling.

### **Minder lasten**

In de moderne monumentenzorg moeten de administratieve lasten voor monumenteneigenaren zoveel mogelijk beperkt worden. Dat kan door een vereenvoudigd vergunningensysteem en uitgekiende financiële maatregelen. De wijziging van de adviesplicht van het rijk (art.11-16 Mw1988) is al geruime tijd in voorbereiding. Ook dit is een sterke vermindering van administratieve lasten en zou snel moeten worden afgerond. Uit het nieuwe stelsel spreekt meer vertrouwen in monumenteneigenaren doordat zij meer vrijheden krijgen.

Ook de uitwerking van pijler 1, de inbedding van cultuurhistorie in reguliere ruimtelijke processen, leidt tot vermindering van de regeldruk. Door gebruik te maken van het instrumentarium van ruimtelijke-orderingsprocessen is er minder noodzaak voor de sectorale regelgeving waarbij experts achteraf toetsen via aanwijzingen en vergunningen.

---

<sup>6</sup> Rapport "Administratieve lasten Burger Gemeente" Sira mei 2005. In opdracht van het ministerie van BZK. Zie onder andere overzicht op p.25.

<sup>7</sup> Brim-evaluatie, BMC, 2008

<sup>8</sup> Effecten van de UOV bij rijksmonumenten, EGI, 2008.

### **Dynamisch monumentenbestand**

Deze visie gaat uit van een dynamisch monumentenbestand. Bij wijzigingen wordt bekeken of het pand terecht nog op de rijksmonumentenlijst staat en of er onvolkomenheden in het register zitten. Er komt een eenvoudige mogelijkheid om panden van de lijst af te voeren. De evaluatie van het Brim is het startpunt voor vereenvoudiging van deze regeling waarbij ook andere wijzen van subsidiëren, bijvoorbeeld via exploitatie, onderzocht worden

### **Samenvatting van de voorgestelde maatregelen**

- Er komt een categorie (bouw)-activiteiten waarvoor geen vergunning meer nodig is. Deze aanwijzing zal plaatsvinden in het Besluit omgevingsrecht dat is gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- De monumentenvergunningsprocedure wordt vereenvoudigd door niet langer de UOV toe te passen maar aan te sluiten op de reguliere procedure uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- Voor een tweede categorie bouwactiviteiten kan de gemeente een ‘verklaring van geen bezwaar’ afgeven. Met deze verklaring hoeft een monumenteneigenaar geen vergunning meer aan te vragen. De Monumentenwet wordt op dit punt aangepast.
- De verplichting om per gemeente een monumentencommissie te benoemen (art. 15 MW) vervalt. De Erfgoedinspectie constateert dat relatief veel monumentencommissies in kleine gemeenten onvoldoende kwaliteit leveren. Kwaliteit van de advisering staat centraal; gemeenten mogen adviezen ook elders inhuren.
- Aanwijzing van nieuwe monumenten vindt gereguleerd en beperkt plaats via art. 3-8 MW; dit gebeurt alleen door ambtshalve aanwijzingen via bescheiden themaprogramma’s die samen met andere overheden en particuliere organisaties worden opgesteld.
- De mogelijkheid verdwijnt voor burgers en belangengroepen om een aanwijzingsprocedure ex art. 3 MW te starten. Hun inbreng voor het behoud van cultuurhistorische waarden is geborgd via ruimtelijke processen.
- Het Brim wordt vereenvoudigd. Professionele monumentenorganisaties (zoals stadsherstellen, maar ook een Stichting Oude Groninger Kerken) krijgen een speciale positie in het Brim en vermindering van administratieve lasten
- Er komt een onderzoek naar het openstellen van een Revolving Fund voor andere groepen monumenten, als eerste de boerderijen met agrarische functie.

### 4.3 *Kwalitatieve borging van het bestaande monumentenbestand (pijler 3)*

Het in stand houden van de kwaliteit van het monumentenbestand staat of valt met de inzet van enerzijds voldoende financiële middelen en kennis, en anderzijds de procedure voor en toezicht op wijzigingen aan monumenten. Beide onderwerpen zijn al jarenlang onderwerp van het politieke debat. Vooral de vele discussies over geld en restauratieachterstanden hebben het debat over de kwaliteit en de toekomst van de monumenten doorkruist. Deze visie op gemoderniseerde monumentenzorg kijkt vooruit om een structureel goede positie voor monumenten te borgen.

#### **Restauratiebudget**

De laatste jaren zijn er veel incidentele middelen in de monumentenzorg gestoken om de restauratieachterstand weg te werken. Deze was in 2001 33% van het totale monumentenbestand. De regering had als doel deze terug te brengen naar 10%, wat gezien kan worden als een 'normale werkvoorraad'. Dankzij de incidentele investeringen zal dit in 2010 naar verwachting gerealiseerd zijn, zo laat onderzoek van het PRC-Bouwcentrum zien.<sup>9</sup>

De 10% 'werkvoorraad' betekent dat we in Nederland nog een restauratiebehoefte kennen van ca €1,7 miljard. Zo'n 6.000 monumenten blijven in matige of slechte staat verkeren. De vraag is of het acceptabel is dat een deel van de monumenten nooit uit een situatie van restauratieachterstand komt.

Het PRC-rapport toont aan dat er specifieke problemen zijn in het landelijk gebied die met alleen de beschikbare monumentensubsidies niet opgelost kunnen worden. Met name historische boerderijen verkeren in een slechte onderhoudssituatie. Bij kerken is het probleem geworteld in maatschappelijke veranderingen (ontkerkelijking). Ondanks het feit dat veel kerken de laatste jaren zijn gerestaureerd, zijn hier grote knelpunten. De restauratie- en onderhoudskosten per object zijn hoog, parochies en kerkelijke gemeenten verkeren vaak in een schrale financiële positie, herbestemming van leegstaande kerkgebouwen is duur en bovendien zijn deze kosten niet subsidiabel. Dat ook de politiek dit als een knelpunt ervaart blijkt uit de incidentele investering van €50 mln die de Tweede Kamer per motie heeft uitgetrokken voor het restaureren van 24 objecten - merendeels kerken. De restauratieachterstand is daarmee gekrompen tot € 48 miljoen.

---

<sup>9</sup> *Rapport Restauratieachterstanden*, PRC-Bouwcentrum 2006

### **Vakmanschap verdwijnt**

Incidentele financieringsregelingen zijn slecht voor de bouwbedrijven. Enerzijds omdat een dergelijke onzekere markt remmend werkt op het aantrekken van leerlingen. Die gaan liever naar sectoren waar wel stabiliteit heerst. Anderzijds kunnen ook oudere – vakbekwame – werknemers de sector verlaten. Het onlangs verschenen rapport van het Economisch Instituut voor Bouwnijverheid toont een griezelig dalende lijn van de omzet in de restauratiesector. De specialistische oude ambachten (glazeniers, timmerlui, stukadoors, metselaars) vormen de ruggengraat van de zorgvuldige uitvoering van monumentaal restauratie- en onderhoudswerk. Nu wordt het ook de achilleshiel.

### **Geen herselectie rijksmonumenten**

Er zijn de afgelopen jaren stemmen opgegaan voor het opnieuw selecteren van monumenten voor de rijksmonumentenlijst (bijvoorbeeld Meer dan de som). Na afweging van de voor- en nadelen is op grond van onderstaande overwegingen niet gekozen voor herselectie van rijksmonumenten

Ten eerste is er een praktisch bezwaar. Bij een omvangrijke herselectie zullen alle 61.000 rijksmonumenten opnieuw worden gewaardeerd. Welke zijn van landelijk belang en zullen in het toekomstige stelsel rijksmonumenten blijven? Welke zijn niet van landelijk belang en worden van de rijksmonumentenlijst afgevoerd en overgedragen naar provincie of gemeente? Een dergelijke eenmalige operatie neemt vele jaren in beslag, is duur en leidt tot onduidelijkheid gedurende het project (wat doe je immers met een object dat nog niet is geherwaardeerd?). Als alle monumenten beoordeeld zijn is de lijst alweer verouderd omdat de dynamiek van de praktijk monumenten sneller beïnvloed dan verwerkt kan worden.

Doorslaggevend is echter de denkrichting achter een herverkaveling. De modernisering van het monumentenbeleid gaat uit van een integrale benadering van cultuurhistorie waarin het niet zozeer gaat om punten op de kaart, maar juist om de kwaliteit van de samenhang van al die verschillende punten. Herselectie draagt niet bij aan de kern van wat we willen bereiken: een gebiedsgerichte monumentenzorg en aandacht voor herontwikkeling van gebouwen en structuren.

Het monumentenbestand zal voortdurend worden beoordeeld, het wordt al werkend bewerkt. Dat wil zeggen dat bij iedere vergunningprocedure de beschrijving in het register moet worden beoordeeld. Indien nodig kan de beschrijving worden aangepast (bijvoorbeeld van interieurelementen) en onderzoek worden verricht. Met gerichte thematische aanwijzingsprogramma's die veld en overheid samen uitvoeren, kan een bescheiden, inhoudelijk goed motiveerbare aanwas worden bereikt. Dat kunnen ook objecten of structuren zijn die jonger zijn dan 50 jaar.

### **Samenvatting van de voorgestelde maatregelen**

- Groene monumenten kunnen vanaf 2009 een beroep doen op het Brim.
- Er komt een structureel restauratiebudget per 2013, te besteden via door de minister, in overleg met provincies, gemeenten en organisaties vastgestelde investeringsprogramma's.
- De rijksmonumentenlijst wordt gaandeweg geactualiseerd. Er komt een snelle ambtshalve mogelijkheid om objecten af te voeren als deze niet meer op de lijst passen.
- De ontwikkeling van een professioneel stelsel van erkenning en certificering van aannemers en architecten moet een stimulans zijn voor monumenteneigenaren om met vakbekwame mensen te werken.
- De positie van Regionale Opleiding Projecten wordt in het kader van de modernisering monumentenzorg in overleg met provincies bepaald; hiervoor is voor 2009 extra budget beschikbaar gesteld.
- De Erfgoedinspectie houdt toezicht op de effecten van het beleid in pijlers 1,2 en 3. De samenwerking met de VROM-inspectie wordt versterkt.
- Reguliere monitoring van het beleid vindt plaats via een Erfgoedbalans
- De positie van de RACM als gezaghebbend kenniscentrum wordt versterkt door de toegankelijkheid van informatie te verbeteren en een cultuuromslag te maken van een machtsrol naar een gezagsrol.

#### *4.4 Stimuleren van herbestemming en herontwikkeling (pijler 4)*

##### **Gebruik gebouwen stimuleren**

Het nieuwe stelsel stimuleert (her)gebruik van monumenten en andere bestaande historische gebouwen. Vooral leegstaande gebouwen moeten zo snel mogelijk weer een gebruiksfunctie krijgen. De vierde pijler van de gemoderniseerde monumentenzorg is daarom herbestemming, dat zowel functiewijziging, nevengebruik als volledige herbestemming omvat.

De vorige Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed heeft onderzoek gedaan naar bestaande en verwachte leegstand van grote gebouwen (Oude Kaart van Nederland). Daaruit blijkt dat het landelijk gaat om duizenden industriegebouwen, kerken en andere gebouwen. Om de cultuurhistorische waarden van deze gebouwen en complexen voort te laten leven en als inspiratiebron te laten dienen, is het belangrijk in het nieuwe stelsel herbestemming te faciliteren. Het voorkomen van leegstand en bevorderen van hergebruik bevordert een duurzaam en mooier ingericht Nederland.

Het is ook een uitwerking van het Verdrag van Granada dat Nederland in 1994 heeft geratificeerd (art. 11):

‘Rekening houdend met de architectonische en historische aard van het erfgoed, verplicht iedere partij zich tot het bevorderen van:

- het gebruik van de beschermde goederen, rekening houdend met de behoeften van het hedendaagse leven;
- het zodanig aanpassen van oude gebouwen dat die voor nieuwe doeleinden kunnen worden gebruikt.’

Dit verdrag brengt voor de overheid zodanige verplichtingen met zich mee dat herbestemmingsvraagstukken niet meer vrijblijvend benaderd kunnen worden. In het huidige stelsel wordt hier onvoldoende invulling aan gegeven.

#### **Samenvatting van de voorgenomen maatregelen**

- Tijdelijke bescherming (beziningsregeling/sloopverbod). Gemeenten kunnen via een nieuw artikel in de Monumentenwet een bezinningsperiode creëren voor complexen of grote gebouwen waarvan de functie verloren gaat. In deze periode mag het gebouw niet gesloopt worden, en is er tijd voor het ontwikkelen van herbestemmingsplannen en aantrekken van investeerders.
- Regeling voor wind- en waterdicht houden tijdens planvormingsfase. Als voor leegstaande gebouwen een nieuwe functie gevonden moet worden, kost planvorming maanden of zelfs jaren. In die tijd verloedert het gebouw/complex. Naar Iers voorbeeld wordt via het Brim budget beschikbaar gesteld om gedurende de planperiode de door de gemeente beschermde gebouwen wind- en waterdicht te houden.
- Onderzoek plankostenregeling. Ervaringen met plankostenregelingen uit eerdere perioden worden gebruikt voor het opbouwen van een plankostenregeling in het Brim voor deze categorie monumenten.
- Onderzoek exploitatieregeling. Bij de restauratie van grote complexen is een bijdrage in het exploitatietekort vaak zinvoller dan de klassieke subsidie. Onderzocht wordt hoe binnen het budget van de rijksbegroting deze nieuwe subsidiesystematiek kan worden ingevoerd. Voorbeeld hiervoor is Nordrhein Westfalen waar heel gericht wordt geïnvesteerd in de onrendabele top bij herbestemming.