

Bijlage 1: Eindrapport Gemeenten MoMo-proof van AEF

Andersson Elffers Felix

Gemeenten MoMo-proof

Eindrapport

Utrecht, 10 november 2010

GO91/Rapport/013e

Inhoud

Proloog

1 Inleiding 5

- 1.1 Aanleiding 5
- 1.2 Aanpak 6
- 1.3 Opbouw rapport 8

2 Ontwikkelingen in de monumentenzorg 9

- 2.1 Monumenten in Nederland 9
- 2.2 Sectorale taken van de gemeente 13
- 2.3 Capaciteit sectoraal monumentenbeleid 18
- 2.4 Externe ondersteuning 21
- 2.5 Betrokken partijen 22
- 2.6 Conclusies 23

3 Modernisering Monumentenbeleid 25

- 3.1 Doel MoMo 25
 - 3.1.1 Cultuurhistorie in RO (pijler 1) 25
 - 3.1.2 Krachtiger en eenvoudiger regelgeving (pijler 2) 27
 - 3.1.3 Herbestemming (pijler 3) 30
- 3.2 Nieuwe taken en benodigde kennis 32

4 Hoe MoMo-proof zijn gemeenten? 35

- 4.1 Methodiek van het onderzoek 35
- 4.2 Inhoud beleid 37
- 4.3 Instrumentarium 40
- 4.4 Organisatie 42
- 4.5 Gemeenten MoMo-proof 46

5 Bevindingen MoMo 49

- 5.1 Maatregelen 49
- 5.2 Bevindingen 51

6 Aanbevelingen 60

- 6.1 Dimensies MoMo-proof 60
- 6.2 Inhoud beleid 61
- 6.3 Instrumentarium 64
- 6.4 Organisatie 68
- 6.5 Overzicht aanbevelingen 71
- 6.6 Slot 74

Bijlagen 75

- Bijlage 1 Gesprekspartners PM 76
- Bijlage 2 Vragenlijst 78
- Bijlage 3 Capaciteit 81
- Bijlage 4 Kenniscase 86
- Bijlage 5 Toezichtcase 96
- Bijlage 6 Casus bestemmingsplannen 103
- Bijlage 7 Casus herbestemming 109

Proloog

Aan de Directeur Generaal Cultuur en Media

De minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen heeft op 28 september 2009 de beleidsbrief 'Modernisering Monumentenzorg' (MoMo) aan de Tweede Kamer gestuurd. MoMo dient enerzijds een aantal tekortkomingen van de huidige Monumentenwet uit 1988 op te lossen. Anderzijds is het denken over de omgang met monumenten sinds de tijd dat de wet is ontstaan sterk veranderd. Kenmerkend is de verschuiving in denken van object naar gebied én van behoud naar ontwikkeling. In MoMo krijgt deze ontwikkeling een plek door de cultuurhistorie te verankeren in de processen van ruimtelijke ordening.

Bij de behandeling van de beleidsbrief in de Tweede Kamer op 16 november 2009 heeft de Minister toegezegd te onderzoeken of de gemeenten in staat zijn de nieuwe taken en rol, die zij volgens de MoMo moeten gaan spelen, op te pakken.

Andersson Elffers Felix heeft op verzoek van het ministerie van OCW onderzocht in hoeverre gemeenten MoMo-proof zijn. Om zicht te krijgen op de werking van MoMo is diepgaand onderzoek gedaan bij 12 gemeenten, aangevuld met inhoudelijke cases. AEF heeft op die basis de huidige en gewenste werkprocessen in kaart gebracht. Dit heeft geleid tot een interpretatie van de wijze waarop MoMo in de praktijk dient te functioneren.

Deze confrontatie tussen gewenst beleid en de uitvoeringspraktijk bij gemeenten heeft nog niet eerder plaatsgevonden en heeft een belangrijke toegevoegde waarde, ook voor bestuur en ambtenaren en belanghebbenden in gemeenten. Op basis van deze confrontatie analyseert AEF hoe MoMo-proof gemeenten zijn en doet AEF aanbevelingen om de kloof tussen gewenst beleid en uitvoeringspraktijk te overbruggen.

Hoofdconclusie

MoMo wordt in de onderzochte gemeenten bij monumentenzorgers positief ontvangen. De uitgangspunten van beleid worden breed onderschreven. De meeste gemeenten zijn al doende om hun monumentenbeleid in de geest van MoMo verder te ontwikkelen. Een aantal gemeenten is daar intensief mee aan de slag en de contouren van nieuw beleid en uitvoering worden daar zichtbaar.

Voorbeelden van belangrijke ontwikkelingen in de uitvoering zijn:

- systematisch borgen van cultuurhistorie in bestemmingsplannen
- nadruk op begeleiding van bouwplannen tijdens de voorfase, voorafgaand aan de vergunningaanvraag
- hechte samenwerking tussen de afdeling monumentenzorg en de afdeling ruimtelijke ordening.

Echter, uit het onderzoek blijkt ook dat de invoering van MoMo nog geen gelopen koers is. Er is sprake van een kleine groep voorlopers, veelal de grote gemeenten, die relevante instrumenten hebben ontwikkeld waardoor de stap naar consequente toepassing in bestemmingsplannen klein is. AEF legt voor alle gemeenten een ambitieniveau neer. Van de grote gemeenten verwacht AEF dat zij in 3 jaar MoMo-proof kunnen zijn.

Bij veel middelgrote gemeenten ontbreekt het aan inzicht in de werking van MoMo, mede in relatie tot het sectorale beleid, en beschikken de ambtenaren monumentenzorg thans over onvoldoende kennis over (de werking en toepassing van) het Ruimtelijke Ordening-instrumentarium. Deze kennis is een randvoorwaarde om monumentenzorg in het ruimtelijke ordeningsproces ingebed te krijgen. AEF verwacht dat deze gemeenten zeker 5 jaar nodig hebben om MoMo-proof te kunnen worden.

De meeste kleine gemeenten zijn nog maar beperkt bezig met de inbedding van MoMo. De kwaliteit van het vooroverleg is de eerste zorg voor de korte termijn. Kleine gemeenten zullen volgend zijn in de ontwikkelingen en elders uitgekristalliseerd beleid en instrumenten moeten overnemen. AEF verwacht dat deze gemeenten over 7 jaar MoMo-proof kunnen zijn.

Om de gemeenten te helpen in 3 tot 7 jaar MoMo-proof te worden is een aantal aanvullende maatregelen van de Rijksoverheid nodig, variërend van:

- formele maatregelen: aanpassen wet en regelgeving
- beleidsmaatregelen: maatregelen die gemeenten kunnen (over)nemen en die door de Erfgoedinspectie meegenomen kunnen worden in reguliere en thematische inspecties
- kennisoverdracht: maatregelen als het systematisch ontsluiten van informatie (cases, best practices, handleidingen, opleidingen).

Bij een goede implementatie van MoMo bestaat bij sommigen de verwachting dat het sectorspecifieke instrumentarium¹ in de toekomst kan worden opgeheven: er is dan een evenwicht gevonden tussen bescherming en ontwikkeling via het bestemmingsplan. Dit punt op de horizon is echter niet voor iedereen duidelijk. Op onderdelen bestaat onzekerheid over zaken als bescherming van specifieke onderdelen (bijvoorbeeld bescherming van interieur), of over de inspanningen die geleverd moeten worden om cultuurhistorische waarden op voldoende detailniveau in het bestemmingsplan te krijgen.

Ten slotte wijst AEF op een niet te onderschatten complicerend element in de ontwikkeling van MoMo. In de ruimtelijke ordeningspraktijk is de hoofdbeweging namelijk contrair aan de ambitie van MoMo. Om effectiever en efficiënter te kunnen werken bevorderen Infrastructuur en Milieu² en de RO bestuurders in provincies de gemeenten om de plankaarten juist op een hoger abstractieniveau te brengen en de institutionele invloed van de verschillende deelbelangen in de voorbereiding terug te dringen. Waar MoMo juist wil dat het monumentenbelang meer en beter 'aan tafel' komt bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen, is het RO streven juist om die tafel kleiner te maken. Deze beweging bemoeilijkt de invoering van MoMo.

¹ de beschermde status van object en van stads- of dorpsgezicht

² aangenomen wordt dat DG Ruimte wordt ondergebracht bij dit nieuwe ministerie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Als onderdeel van het programma Mooi Nederland heeft de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen op 28 september 2009 een beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd, getiteld Modernisering Monumentenzorg (hierna MoMo). Met deze nota schetst de Minister het monumentenbeleid van de toekomst. Hij constateert dat het beleid van de afgelopen jaren succesvol is geweest; monumenten zijn behouden. En zo is Nederland een mooier land en historisch rijker gebleven dan zonder dat beleid. Mensen waarderen de monumenten in hun omgeving. Niet alleen vanwege de (kunst)historische waarde maar ook vanwege hun eigen herinneringen. Veel burgers werken mee aan het monumentenbeleid door (actief) lidmaatschap van historische verenigingen of door vrijwilligerswerk om monumenten te onderhouden en toegankelijk te houden.

Tegelijkertijd constateert de Minister dat het tijd is om een volgende stap te zetten in het monumentenbeleid. Het nieuwe beleid moet zich meer richten op gebiedsgericht werken, waarbij monumenten in hun omgeving worden gezien en waarbij er aandacht is voor de monumentale waarden van gebieden en landschappen (pijler 1). In de tweede plaats is het hoog tijd dat de monumentenzorg niet meer als hindermacht wordt ervaren. Als vergunningprocedures efficiënter worden ingericht, kunnen zij (weer) het doel dienen waarvoor zij in het leven zijn geroepen: het beschermen van monumenten. De beste oplossing moet worden gezocht in het gesprek tussen overheid en burger of bedrijf. De waardering van burgers voor cultuurhistorisch erfgoed moet doorklinken in het beleid (pijler 2). Ten slotte zijn functieverlies en leegstand van monumenten een groot en groeiend probleem. Gebouwen als fabrieken en kerken die leeg komen te staan, verpauperen als er geen goede nieuwe bestemming voor wordt gevonden. Omdat dat niet altijd eenvoudig is, is in het nieuwe beleid aandacht voor herbestemming ingeruimd (pijler 3).

De gemeente heeft in het nieuwe beleid een centrale rol. In de eerste plaats ontwikkelen gemeenten – op basis van provinciale en gemeentelijke structuurvisies – bestemmingsplannen. Doel van MoMo is dat monumenten en monumentale gebieden daarin een plaats krijgen. Het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) wordt om die reden aangepast. Voor gemeenten betekent dat een versterkte samenwerking tussen de ruimtelijke ordening enerzijds en monumentenzorg anderzijds. Het stelt eisen aan de kennis van de ambtenaren uit beide sectoren om tot een vruchtbare samenwerking te komen.

In de tweede plaats zijn gemeenten het bevoegde gezag voor het afgeven van (monumenten)vergunningen. Vergunningverlening is voor gemeenten een belangrijk aanknopingspunt om de initiatieven van burgers (eigenaren, ontwikkelaars) en de belangen van de gemeenschap met elkaar te verbinden. Sinds 1 oktober 2010 valt de monumentenvergunning onder de omgevingsvergunning. Gemeenten voeren op dit moment de omgevingsvergunning in. De wet stelt eisen aan de doorlooptijd van de vergunningverstrekking door de gemeente, hetgeen ook consequenties heeft voor de doorlooptijd van het onderdeel monumenten (op grond van Monumentenwet en monumenten- of erfgoedverordening).

Ten derde heeft de gemeente belang bij een goede herbestemming van panden die, bijvoorbeeld uit stedenbouwkundig oogpunt, gezichtbepalend zijn. Grote oude fabrieken, kerken; zij nemen een belangrijke plaats in, zowel in de gemeente als in de harten van zijn inwoners. Wanneer deze panden hun functie verliezen, is vanwege hun bijzondere eigenschappen, herbestemming vaak niet eenvoudig. Dat er een rol voor de gemeente is weggelegd lijkt evident. Maar omdat het proces van herbestemming zo ingewikkeld blijkt te zijn, is die rol nog niet uitgekristalliseerd.

Naast deze drie opgaven blijft het 'oude' monumentenbeleid ook nog steeds relevant. Gemeenten kunnen nog steeds gemeentemonumenten aanwijzen. Bestaande monumenten en beschermde stadsgezichten blijven bestaan. Het goedkeuren van verbouwingen aan monumentale panden blijft onderdeel van het takenpakket van de gemeente.

De beleidsbrief beoogt modernisering maar betekent geen cesuur; MoMo vloeit voort uit eerdere stappen in de ontwikkeling van monumentenzorg. Zo hebben met het in 1999 geïnitieerde tienjarige stimulerings- en innovatieprogramma Belvedere, cultuurhistorische waarden een belangrijkere plaats dan voorheen gekregen in de stedelijke en landschappelijke ontwikkeling. Het gedachtegoed van het project Belvedere is aangeslagen. In het MoMo-beleid wordt het verder uitgewerkt en krijgt het binnen de ruimtelijke ordening een wettelijke verankering.

Ook zijn er verschillende aanpassingen in de regelgeving geweest die tot vereenvoudiging en vermindering van bureaucratie hebben geleid zoals de beperking van de adviesplicht van de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE) bij rijksmonumenten per 1 januari 2009. Deze betekende een afname van administratieve lasten voor de dienst én voor de gemeenten. Van de invoering van de omgevingsvergunning (Wabo) wordt ook veel verwacht in termen van stroomlijning van gemeentelijke processen en vereenvoudiging voor de burger.

In de loop van de tijd is het accent in de uitvoering van de monumentenzorg voor rijksmonumenten, neergelegd bij de gemeenten. Het MoMo-beleid zet deze lijn door. Bij de behandeling van de beleidsbrief in de Tweede Kamer op 16 november 2009 kwam de vraag naar voren in hoeverre de gemeenten in staat zijn de nieuwe taken en de rollen, die zij volgens MoMo moeten gaan spelen, op te pakken. De Minister heeft daarop toegezegd te zullen onderzoeken in hoeverre gemeenten in staat zijn de MoMo uit te voeren. En, voor zover dat niet het geval is, op welke wijze de Minister de gemeenten kan ondersteunen om het beleid op een goede wijze in te voeren.

1.2 Aanpak

Onderzoeksvragen

De opdracht van het ministerie van OCW omvat drie onderzoeksvragen. De *eerste* is hoe de uitvoering van monumentenzorg door gemeenten is opgepakt, sinds de aanpassing van de Monumentenwet in 1988 tot op heden en welke trends zich daarin aftekenen, met het oog op de toekomst (2020). Met de Monumentenwet 1988 kregen gemeenten een belangrijkere rol in de uitvoering van het rijksbeleid voor monumentenzorg. Daarnaast ontwikkelden gemeenten hun eigen gemeentelijke monumentenbeleid. De wijze waarop gemeenten de zorg voor het gehele terrein van de monumenten in de afgelopen periode hebben ingericht wordt gezien als het vertrekpunt van de veranderingen, die met MoMo worden beoogd. Specifiek wordt daarbij aandacht gevraagd voor de rol van vrijwilligers. De trends

bieden mogelijk aanknopingspunten om de kans van slagen van MoMo in de komende jaren te voorspellen.

De *tweede* onderzoeksvraag is hoe er voor kan worden gezorgd dat de uitvoering van MoMo goed gaat verlopen. Wat wordt van gemeenten verwacht op het terrein van de producten, de taken en de rol? Hoe - en met welke ondersteuning - kunnen Rijk en andere organisaties de gemeenten helpen de nieuwe rol zo goed mogelijk te vervullen? Hoe MoMo-proof zijn de gemeenten voor wat betreft de uitvoering in het krachtenveld waar dat beleid vorm moet krijgen?

Ten *derde* wordt gevraagd welke conclusies er getrokken kunnen worden op basis van de onderzoeksresultaten en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om een goede uitvoering van MoMo te bevorderen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek Gemeenten MoMo-proof is in drie stappen uitgevoerd:

Stap 1- literatuuronderzoek en stakeholders

De eerste stap in het onderzoek was het in kaart brengen van de historie van het huidige sectorale Monumentenbeleid zoals gemeenten dat op dit moment uitvoeren. De overgang naar MoMo wordt vanaf stap 2 beschreven. De historie is in beeld gebracht met behulp van bronnenonderzoek en interviews met stakeholders¹.

Stap 2 - gemeenten

Op basis van het bronnenonderzoek is bekeken hoe de gemeenten monumentenzorg in de praktijk vormgeven. Daarbij is ervoor gekozen om in twaalf gemeenten diepte-interviews te houden. Tijdens de interviews kwamen verschillende elementen aan de orde:

- de monumentenzorg zoals de gemeenten die op dit moment uitvoeren
- de mensen en middelen die de gemeenten inzetten om de monumentenzorg vorm te geven en de wijze waarop zij de monumentenzorg organiseren
- de manier waarop de gemeenten aankijken tegen MoMo en welke knelpunten zij ervaren.

Op basis van de interviews heeft AEF een beeld geschetst van de mate waarin deze gemeenten MoMo-proof zijn. Langs drie dimensies is een ideaalbeeld geformuleerd voor de uitvoering van de monumentenzorg in de geest van het MoMo-beleid. Telkens is in gradaties uitgewerkt op welke afstand de gemeenten zich bevinden ten opzichte van het ideaal.

Stap 3 – casestudies

Op basis van de diepte-interviews met gemeenten heeft AEF per pijler een aantal onderwerpen geïdentificeerd die nader onderzoek verdienen of waar bleek dat er mogelijk knelpunten bij gemeenten bestaan. Dit waren:

Pijler 1

- 1.1 Borgen cultuurhistorie in bestemmingsplannen (zie bijlage 6)
- 1.2 Kennis bij gemeenten (zie bijlage 4)
- 1.3 Eigenaren en Ontwikkelaars over monumentenzorg en RO Pijler 2
- 2.1 Nut en kwaliteit vooroverleg
- 2.2 Bouwtoezicht (zie bijlage 5)

¹ Zie bijlage 1

Pijler 3

3.1 Eigenaren en ontwikkelaars over gemeenten bij herbestemming

3.2 Herbestemming in het bestemmingsplan (zie bijlage 7)

Stap 4 – conclusies en aanbevelingen

De informatie uit de interviews en de aanvullende informatie uit de casestudies hebben samen geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Op grond van de selecte steekproef worden geen uitspraken gedaan over landelijke scores, maar zijn wel ambitieniveaus geformuleerd voor grote, middelgrote en kleine gemeenten.

Begeleidingsgroep

Er is een begeleidingsgroep ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de Directie Cultureel Erfgoed, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het provinciale Steunpuntennetwerk, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de Federatie Grote Monumentengemeenten en de Erfgoedinspectie. De begeleidingsgroep heeft de offertes, de tussenresultaten en het eindrapport beoordeeld. De samenstelling van de begeleidingscommissie is in bijlage 1 weergegeven.

1.3 Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. *Hoofdstuk twee* schetst een beeld van het monumentenbeleid en de uitvoering daarvan in de gemeenten vanaf 1988 en trekt enkele lijnen door naar de toekomst. Dit is van belang als vertrekpunt voor de analyse.

Hoofdstuk drie bevat een analyse van wat MoMo betekent voor de gemeente. De drie pijlers van het beleid worden hierbij elk apart besproken. Het hoofdstuk sluit af met een korte schets van consequenties van MoMo voor de inzet van verschillende taken en de hiervoor benodigde competenties en expertise.

Hoofdstuk vier laat zien hoe de 12 gemeenten uit het onderzoek zich verhouden tot het ideaalbeeld van het MoMo-beleid. Dit hoofdstuk sluit af met enkele uitspraken over een redelijk ambitieniveau voor de gemeenten op dit moment.

Hoofdstuk vijf start met een samenvatting van de maatregelen die in de beleidsbrief MoMo zijn aangekondigd. Daarna volgt een overzicht van de bevindingen van AEF ten aanzien van de aansluiting tussen de maatregelen en de praktijk. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

Hoofdstuk zes presenteert ten slotte de aanbevelingen van het onderzoek. De aanbevelingen zijn geordend langs een drietal dimensies van het begrip 'MoMo-proof'.

2 Ontwikkelingen in de monumentenzorg

Waar komen we vandaan en waar gaan we naartoe. Wat verstaan we onder monumentenzorg? Hoe heeft het beleid zich in de loop van de tijd ontwikkeld? Om hoeveel monumenten gaat het? Welke taken worden door de gemeenten uitgevoerd? Hoeveel capaciteit is daarvoor beschikbaar? Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de trends in de monumentenzorg in Nederland tot oktober 2010.

2.1 Monumenten in Nederland

De Monumentenwet maakt onderscheid tussen gebouwde en archeologische monumenten. In dit onderzoek blijven de archeologische monumenten buiten beschouwing. Zij zijn geen onderwerp van het MoMo-beleid. Wat betreft de gebouwde monumenten telt ons land circa 51.000 rijksmonumenten, en 1.000 provinciale en 44.000 gemeentemonumenten op basis van provinciale en gemeentelijke verordeningen¹.

Rijksmonumenten

De rijksmonumenten zijn als object van bescherming aangewezen en vallen onder de werking van de Monumentenwet 1988. In deze wet is ondermeer geregeld dat er niets aan het monument mag worden veranderd zonder vergunning. Deze vergunning moet vooraf worden aangevraagd. De gemeenten zijn bevoegd om hierover te beslissen waarbij verplicht advies moet worden gevraagd aan een monumentencommissie van onafhankelijke deskundigen en (in bepaalde situaties) aan de RCE en de Provincie.

De Monumentenwet heeft overigens niet alleen betrekking op gebouwen en objecten maar ook op stads- en dorpsgezichten. De wetgever geeft gemeenten hierin ook een rol. De gemeenteraad geeft haar visie bij de voorgenomen aanwijzing van deze gebieden. Na aanwijzing legt de gemeente de beschermde status vast in een beschermend bestemmingsplan. De regels voor vergunningvrij bouwen zijn binnen deze gebieden niet van toepassing². Daarmee wordt bereikt dat alle veranderingen aan gebouwen of ruimtelijke inrichting aan de historische karakteristieken worden getoetst. De welstandscommissie speelt hierbij een belangrijke rol vanwege haar advies over bouwvergunningen.

De wet vormt ook de basis voor verschillende subsidieregelingen met betrekking tot onderhoud en restauratie. De belangrijkste daarvan is het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim), van kracht vanaf 2006. De RCE voert deze regeling uit.

¹ Cijfers afkomstig van www.monumenten.nl en het rapport Gemeenten Onderzoek, Nationaal Restauratiefonds, december 2009

² Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, artikel 5.1, AMvB hangend onder de woningwet, per 1-10-2010 opgenomen in het Besluit omgevingsrecht, bijlage II bij de Wabo. Op dit moment is een regeling in voorbereiding waarmee bepaalde ingrepen toch vergunningvrij zijn. Gesproken wordt over bepaalde ingrepen die aan de achterzijde (niet zichtbaar) plaatsvinden

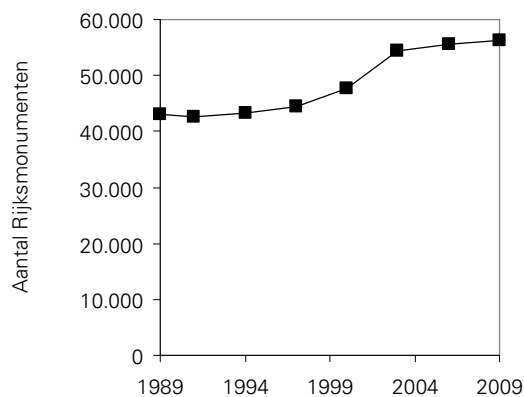
Onderstaande figuren brengen de ontwikkeling van het aantal van rijkswege aangewezen monumenten en beschermde gezichten in beeld. De periode 1994 – 2004 laat een toename van het aantal rijksmonumenten zien, als resultaat van het Monumenten Inventarisatie Project (MIP) en het Monumenten Selectie Project (MSP). Vanaf 2004 geldt een beperkt aanwijzingsbeleid.

Aansluitend op het MIP en het MSP heeft inventarisatie plaatsgevonden van het erfgoed uit de wederopbouwperiode. In 2007 heeft de Minister daarvan 100 topmonumenten geselecteerd om aan te wijzen. Er volgen nog aanwijzingen voor de periode 1959-1965. In de beleidsbrief stelt de Minister dat hij zich in de toekomst zal beperken tot het ambtshalve aanwijzen van 'echte toppers'. Aanwijzingsprogramma's voor individuele monumenten zullen slechts incidenteel worden gestart.

Wat betreft de aanwijzing van beschermde gezichten, is vanaf 1960 een jaarlijkse groei zichtbaar. De jaren '90 tonen een toename van de groei die kort na de eeuwwisseling stagneert. Procedures rond de aanwijzing worden vertraagd. Hier speelt onder andere een rol dat belangenverenigingen bezwaar maken in verband met de huurprijsverhoging die met de aanwijzing van een beschermd gezicht voor huurwoningen is toegestaan. In 2009 waren nog 41 gezichten in procedure¹.

Overigens ligt naar schatting 85% van zowel rijks- als gemeentemonumenten binnen beschermde gezichten².

Figuur 1a) Ontwikkeling van het aantal rijksmonumenten³.

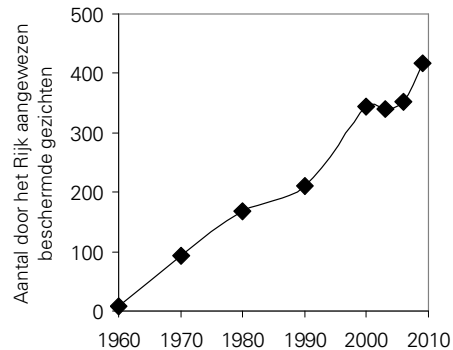


¹ Jaarboek Monumenten, Archeologie en Cultuurlandschap 2009, Erfgoed Nederland

² Investeren in monumenten, Nationaal Restauratiefonds, juni 2007

³ NCM jaarboeken 1989, 1991, 1997, 2000, 2003, 2006 en Jaarboek Monumenten en Archeologie 2009;

Figuur 1b) ontwikkeling van het aantal van rijkswege beschermde dorps- en stadsgezichten



Provinciale monumenten

Alleen de provincies Noord-Holland en Drenthe kennen ook provinciale monumenten. Beiden hebben een lijst van circa 500 monumenten. De provincie Drenthe is bezig de lijst te actualiseren. De provinciale monumenten worden beschermd door een provinciale verordening, naar het model van de rijksmonumenten. Daarnaast kennen deze provincies een eigen subsidieregeling¹.

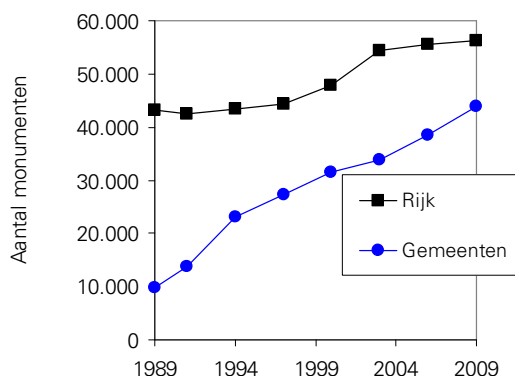
Gemeentemonumenten

Gemeenten kunnen ook zelf monumenten aanwijzen. Figuur 2a toont de ontwikkeling van het aantal aangewezen rijks- en gemeentemonumenten tussen 1989 en 2009. Vanaf 1989 laat het aantal gemeentemonumenten een sterke groei zien. Rond de eeuwwisseling stagneerde deze groei licht. Dit was de periode waarin veel rijksmonumenten werden aangewezen. Een aantal gemeentemonumenten kreeg toen de status van rijksmonument. Vanaf 2004 zet de eerdere trend weer door. Van de ruim 150.000 in het MIP geïnventariseerde monumenten is 9% als rijksmonument aangewezen. Gemeenten selecteren veel van de geïnventariseerde objecten als gemeentelijk monument². Dit geldt momenteel ook voor de geïnventariseerde monumenten uit de wederopbouwperiode.

¹ Dat geldt overigens ook voor enkele andere provincies, ook al hebben die geen provinciale monumenten aangewezen.

² Erfgoedbalans 2009, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

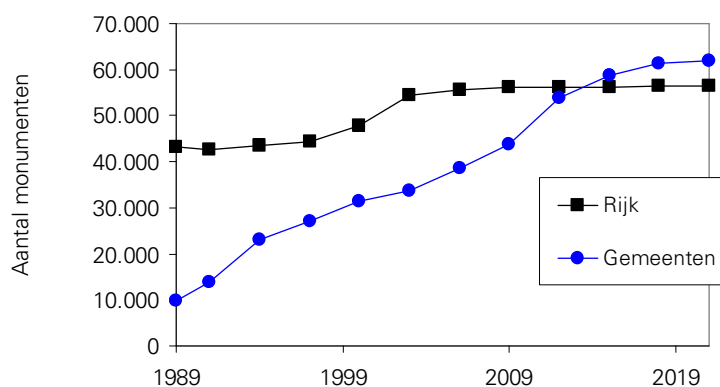
Figuur 2a. ontwikkeling van het aantal rijks- en gemeentemonumenten¹



Uit onderzoek onder monumentenambtenaren² blijkt dat 77% van de gemeenten aangeeft ook in de komende 2 jaar nieuwe monumenten aan te zullen wijzen. Het rapport stelt dat er in die periode minimaal 6.000 en maximaal 13.000 gemeentemonumenten zullen bijkomen. Als dit binnen 2 jaar plaatsvindt is er sprake van een toename van de groei. Bij een gelijkblijvende groei zouden er namelijk in twee jaar circa 4.000 monumenten bijkomen.

Aangezien er geen grote inventarisatieprojecten meer zullen komen zal de toename van het aantal gemeentemonumenten na 2012 naar verwachting sterk afnemen. Uitgaande van een lineair afnemende groei tot 2020, zou het gemeentelijke monumentenbestand tot circa 60.000 monumenten toenemen. Onderstaande figuur visualiseert deze voorspelling.

Figuur 2b Voorspelling ontwikkeling rijks- en gemeentemonumenten tot 2020



Status

In principe beperkt het rijk zich bij het verlenen van een status, tot monumenten met een cultuurhistorische waarde die van nationaal belang wordt geacht. Gemeenten richten zich op monumenten met een lokale of regionale cultuurhistorische waarde. In de praktijk hebben gemeenten verschillende keuzes gemaakt bij het aanwijzen

¹ NCM jaarboeken 1989, 1991, 1997, 2000, 2003, 2006 en Jaarboek Monumenten en Archeologie 2009;

² Gemeenten onderzoek in opdracht van Nationaal Restauratiefonds, december 2009

van gemeentemonumenten¹. De verhouding in aantallen tussen rijks- en gemeentemonumenten varieert dan ook sterk per gemeente.

Van de 430 gemeenten zijn er 129 die geen gemeentemonumenten hebben aangewezen. Als deze groep buiten beschouwing wordt gelaten is de verhouding tussen rijks- en gemeentemonumenten op dit moment ongeveer gelijk. Met de nog aan te wijzen gemeentemonumenten in het verschiep (zie hierboven), zullen er uiteindelijk meer gemeentelijke dan rijksmonumenten zijn.

Spreiding

Het monumentenbestand is niet gelijkmatig over de Nederlandse gemeenten verdeeld, zoals de onderstaande tabel laat zien². In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenten met veel en met weinig monumenten³. De monumenten betreffen hier zowel rijks- als gemeentemonumenten. De meeste monumenten (61%) liggen op het grondgebied van een kleine groep gemeenten met 300 of meer monumenten. Het betreft 67 van de in totaal 430 gemeenten (dit is 16%).

Aan de andere kant van het spectrum heeft bijna de helft van alle gemeenten minder dan 100 monumenten binnen de gemeentegrenzen.

Tabel 1: Indeling gemeenten op grond van veel of weinig monumenten per gemeente

| categorie | gemeenten | monumenten |
|-----------------------|-------------|-------------|
| I <100 monumenten | 46% | 10% |
| II 100-300 monumenten | 39% | 29% |
| III >300 monumenten | 16% | 61% |
| | 100% | 100% |

2.2 Sectorale taken van de gemeente

De sector monumentenzorg houdt zich bezig met beleidsontwikkeling en uitvoering van regelgeving voor de monumenten die op grond van de Monumentenwet 1988 of op basis van een gemeentelijke verordening⁴ zijn aangewezen. De verdeling van taken tussen Rijk en gemeenten heeft in de loop van de tijd een ontwikkeling doorgemaakt. De beschrijving start bij het invoeren van de Monumentenwet 1988.

Wettelijke verplichtingen

Het aanwijzen van rijksmonumenten is een verantwoordelijkheid van het Rijk. De gemeente heeft daarbij een adviserende rol. Met het invoeren van de Monumentenwet 1988 kregen gemeenten de bevoegdheid om op lokaal niveau de vergunningen voor rijksmonumenten te verlenen.

¹ Ook hebben soms externe factoren een rol gespeeld tijdens inventarisatie- en selectieprojecten.

² Zie voor een nadere toelichting bijlage 3 Capaciteit

³ Cijfers zijn gebaseerd op het Jaarboek Monumenten en Archeologie 2009; aantal rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten op basis van opgave gemeente.

⁴ Voor provinciale monumenten geldt hier de provinciale verordening. De werking van de regelgeving is vergelijkbaar met die van de gemeenten.

De Monumentenwet 1988 verplicht gemeenten wat betreft het gebouwde erfgoed de volgende taken uit te voeren:

- het opstellen van een monumentenverordening
- het instellen van een monumentencommissie
- het verlenen van vergunningen
- het toezicht op de naleving van het vergunningstelsel.

Aankankelijk lag de uitvoering van rijkssubsidieregels¹ ook bij de grote gemeenten en de provincies. Met het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) uit 2006 is het namens de minister verlenen van subsidie neergelegd bij de RCE. Het Nationaal Restauratiefonds (NRF) verstrekt de leningen en zorgt voor het uitbetalen van de subsidies. Daarnaast kan het NRF zorgen voor voorfinanciering van subsidies en voor financiering van het niet gesubsidieerde deel van de instandhoudingskosten.

De gemeente moet zich voor een advies over een vergunning laten bijstaan door een door haar in te stellen commissie. Het instellen van de commissie dient te worden geregeld in een monumentenverordening.

De Monumentenwet 1988 ging tevens uit van een verplichte advisering door de RCE. Per 1 januari 2009 is deze adviesplicht beperkt. Voortaan adviseert de RCE alleen wanneer de vergunning rechtstreeks invloed heeft op de waarden die tot het aanwijzen van het monument hebben geleid. Dit is het geval bij sloop, ingrijpende wijziging met dezelfde gevolgen als sloop, reconstructie en herbesteding. De gemeente krijgt bij de overige gevallen alleen advies van de monumentencommissie en in de gevallen dat het monument buiten de bebouwde kom ligt, van gedeputeerde staten.

In veel gevallen volstaat derhalve de procedure waarin de monumentencommissie adviseert over de aanvragen voor de monumentenvergunning. Om deze reden zijn per 1 januari 2009 ook nadere eisen gesteld aan de samenstelling van de monumentencommissie. De commissie kent geen leden afkomstig uit het College van Burgemeester en Wethouders en dient plaats te bieden aan enkele deskundigen op het gebied van monumentenzorg. Uit onderzoek² van de Erfgoedinspectie blijkt dat 86% van de gemeenten deskundigheidstoets van de Erfgoedinspectie zou doorstaan. Ook voldoet 90% van de commissies aan de eis van een onafhankelijke voorzitter. Op beide aspecten is sprake van 'behoorlijke' verbetering ten opzichte van de situatie in 2008.

Samengevat is de rol van gemeenten wat betreft rijksmonumenten in de loop van de tijd gefocust op het behoud van cultuurhistorische waarden, ook bij verandering van het monument. Primair omdat gemeenten meer verantwoordelijkheid hebben gekregen bij het beoordelen van de aanvragen voor monumentenvergunningen. Wel is de rol die gemeenten aanvankelijk kregen bij de financiële ondersteuning bij instandhouding van rijksmonumenten later gecentraliseerd. Rijksregelingen ter financiële ondersteuning van onderhoudswerkzaamheden worden sindsdien uitsluitend uitgevoerd door de RCE en het NRF.

¹ Brom: Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten, Brmm: Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten

² Brief aan OCW betreffende stand van zaken monumentencommissies in Nederland, Erfgoedinspectie, 1 juni 2010

Gemeentelijk beleid

Naast uitvoering van de wettelijke verplichtingen hebben veel gemeenten een eigen monumentenbeleid ontwikkeld. Veel gemeenten hebben dit in hun verordening vorm gegeven naar het model van de Monumentenwet. Voor gemeentemonumenten geldt daardoor meestal een vergelijkbaar stelsel als voor rijksmonumenten. Tabel 2 geeft in de linker kolom een overzicht van de wettelijk verplichte taken die gemeenten moeten uitvoeren voor de rijksmonumenten. Aan de rechterkant van de tabel zijn de taken in het kader van het lokale gemeentelijke beleid weergegeven.

Tabel 2: Sectorale monumentenzorgtaken van gemeenten

| | Wettelijk (verplicht mbt rijksmonumenten) | Lokaal gemeentelijk beleid |
|---------------------|---|---|
| Beleidsontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> > Adviseren bij aanwijzing rijksmonumenten en gezichten > Monumentenverordening vaststellen > Monumentencommissie instellen > Rijksmonumentenlijst beheren > Opnemen beschermde gezichten in het bestemmingsplan | <ul style="list-style-type: none"> > Inventariseren gemeentelijk erfgoed > Opstellen gemeentelijk monumentenbeleid > Aanwijzen gemeentemonumenten en beheren gemeentelijke monumentenlijst > Aanwijzen gemeentelijke beschermde gezichten en opnemen in het bestemmingsplan |
| Uitvoering | <ul style="list-style-type: none"> > Vergunningverlening rijksmonumenten | <ul style="list-style-type: none"> > Vergunningverlening gemeentelijke monumenten; vergelijkbaar met vergunningverlening rijksmonumenten > Subsidieverstrekking |
| Toezicht | <ul style="list-style-type: none"> > Toezicht op uitvoering vergunning > Handhaving | <ul style="list-style-type: none"> > Toezicht op uitvoering vergunning, vergelijkbaar met toezicht rijksmonumenten > Toezicht op subsidievoorwaarden > Handhaving |

In het takenpakket van de gemeente kunnen drie niveaus worden onderscheiden:

- beleidsontwikkeling, uitmondend in monumentenverordening, monumentennota welstandsnota en monumentenlijst
- uitvoering van het beleid, waarbij bouwplannen/onderhoudsplannen worden getoetst aan geldende kaders voor het verstrekken van een vergunning of voor het verlenen van subsidie
- toezicht, waarbij gedurende de bouwwerkzaamheden begeleiding/toezicht plaatsvindt en na afloop dit vorm krijgt onder de noemer handhaving.

Beleidsontwikkeling

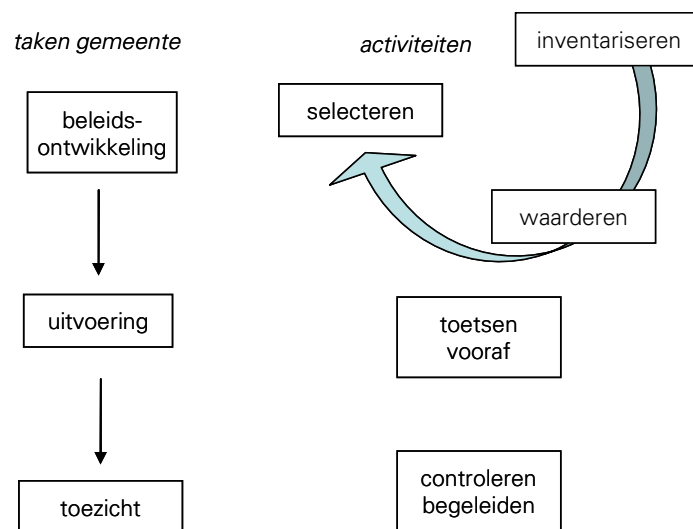
De belangrijkste cyclus die ten grondslag ligt aan het ontwikkelen van monumentenbeleid bestaat uit de volgende stappen:

- 1 in kaart brengen cultuurhistorisch erfgoed ('inventariseren')
- 2 ordenen cultuurhistorische waarden ('waarderen')
- 3 toekennen monumentenstatus ('selecteren').

Het zijn de stappen die ten grondslag liggen aan het opbouwen van elke willekeurige 'collectie'. Die wordt samengesteld met het oog op het behouden van bepaalde karakteristieke waarden. Vaak vindt een wisselwerking plaats tussen inventariseren en waarderen. De uitkomsten van de inventarisatie geven informatie over de zeldzaamheid van de karakteristiek. Tijdens het waarderen krijgt het selectiebeleid vorm. Welk verhaal wil men met 'de collectie' vertellen? Welke objecten zijn uniek, welke ondersteunend enzovoort. Deze keuzes worden vastgelegd in een beleidsnota (monumentennota of erfgoednota). Daarna pas volgt het selecteren zelf en wordt de monumentenlijst opgesteld.

Het selectiebeleid bepaalt ook de kaders voor de conservering en behoud. Voor monumenten wordt dit uitgewerkt in de uitgangspunten voor de beoordeling van verandering aan monumenten. Hoe gaat de gemeente bij vergunningaanvragen om met beschermde monumenten; welke veranderingen betekenen wel of niet een aantasting van het monument. Ook beleid ten aanzien van subsidies en het ontsluiten van kennis en educatie vloeit hieruit voort. Voor gemeenten zonder gemeentemonumenten zal het monumentenbeleid zich juist richten op deze onderwerpen, met betrekking tot de 'eigen' rijksmonumenten.

Figuur 3: werkzaamheden beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht



De producten van beleidsontwikkeling hebben een schijnbaar statisch karakter: een verordening, een nota, een monumentenlijst. In de praktijk komen deze producten in cyclische processen tot stand. Zo leiden programmatische inventarisatieprojecten in de loop van de tijd tot aanvullingen op de monumentenlijst. Of beleid wordt herijkt omdat een nota is verouderd. Bij elke cyclus is het zaak (politiek) draagvlak te verwerven; de inbreng van burgers en organisaties is daarvoor van groot belang.

Uit de monitor van de Erfgoedinspectie blijkt dat 58% van de gemeenten volgens eigen zeggen beschikt over een beleidsplan. Dit kan een beleidsplan zijn dat specifiek is toegesneden op monumentenzorg of een overkoepelend plan voor cultureel erfgoed (of beide)¹. De grote gemeenten (meer dan 150.000 inwoners²) geven aan allemaal te beschikken over een beleidsplan. Voor kleine gemeenten is dit 46% en voor middelgrote gemeenten 66%. Gemeenten zonder gemeentelijke monumentenlijst geven gemiddeld minder vaak aan te beschikken over een beleidsplan (kleine gemeenten 37%, middelgrote gemeenten 51%).

Uitvoering en toezicht

De taken die vallen onder uitvoering en toezicht vinden plaats binnen de beleidskaders. Per definitie vindt het proces van vergunningverlening en subsidieverstrekking alleen plaats met betrekking tot panden (objecten) met een monumentenstatus. Het proces bestaat in essentie uit het vooraf toetsen van bouw- of ontwikkelingsplannen aan de geldende kaders.

Het gaat daarbij om verschillende soorten aanvragen. Van eenvoudige aanvragen tot complexe aanvragen. Van aanvragen door individuele particulieren, particulieren mét begeleiding van specialisten (aannemers, architecten) tot professionals zoals projectontwikkelaars. Er bestaat thans echter geen inzicht in de landelijke verdeling van aanvragen over deze categorieën.

Toezicht is hier opgevat als alle activiteiten die nodig zijn om de beleidsmatige kaders te handhaven. Hieronder valt het *achteraf* controleren van de (ver)bouw op de afspraken waaronder de vergunning (of subsidie) is verleend. Ook valt hieronder de controle op zogenaamde 'illegale' activiteiten. Met andere woorden (ver)bouwwerkzaamheden die zonder de vereiste vergunning worden aangevangen. In het afgelopen decennium is echter meer en meer ingezet op begeleiding *tijdens* de (ver)bouw. Niet alleen omdat herstel van fouten achteraf vaak niet mogelijk is, maar ook om samen met de opdrachtgever oplossingen te vinden voor onvoorziene omstandigheden tijdens de bouw.

Voorafgaande aan de formele vergunningsprocedure voeren gemeenten vaak informeel vooroverleg met (een vertegenwoordiger van) de eigenaar/projectontwikkelaar die (ver)bouwplannen heeft. Het vooroverleg heeft tot doel de feitelijke monumentenaanvraag beter en sneller te laten verlopen. In het voortraject wordt helder gemaakt waar de eigenaar/ projectontwikkelaar in het vergunningtraject aan moet voldoen en de gemeente krijgt beter inzicht in de keuzen die de eigenaar of de projectontwikkelaar maakt. Aanvragers dienen op dat moment al hun plannen te hebben uitgewerkt. De gemeente kan advies geven en komt vaak ook eerst ter plekke kijken.

¹ Hierbij is aangenomen dat, wanneer een beleidsplan monumentenzorg ontbreekt, het beleidsplan voor cultureel erfgoed ook het monumentenbeleid bevat.

² De resultaten van de monitor van de Erfgoedinspectie zijn door AEF uitgezet tegen het aantal inwoners per gemeente

Per 1 oktober 2010 is de monumentenvergunning onderdeel geworden van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning bundelt de monumentenvergunning met al de andere vergunningen die nodig kunnen zijn om ingrepen te doen in de fysieke leefomgeving. Met de invoering van de Wabo wordt de druk bij de gemeente gelegd om tijdig uitsluitend te geven over een vergunningaanvraag. Waar het in het verleden mogelijk was om tussentijds aanvullend onderzoek te doen, of een gewijzigd plan te laten indienen binnen dezelfde procedure, zal dit nu niet meer mogelijk zijn¹. Het accent in de uitvoering komt te liggen op een strakke planning waarbij tijdig de juiste adviezen worden aangevraagd en verstrekt.

Gemeenten zijn bezig de vergunningketen efficiënt in te regelen om eenvoudige aanvragen zo snel mogelijk af te doen en capaciteit vrij te spelen voor de complexe aanvragen. Het vooroverleg wordt door gemeenten steeds vaker toegepast; om binnen de kortere procedures toch op een zorgvuldige wijze met veranderingen van beschermde monumenten om te gaan.

2.3 Capaciteit sectoraal monumentenbeleid

In Tabel 2 is uiteengezet welke taken gemeenten hebben. Uit het onderzoek² is gebleken dat gemeenten die gekozen hebben om alleen de wettelijk verplichte taken voor rijksmonumenten uit te voeren (zie Tabel 2, kolom 2), een organisatie hebben die sterk op de uitvoering is gericht. Gemeenten waar een eigen monumentenbeleid van de grond is gekomen, hebben meer capaciteit nodig voor beleidsontwikkeling.

Inzicht in huidige capaciteit bij gemeenten

De monitor van de Erfgoedinspectie bevat gegevens over de beschikbare capaciteit voor monumentenzorg volgens opgave van de gemeenten (zie bijlage 3 *Capaciteit*). Deze gegevens zijn door AEF uitgezet tegen het aantal monumenten per gemeente. Hieruit blijkt het volgende:

- voor de kleine en de middelgrote monumentengemeenten, samen 84% van de gemeenten, ligt de opgegeven capaciteit op gemiddeld minder dan 0,5 fte³
- voor de grote monumentengemeenten ligt de opgegeven capaciteit op gemiddeld 2,4 fte⁴
- de opgegeven capaciteit per groep monumentengemeenten is vergelijkbaar verdeeld over de verschillende taken⁵:
 - . beleidsontwikkeling: 37%
 - . uitvoering: 44%
 - . toezicht en handhaving: 19%

Referentiemodel

De opgegeven beschikbare capaciteit is hiervoor steeds uitgedrukt in gemiddelden per groep gemeenten. Wanneer dit gemiddelde wordt uitgerekend per monument

¹ Tenzij op verzoek van de aanvrager zelf.

² Zie bijlage 5 *Kenniscase*

³ Binnen elke groep gelden grote afwijkingen van het gemiddelde. Voor deze groep geldt dat circa 80% niet meer dan 0,8 fte heeft opgegeven.

⁴ Dit gemiddelde zegt weinig over de capaciteit die door individuele gemeenten is opgegeven; het verschil in aantallen fte bij gemeenten groter dan 40.000 inwoners is groot.

⁵ Exclusief de kleine groep grote gemeenten vanwege de grote afwijkingen van het gemiddelde

dan zijn de verschillen tussen de groepen gering¹. Dat is op zichzelf verwonderlijk, ervan uitgaande dat naast een variabel deel (afhankelijk van het aantal monumenten) ook een vaste component in de formatie nodig is.

Benodigde capaciteit kan op twee wijzen benaderd worden. 1. Variabel: daarbij wordt de capaciteit afhankelijk gesteld van het aantal monumenten. 2. Vast: om bepaalde taken uit te voeren is een vaste component nodig. De vaste component is de basis voor de minimumcapaciteit van een gemeente. Dit betekent ook dat uitgaande van de vaste component bij gemeenten met weinig monumenten de formatie *per monument* relatief groter is.

Wij hebben een referentiemodel ontwikkeld, waarbij rekening wordt gehouden met een vaste component in de formatie, in het bijzonder voor beleidsmatige taken. In bijlage 4 *Toezichtcase* is nader omschreven op welke wijze AEF dit referentiemodel voor de benodigde capaciteit voor monumentenzorg heeft opgesteld. In de hoofdttekst wordt uitsluitend ingegaan op de uitkomsten van de varianten.

Varianten

In onderstaande tabel 4 zijn de uitkomsten gegeven voor de normcapaciteit voor twee gemeenten met elk 200 monumenten. Daarbij is een variant 1 opgesteld voor een gemeente met gemeentelijke en rijksmonumenten en een variant 2 voor een gemeente met enkel rijksmonumenten.

Tabel 3: benodigde capaciteit in fte voor 200 monumenten, volgens referentiemodel

| | variant1 gemeentelijke en rijksmonumenten | variant2 alleen rijksmonumenten |
|---------------------------|--|--|
| beleid | 0,5 | 0,2 |
| uitvoering en toezicht | 0,5 | 0,4 |
| totaal fte | 1,0 | 0,6 |

In de tabel is de normcapaciteit voor beleidsontwikkeling enerzijds en voor uitvoering en toezicht anderzijds aangegeven.

Een volgende stap is deze normcapaciteit te vertalen naar de verschillende categorieën (zie ook tabel 1). Het gaat dan om:

- categorie I: gemeenten met <100 monumenten (46% van de gemeenten)
- categorie II: gemeenten met 100-300 monumenten (39 % van de gemeenten)
- categorie III: gemeenten met >300 monumenten (16% van de gemeenten).

Er is daarbij alleen gekeken naar de categorieën I en II omdat voor categorie III de afwijkingen van het gemiddelde daar veel groter zijn, waardoor het moeilijk is valide uitspraken te doen.

¹ Zie figuur 16, bijlage 3, Beschikbare capaciteit

Tabel 4: gemiddelde benodigde capaciteit in fte volgens referentiemodel

| | categorie I (< 100 monumenten) | | categorie II (100 – 299 monumenten) | |
|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------|
| | rijks- en gemeente monumenten | alleen rijks- monumenten | rijks- en gemeente monumenten | alleen rijks- monumenten |
| beleid | 0,45 | 0,13 | 0,55 | 0,27 |
| uitvoering en toezicht | 0,13 | 0,06 | 0,40 | 0,34 |
| totaal fte | 0,58 | 0,20 | 0,95 | 0,61 |

Notabene: de capaciteit geeft steeds een gemiddelde aan voor alle gemeenten die onder de betreffende categorie vallen. Dus bijvoorbeeld onder categorie I, alleen rijksmonumenten: deze uitkomsten zijn juist voor gemeenten met circa 38¹ rijksmonumenten (en 0 gemeentemonumenten). Op het moment dat het gaat om minder dan 38 monumenten zal de benodigde capaciteit afnemen en indien het aantal monumenten groter is dan 38 zal de benodigde capaciteit toenemen.

De uitkomsten voor *categorie I* zijn als volgt te verklaren:

- de gemeenten in categorie I krijgen relatief meer fte voor beleid op grond van de vaste component, in het bijzonder bij gemeenten die ook gemeentemonumenten hebben aangewezen
- veel gemeenten in categorie I hebben geen gemeentemonumenten (46%); het model gaat ervan uit dat deze gemeenten geen uitgebreid lokaal monumentenbeleid ontwikkelen
- het verschil in normcapaciteit voor uitvoering en toezicht binnen categorie I wordt veroorzaakt door het gemiddelde aantal monumenten: 38 bij gemeenten met alleen rijksmonumenten versus 61 bij gemeenten met zowel rijks- als gemeentemonumenten.

Voor de uitkomsten in *categorie II* geldt het volgende:

- de gemeenten krijgen ook hier meer fte voor beleid op grond van de vaste component, maar iets minder vaak; de verhouding tussen de taken is daardoor meer gelijk
- een vijfde van de gemeenten in categorie II heeft geen gemeentemonumenten (21%); het gemiddelde in deze groep is 165 rijksmonumenten
- het gemiddelde aantal monumenten bij gemeenten met zowel rijks- als gemeentemonumenten bedraagt 180.

Huidige capaciteit versus referentiemodel

De uitkomsten van het referentiemodel kunnen worden vergeleken met de door de gemeenten opgegeven beschikbare capaciteit. De uitkomsten van het referentiemodel worden daarvoor eerst vertaald naar het gewogen gemiddelde van de normcapaciteit voor gemeenten met en zonder gemeentemonumenten. Dit levert het volgende op:

- categorie I, gewogen gemiddelde normcapaciteit 0,40 fte
- categorie II, gewogen gemiddelde normcapaciteit 0,88 fte.

Voor categorie I is de norm een fractie hoger dan de opgegeven beschikbare capaciteit (0,37 fte; zie figuur 13, bijlage 3). De verhouding tussen de taken verschilt

¹ zie tabel 17, bijlage 3

wel meer: in de praktijk is meer beschikbaar voor de uitvoering/toezicht en minder voor beleid.

Voor categorie II is de norm hoger dan de opgegeven beschikbare capaciteit (0,57 fte). Het tekort ligt vooral bij beleid, minder bij uitvoering/toezicht.

2.4 Externe ondersteuning

Bij beleidsontwikkeling en bij uitvoering en toezicht maken sommige gemeenten gebruik van externe ondersteuning. Voor beleidsontwikkeling wordt gebruik gemaakt van externe ondersteuning als het gaat om cultuurhistorisch onderzoek. Op het niveau van uitvoering en toezicht is er bij gemeenten met name vraag naar expertise op het gebied van het beoordelen van bouw-, onderhouds- en restauratieplannen, naar ondersteuning bij het bouwoverleg, naar het leveren van (specialistisch) advies en naar het verzorgen van opleidingen en cursussen.

Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE)

Bij grote ingrepen brengt de RCE advies uit over de vergunningaanvraag. Een aantal gemeenten maakt breder gebruik van de expertise van het RCE. Grote gemeenten bespreken vaak op reguliere basis bouwplannen met de RCE. De RCE heeft daarbij veelal een toetsende rol. In kleinere gemeenten vinden grotere ontwikkelingen alleen op incidentele basis plaats. De RCE levert dan inhoudelijke kennis en deskundigheid. Het brochuremateriaal met uitleg over restauratietechnieken wordt regelmatig gebruikt.

Provincie

Het beeld van gemeenten over de provincies is zeer divers. Over het algemeen wordt de provincie niet als grote speler aangemerkt. Sommige gemeenten geven aan bij de betreffende provincie een contactpersoon te hebben voor specialistische kennis (bijvoorbeeld een molenexpert). De samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincies is vooral gericht op landelijke gebieden en ruimtelijke ontwikkelingen.

Steunpunten

Rijk en de provincies hebben vanaf 1995 provinciale steunpunten opgericht. Het doel is de kwaliteit van de monumentenzorg in de gemeenten te verbeteren door het bevorderen van kennis en het ondersteunen van het tot stand brengen van monumentenbeleid. Met ingang van 1 januari 2009 is de verantwoordelijkheid voor de steunpunten gedecentraliseerd naar de provincies.

De steunpunten hebben een drietal basistaken¹:

- het bieden van een loket voor ondersteuning aan gemeenten;
- het bieden van een platform ter bevordering van de afstemming tussen de betrokken overheden en andere partijen;
- het bevorderen van kennis en deskundigheid bij gemeenten op het gebied van wet- en regelgeving voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten en de inhoudelijke praktijk daarvan.

Uit de monitor van de Erfgoedinspectie volgt dat 75% van de gemeenten, naar eigen zeggen, gebruik maakt van het steunpunt. Meer specifiek:

- grote gemeenten (>150.000 inwoners) maken bijna geen gebruik van het steunpunt (slechts 18%)

¹ Afspraken inzake decentralisatie regionale steunfunctie

- vooral gemeenten met minder monumenten (< 300 rijks- en gemeentemonumenten) maken veel gebruik van het steunpunt (79%). Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt verder dat door veel gemeenten het werk van steunpunten als positief wordt ervaren, maar ook dat er per provincie grote verschillen zijn in tevredenheid bij gemeenten¹.

Commerciële partijen

Er zijn in Nederland commerciële bureaus die gemeenten advies geven bij het vormgeven aan monumentenbeleid (en ruimtelijke ontwikkeling). Zij leveren een belangrijk input voor het opstellen van beleidsnota's, het uitvoeren van inventariserend onderzoek en het begeleiden van selectieprocessen en inspraakprocedures. De gemeenten moeten als opdrachtgever in staat zijn om deze bureaus inhoudelijk aan en bij- te sturen.

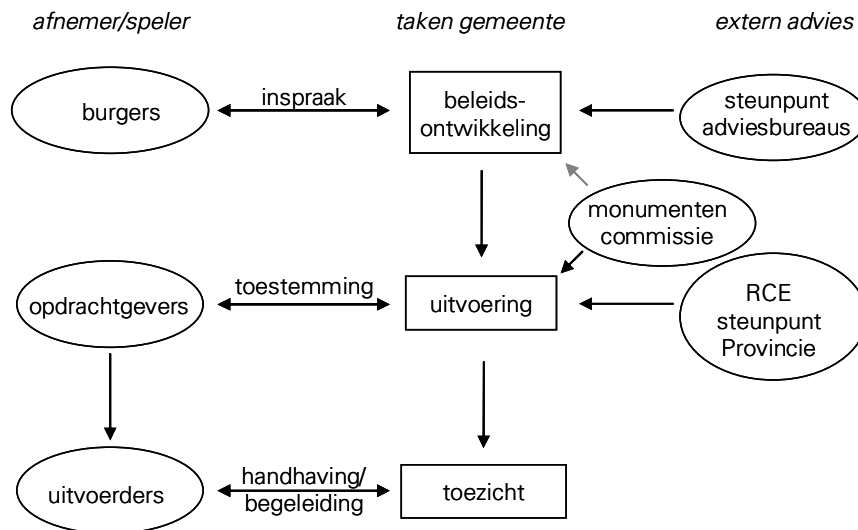
2.5 Betrokken partijen

Monumentenzorg vraagt om specialistische kennis. Zowel in kwaliteit als in inbedding in de organisatie (waar is de kennis geborgd) zijn er grote verschillen tussen gemeenten.

Grote gemeenten hebben over het algemeen voldoende kennis en capaciteit in huis. Deze is zowel ambtelijk als in onafhankelijke adviescommissie(s) geborgd. Bij middelgrote gemeenten neemt deze kennis al af. Kleine gemeenten én kleine monumentengemeenten hebben gemiddeld genomen weinig formatie. Hierdoor leunen zij als het om kennis gaat sterk op de monumentencommissie, steunpunten en/of extern advies.

Gemeenten hebben bij het uitvoeren van hun monumentenzorg taken op alle niveaus (beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht) te maken met externe partijen. Dit kunnen zowel afnemers/spelers zijn, als externe adviespartijen. Figuur 4 geeft weer welke partijen er bij elke taak betrokken zijn.

Figuur 4: schematische weergave gemeentelijke monumentenzorgtaken en betrokken partijen



¹ Stut of steunpilaar? Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg, Erfgoedinspectie, 2009

In de figuur staan de taken van de gemeente centraal. Niet is opgenomen dat afnemers/spelers zich ook rechtstreeks laten adviseren door de RCE, de monumentencommissie of de provincie. Uit onderzoek onder monumenteneigenaren¹ blijkt dat 55% zijn informatie haalt bij de gemeente.

De linker kolom geeft de afnemers/spelers aan. Dit zijn:

- burgers: eigenaren, omwonenden en belangenorganisaties
- opdrachtgevers: particulieren, ontwikkelaars en coöperaties
- uitvoerders: architecten en aannemers.

Burgers

Burgers vormen een palet aan spelers. Het kan gaan om individuen en om belangenbehartigers. Het zijn mensen die opkomen voor bepaalde cultuurhistorische waarden, als bewoner, als eigenaar, als vrijwilliger, of anderszins als pleitbezorger.

De meeste gemeenten geven aan veel waarde te hechten aan het draagvlak in de gemeente voor de monumentenzorg en het beleid van de gemeente. Vrijwilligers vervullen met hun inzet, betrokkenheid en expertise een belangrijke rol bij het behoud van het cultureel erfgoed. De vrijwilligers kunnen door hun verhalen, inzet en enthousiasme ook anderen motiveren om zich in te zetten voor cultureel erfgoed.

De belangstelling voor cultureel erfgoed onder de Nederlandse bevolking is sinds de jaren negentig toegenomen, zo blijkt uit het onderzoek 'Het bereik van het verleden' van het sociaal cultureel planbureau (SCP; 2009). Ondanks de dalende bereidheid van Nederlanders om zich bij een maatschappelijke organisatie aan te sluiten, zagen de erfgoedorganisaties hun ledenaantal toenemen.

In vrijwel alle gemeenten worden contacten onderhouden met organisaties die cultuurhistorische- en monumentenbelangen behartigen. De inhoud van deze contacten varieert van het uitwisselen van kennis en diensten (ondersteunen monumentendag en openhouden kerken) tot inspraak/overleg over het te voeren monumentenbeleid. Verenigingen worden dikwijls betrokken bij het inventariseren van cultuurhistorisch erfgoed en bij het selectieproces. In kleine gemeente worden deze, vaak door vrijwilligers gerunde, organisaties gezien als een waardevolle kennispartner.

Opdrachtgevers en uitvoerders

In algemene zin kan gesteld worden dat mensen weten dat ze in monumenten wonen en weten zij de gemeente te vinden, uitzonderingsgevallen daargelaten. Als het om aanvragen van subsidies of het bespreken van vergunningsplichtige plannen gaat, geven de geïnterviewde gemeenten aan dat de eigenaar hen vrijwel altijd van te voren benadert. Ook architecten en ontwikkelaars weten wie zij in de gemeente aan moeten spreken. Zij wijzen particuliere eigenaren hier vaak op.

2.6 Conclusies

- Binnen veel gemeenten zijn nog programma's in uitvoering voor het inventariseren en selecteren van gemeentelijke monumenten. In de komende jaren zal de groei van het monumentenbestand echter afvlakken. Geleidelijk zal capaciteit beschikbaar komen voor nieuwe beleidsontwikkeling.

¹ in opdracht van de projectgroep MoMo, uitgevoerd door Intomart,

- Met de ontwikkeling van aanvullend gemeentelijk monumentenbeleid heeft een uitbreiding plaatsgevonden van de inzet op monumentenzorg. De uitbreiding is vooral te zien op niveau van beleidsontwikkeling, meer dan op uitvoering en toezicht. Echter niet in alle gemeenten heeft deze ontwikkeling plaatsgevonden. Sommige gemeenten zijn mogelijk met een inhaalslag bezig, gegeven het aantal lopende inventarisatieprogramma's (zie hierboven).
- Voor kleine en middelgrote monumentengemeenten geldt in absolute zin een beperkte capaciteit. De inzet is primair op de uitvoering gericht.
- Voor MoMo is zowel rijks- als gemeentelijk monumentenbeleid van belang
 - . contingent gemeentemonumenten is even groot als dat van rijksmonumenten
 - . inrichting van het gemeentelijke stelsel is vergelijkbaar met dat voor rijksmonumenten
 - . belang van cultuurhistorische waarden op lokaal niveau is (vanuit het perspectief van de burger) nevens geschikt aan het belang van cultuurhistorische waarden met een landelijke uitstraling.
- De inbreng van belangenverenigingen bij de beleidsontwikkeling wordt belangrijk gevonden en wordt actief gezocht.

3 Modernisering Monumentenbeleid

Wat is het doel van MoMo - de modernisering van het monumentenbeleid? Wat houdt de modernisering in? Wat betekent dit voor gemeenten en hoe moeten zij dit handen en voeten geven?

3.1 Doel MoMo

Het in de beleidsbrief MoMo uiteengezette monumentenbeleid kenmerkt zich door de keuze voor een *integrale* aanpak, tijdens de beleidsontwikkeling, bij de uitvoering en bij het toezicht. Monumentenzorg wordt opgevat als één van de onderwerpen die bij de inrichting van de fysieke leefomgeving moet worden meegewogen. Daarmee verschuift de aandacht naar de voorkant van het proces, met als doel het scheppen van duidelijkheid en het eerder betrekken van eigenaren en andere belanghebbenden. Deze beweging wordt hieronder toegelicht aan de hand van een beschrijving van het nieuwe monumentenbeleid per pijler.

Het sectorale beleid blijft op dit moment nog bestaan. Het sectorale stelsel wordt niet afgeschaft. In beginsel komt de integrale benadering *erbij*. Naarmate de gemeente het MoMo-beleid in de praktijk brengen zal dit leiden tot de bovengenoemde veranderingen: integrale aanpak en een verschuiving naar de voorkant van het proces.

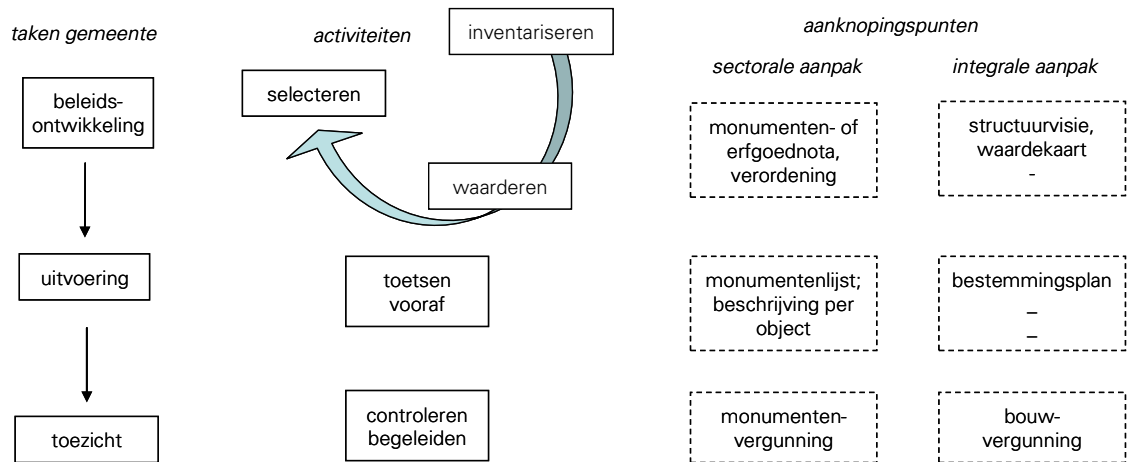
Met de inpassing in procedures van de ruimtelijke ordening (pijler 1) volgt de monumentenzorg de ontwikkeling die al eerder in gang is gezet bij de zorg voor archeologische monumenten. Het 'Europees Verdrag inzake de bescherming van het Archeologisch erfgoed', het verdrag van Malta (1995) was een grote impuls om een betere bescherming van archeologische waarden te realiseren. Archeologie werd steeds meer een vast onderdeel bij het opstellen van bestemmingsplannen. Daarmee werd bereikt dat archeologisch onderzoek vooraf kon worden ingepland en de risico's voor het erfgoed konden worden verkleind. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg (2007) werd opname in het bestemmingsplan verplicht en werd deze ontwikkeling feitelijk geformaliseerd.

3.1.1 Cultuurhistorie in RO (pijler 1)

MoMo

De cultuurhistorie vertelt het verhaal van de historische ontwikkeling van een gebied en kan daarmee een belangrijke inspiratiebron zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling. Om de betekenis van de cultuurhistorie een plek te kunnen geven in de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening, is een integrale aanpak nodig op alle niveaus. Het onderstaande schema laat zien hoe een integrale aanpak op elk niveau andere aanknopingspunten gebruikt voor haar activiteiten.

Figuur 5: Aanknopingspunten monumentenzorg sectoraal versus integraal (RO)



Ook in de integrale aanpak is het drieluk 'inventariseren, waarderen, selecteren' van belang. Net als in de sectorale aanpak is de eerste stap inventariseren; het in kaart brengen van de cultuurhistorische waarden. De historische ontwikkeling in tijd en ruimte vormt een aanknopingspunt voor de waardestelling. Daarmee ontwikkelt de gemeente een visie op welk verhaal verteld moet worden. De visie maakt duidelijk op welke wijze binnen de gemeente met cultuurhistorische waarden moet worden omgegaan. Deze visie maakt deel uit van de integrale structuurvisie. Op basis van de visie kan de inventarisatie vertaald worden naar een waardekaart. Deze dient als basis voor de verankering in de ruimtelijke ordening middels het bestemmingsplan.

In de uitvoering worden de cultuurhistorische waarden meegewogen bij de toetsing van bouwplannen of herontwikkelingsplannen aan het bestemmingsplan. Het toezicht (zowel tijdens als na afloop van de bouw) heeft als aanknopingspunt de voorwaarden waaronder de vergunning is verleend. In de sectorale aanpak is dat de monumentenvergunning, in de integrale aanpak de bouwvergunning¹.

Betekenis

Het toetsen van een bouwplan aan het bestemmingsplan vindt meestal in een vroeg stadium plaats. De bedoeling van het instrument bestemmingsplan is dat betrokkenen van te voren weten welke kaders voor de ontwikkeling/gebruik van de ruimte gelden. Terwijl het proces tot het verkrijgen van een monumentenvergunning vaak pas in een laat stadium wordt ingezet. Daardoor wordt monumentenzorg als hindermacht ervaren. Met het gebruik van het bestemmingsplan als aanknopingspunt voor de bescherming is sprake van een beweging naar de voorkant van het proces.

De aard van de borging in het bestemmingsplan is anders dan borging door middel van aanwijzing. Het bestemmingsplan verenigt belangen vanuit verschillende invalshoeken. Bepalend is een juiste afweging van de belangen tijdens het opstellen van het bestemmingsplan en tijdens de toetsing. Bij het opstellen van het bestemmingsplan vindt inspraak in één keer plaats. Alle belanghebbenden krijgen de

¹ Met de invoering van de Wabo is niet meer sprake van een afzonderlijke monumentenvergunning of bouwvergunning, maar wel van voorwaarden die worden verbonden aan de vergunning op grond van de monumentenstatus cq het welstandsbeleid.

gelegenheid invloed uit te oefenen. Bij de toetsing van plannen aan het bestemmingsplan kan het zijn dat opnieuw een weging plaats moet vinden, soms leidend tot een aanpassing van het bestemmingsplan (via een projectbesluit). In dat opzicht is het bestemmingsplan een flexibel instrument. Het biedt voor het 'eigen belang' vanuit de monumentensector, in vergelijking met het verlenen van een monumentenstatus, dan ook minder zekerheid.

Het RO-beleid volgt een cyclus van structuurvisie tot bestemmingsplan. In de bestemmingsplannen worden de hoofdlijnen uit de structuurvisie uitgewerkt. In de praktijk dienen de plannen zich echter in een min of meer willekeurige volgorde aan. Bovendien gebeurt het wijzigen van een bestemmingsplan niet vaak. Bestemmingsplannen komen maar eens in de tien jaar langs. Uit oogpunt van monumentenzorg wordt het van belang geacht hier pragmatisch mee om te gaan en steeds input te geven bij hetgeen langskomt.

Het gevolg is dat tussen gemeenten verschillen ontstaan in de manier waarop vanuit monumentenzorg wordt ingestoken op de beleidscyclus van RO:

- gemeentebreed: gemeentelijke structuurvisie, alle bestemmingsplannen aanpassen (eventueel door middel van een zogenaamd 'facetplan' voor cultuurhistorie)
- per bestemmingsplan: nota van uitgangspunten opstellen en bestemmingsplan aanpassen. Bijvoorbeeld voorrang geven aan gebieden waar de cultuurhistorie een voornaam aspect is binnen de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld van economische betekenis)
- per project: projectbesluit of specifiek bestemmingsplan; bijvoorbeeld in het kader van een belangrijke herbestemming.

MoMo-proof

Hoe de beleidscyclus RO en daarmee de integrale aanpak van monumentenzorg zich voltrekt is per gemeente verschillend. Veel gemeenten maken gebruik van het momentum om alle bestemmingsplannen in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)¹ aan te passen; monumentenzorg haakt daarbij aan. Binnen andere gemeenten zijn bepaalde projecten de voorlopers van het beleid zoals bedoeld in de Modernisering Monumentenzorg. En er zijn gemeenten die het systematisch aanpakken met een visiedocument, een procedurebesluit en de visie vervolgens in de bestemmingsplannen uitwerken. De verschillende aanvieligrotes zijn niet beter of slechter. Op termijn convergeren alle inspanningen naar dezelfde uitkomst. Het is van belang om daar bij de beoordeling of een gemeente MoMo-proof is rekening mee te houden.

3.1.2 Krachtiger en eenvoudiger regelgeving (pijler 2)

MoMo

In de beleidsbrief MoMo benadrukt de Minister dat de ontwikkelaars en eigenaren van monumenten partner zijn bij het behoud van monumenten. Dit naar aanleiding van signalen dat de regels en procedures van de vergunningverlening vaak als langdurig en ingewikkeld worden ervaren. Dit ontmoedigt en frustreert aanvragers. De Minister geeft aan dat procedures het gesprek tussen gemeenten en burgers juist dienen te versterken.

¹ Deze heeft per 1 juli 2008 de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO)

vervangen

p 27

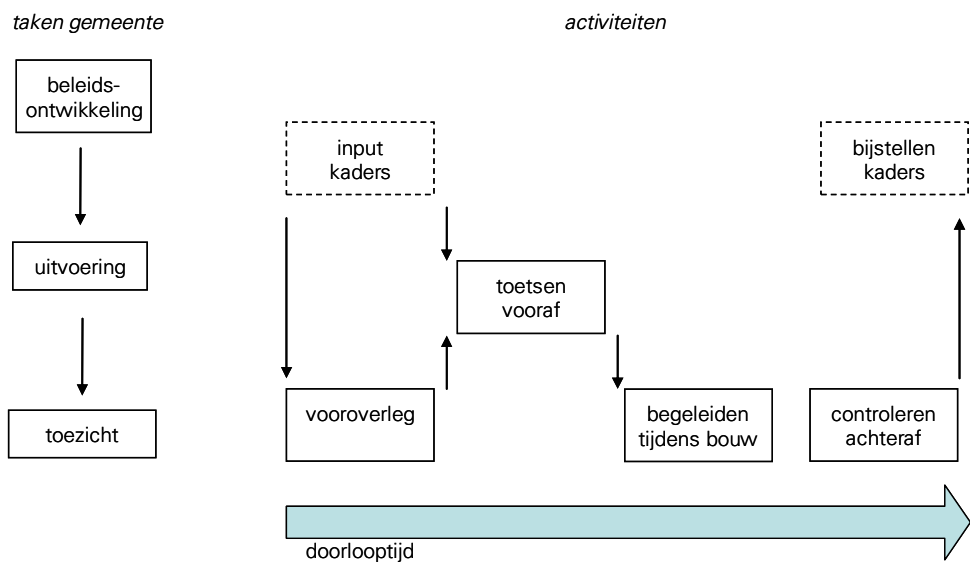
GO91/Rapp/013e

De tweede pijler van de Modernisering Monumentenzorg beoogt meer ruimte te creëren voor burgers en eigenaren van monumentale panden. Het beleid richt zich op het verlichten van verschillende procedures en het verkorten van de doorlooptijden voor burgers. Daarnaast moet de lokaal aanwezige betrokkenheid en kennis van burgers een belangrijkere plek krijgen bij de beleidsontwikkeling, in het bijzonder bij het waarderen en selecteren van nieuwe monumenten.

Procedures

Verskillende maatregelen in de tweede pijler hebben rechtstreeks effect op de doorlooptijd van de formele toetsing. Met de formele toetsing wordt bedoeld de toets van de bouwaanvraag in het kader van de monumentenvergunning. In het onderstaande schema is dit de stap 'toetsen vooraf' op niveau van de uitvoering van het beleid. De input van deze stap is de vergunningaanvraag, de uitkomst is de vergunningverlening, waarna de bouwwerkzaamheden kunnen starten.

Figuur 6. Activiteiten gemeente in het kader van uitvoering en toezicht op monumentenvergunning



Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht kunnen in het algemeen vier stappen worden onderscheiden in de vergunningketen: (1) het vooroverleg, (2) de toetsing vooraf, (3) het toezicht op naleving van de voorschriften tijdens de bouw en (4) de controle achteraf/handhaving.

In dit schema is het vooroverleg getekend op hetzelfde niveau als begeleiding tijdens de bouw en controle achteraf. De aard van het vooroverleg is gericht op de praktijk. Het is een vorm van begeleiding. In het vooroverleg bespreken de eigenaar/ontwikkelaar met de monumentenambtenaar welke mogelijkheden een pand biedt om het aan te passen of te restaureren op basis van de kaders van het beleid. De begeleiding wordt voortgezet tijdens de bouw en afgesloten tijdens de controle achteraf. De term 'toezicht' krijgt hiermee een brede invulling.

Betrokkenheid burgers

Onder pijler 1 is uiteengezet dat borging van cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan burgers en belangenorganisaties de gelegenheid biedt om invloed uit te oefenen via de inspraakprocedures die gelden binnen de ruimtelijke ordening. Het tempo en de prioriteiten die binnen de beleidscyclus van de ruimtelijke ordening

Binnen pijler 2 gaat het er de minister vooral om het perspectief van burgers bij de waardering (en selectie) van het cultureel erfgoed een plek te geven.

“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.”¹

De minister wil de kennis en betrokkenheid van burgers benutten bij (de opzet van) landelijke strategische aanwijzingsprogramma's. Ook op gemeentelijk niveau dienen lokale partijen bij de aanwijzing van monumenten te worden betrokken.

Betekenis

Procedures

Naarmate de aanvraag complexer is en de procedures om de vergunning te verlenen korter zijn, wordt een goede voorbereiding van de aanvraag belangrijker. In het algemeen geldt hoe complexer de aanvraag, hoe langer de doorlooptijd (of de intensiteit) van het vooroverleg.

De betekenis van het vooroverleg is zo groot omdat het ondoenlijk is om voor ieder pand – dat per definitie uniek is – op hoofdlijnen aan te geven wat de regels zijn, waaraan voldaan moet worden om een monumentenvergunning te verkrijgen. Dit wordt nog versterkt wanneer (zoals binnen MoMo beoogd) de ruimtelijke context van het gebouw wordt meegenomen in de beoordeling. Deze context brengt extra dynamiek en maatwerk in de toepassing van het beleidskader.

Om het vooroverleg op een goede manier te laten verlopen is inhoudelijke kennis over monumenten een eerste vereiste. De ambtenaar die het vooroverleg voert gaat in gesprek met de aanvrager over de monumenttechnische aspecten van de plannen waarvoor een vergunning aangevraagd moet worden. Kennisoverdracht is dus een belangrijke functie van het vooroverleg. Het gaat vaak om details. Welke balken zijn authentiek, welke aanbouw heeft waarde? Zo wordt duidelijk welke eisen het monumentenbeleid aan een ingreep stelt en hoe deze eisen kunnen worden geïntegreerd in een bruikbaar en betaalbaar gebouw.

Aan de andere kant kunnen ideeën en initiatieven van de eigenaar/ontwikkelaar beter tot hun recht komen. Het informele karakter is de kern van het vooroverleg. Zolang formele toetsing niet aan de orde is, is het ook mogelijk samen te verkennen waar mogelijkheden zijn en hoe bepaalde problemen kunnen worden opgelost of voorkomen. Op deze manier wordt tegelijk invulling gegeven aan de wens van de Minister om ontwikkelaars en eigenaren als partners te beschouwen bij de zorg voor monumenten.

Betrokkenheid burgers

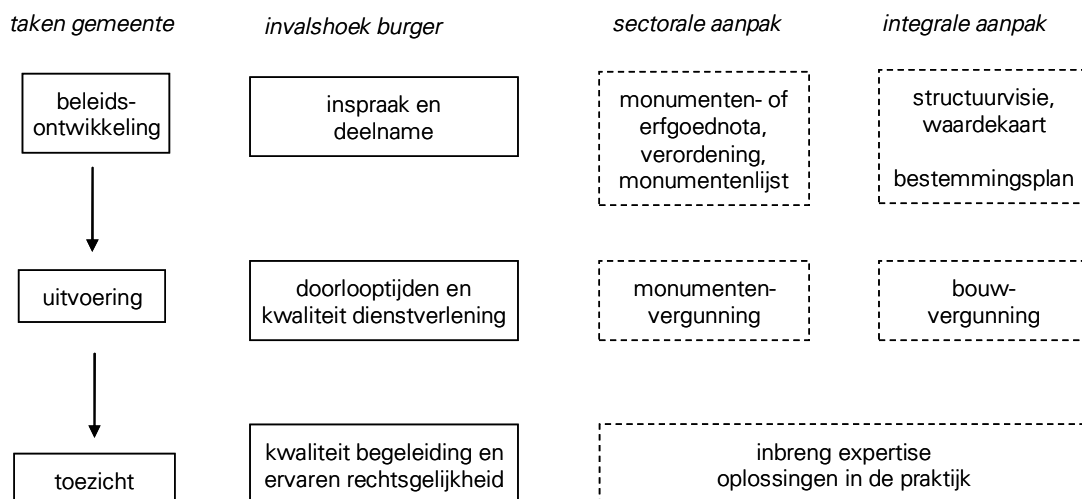
Niet alleen in de uitvoering en het toezicht, maar ook op beleidsniveau dient de inbreng van eigenaren en belanghebbenden te worden versterkt. Dit betekent dat gemeenten burgers moeten betrekken bij eventuele aanwijzingsprogramma's en actief bij inspraakrondes moeten uitnodigen.

Feitelijk heeft de gemeente op alle niveaus met de burger te maken. Onderstaand schema laat dit zien. Hieruit blijkt dat de invalshoek van de burger in acht moet

¹ Beleidsbrief MoMo

worden genomen bij zowel de sectorale monumentenzorg als de integrale aanpak binnen de ruimtelijke ordening.

Figuur 7. Aanknopingspunten voor de burger als partner in monumentenzorg



MoMo-proof

Het belang van het voortraject neemt toe, want de kwaliteit van de vergunningverlening binnen de strakke termijnen is ervan afhankelijk. Tegelijk biedt het de gelegenheid de voorlichting te verbeteren en beter invulling te geven aan de rol van de eigenaar/ontwikkelaar als partner.

Er is echter meer nodig: het gaat erom dat de gemeente bij al haar taken (beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht), de burger betreft waar mogelijk en begeleidt waar nodig. Actief uitnodigen van burgers bij programma's en inspraakprocedures, en professionaliteit bij toezicht zijn daarin sleutelbegrippen. De formele vergunningverlening zelf zal meer worden gestroomlijnd. Een juiste intake en routing van het proces zijn daarbij doorslaggevend.

3.1.3 Herbestemming (pijler 3)

MoMo

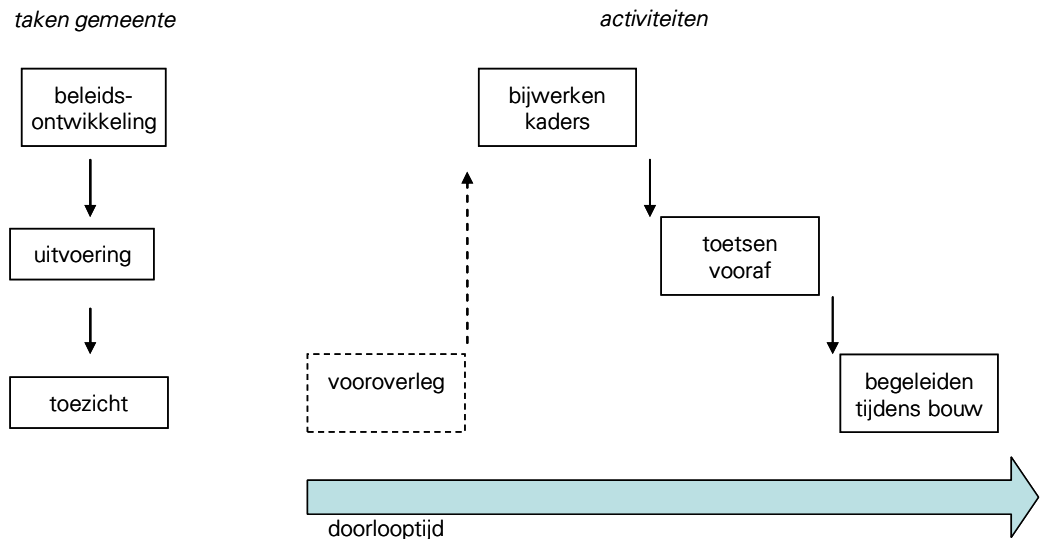
Om monumentale gebouwen te behouden is het van belang dat deze op een goede wijze worden gebruikt. Leegstand leidt tot verval van de gebouwen. Met het geven van een nieuwe functie kan een gebouw, complex of terrein van duurzaam nut zijn voor haar gebruikers en de omgeving. Niet alleen wordt de monumentale waarde van een gebouw zo behouden, het kan ook een impuls zijn voor de ontwikkeling van het gebied waar het gebouw zich bevindt.

De herbestemming van monumentale panden is complexer dan bij een 'gewone' herbestemming. Het bouwkundig ontwerp en het toekomstig gebruik dienen rekening te houden met de cultuurhistorische waarde. Daarbij zijn verschillende partijen betrokken. Projectontwikkelaars, eigenaars, gebruikers en belangengroepen (omwonenden, historici, verenigingen et cetera).

De derde pijler van de Modernisering Monumentenzorg noemt herbestemming een belangrijk middel om monumenten te behouden. In de beleidsbrief kondigt de Minister een aantal maatregelen aan ter ondersteuning van (met name) de onderzoeksfase van het proces. Het is belangrijk dat er tijd en geld beschikbaar is

om goed onderzoek te kunnen doen. Daarnaast wil de Minister dat organisaties beter samen gaan werken. De gemeente speelt daarbij een belangrijke rol. Onderstaand schema laat zien welke activiteiten nodig zijn bij deze projecten.

Figuur 8. Activiteiten gemeente bij herbestemmingsprojecten



Een belangrijk verschil met de 'normale procedure' is dat in voortraject het vooroverleg niet alleen gaat over hoe binnen de bestaande beleidskaders oplossingen kunnen worden gevonden, maar ook hoe de bestaande kaders moeten worden bijgewerkt om een nieuwe bestemming mogelijk te maken. Het kan gaan over de bestaande visie van de gemeente op de ontwikkeling van een bepaald gebied, of (heel concreet) over de kaders die zijn vastgelegd in het bestemmingsplan.

Naarmate herbestemmingen in omvang groter zijn, is de impact op de bestaande kaders ook groter. Vaak komt het voor dat het initiatief ligt bij de projectontwikkelaar. Zij maken plannen voor de inrichting van het terrein, die vervolgens leidend zijn voor de aanpassing van het bestemmingsplan. Maar ook kan het zijn dat het initiatief bij de gemeente ligt om oplossingen te zoeken voor een situatie waarin leegstand leidt tot achteruitgang van de (monumentale) waarde van een locatie.

Betekenis

De gemeente zal bij het bijwerken van het beleidskader (beleidsnota, bestemmingsplan) opnieuw de stappen doorlopen van inventariseren, waarderen en selecteren. Daarbij spelen de cultuurhistorische waarden een rol en zijn tegelijkertijd andere elementen van de ruimtelijke ordening van groot belang, zoals de 'markt' voor vastgoed en de sociaal-economische context. Vanuit de MoMo-gedachte is dit een integrale afweging waarbij cultuurhistorie naast andere aspecten van ruimtelijke ordening worden betrokken. Afhankelijk van het belang van de locatie is de scope van de beleidsontwikkeling beperkt tot het project, de wijk of de gemeente als geheel.

Hoe groter de impact op niveau van beleidsontwikkeling¹, hoe groter de verantwoordelijkheid van de gemeente om een regierol te vervullen. De gemeente treedt op als de linking pin tussen de ontwikkelaars, de overige belanghebbenden en landelijke instanties zoals de RCE, wanneer het een rijksmonument betreft.

Herbestemming geschiedt vaak ad hoc. De ontwikkeling van herbestemmingsbeleid kan de gemeente helpen om haar rol beter te vervullen. Herbestemmingsbeleid betekent, dat op basis van een visie op de (economische) ontwikkelingen van de gemeente, in kaart wordt gebracht welke gebouwen op het punt staan hun functie te verliezen, wat mogelijke herbestemmingen zijn, hoe vraag en aanbod bij elkaar kan worden gebracht, en op welke wijze dit kan worden meegenomen in de ontwikkeling van een bepaald gebied. Vervolgens kunnen hierin prioriteiten gesteld worden en kunnen gemeenten bedenken op welke wijze zij hun grootste opgaven te lijf kunnen gaan of op ontwikkelingen kunnen anticiperen. Ook hier is derhalve sprake van een beweging 'naar voren'.

MoMo-proof

De rol van de gemeente per herbestemming is afhankelijk van de impact van het project op de bestaande beleidskaders. De impact hangt af van de aard en de schaal van de problematiek. De zwaarte van de taken die hiermee samenhangen kunnen per gemeente sterk verschillen. Niet al de taken liggen primair bij de verantwoordelijke ambtenaren voor monumentenzorg. In bijlage 7 *Casus herbestemming* is uitgewerkt welke bijdragen vanuit de monumentenzorg mogen worden verwacht.

Naarmate het aanpassen van beleidskaders een vaker terugkerend ad hoc proces is, ligt het voor de hand specifiek herbestemmingsbeleid te ontwikkelen. Daarmee kan efficiëntie en consistentie in de aanpak van herbestemming worden bereikt. Bovendien maakt een beleidsmatige aanpak het mogelijk om te anticiperen op ontwikkelingen en de regierol van de gemeente beter in te vullen. Door een gemeente zal tenminste een bewuste afweging moeten worden gemaakt of en op welke wijze herbestemmingsbeleid moet worden ontwikkeld.

Naast een bijdrage aan de ontwikkeling van herbestemmingsbeleid is van de afdeling monumentenzorg een actieve rol nodig tijdens het vooroverleg en de begeleiding van specifieke projecten. De effectiviteit van deze inbreng zal rechtstreeks afhangen van de vraag of door de gemeente een passend herbestemmingsbeleid is geformuleerd.

3.2 Nieuwe taken en benodigde kennis

Integratie van de cultuurhistorie in de belangenafweging van de ruimtelijke ordening vormt de eerste pijler van de Modernisering Monumentenzorg. Dit vereist een beweging naar een meer generieke borging van cultuurhistorische waarden vooraf, door middel van een duidelijke plaats van het belang van cultuurhistorie in gemeentelijke structuurvisie en bestemmingsplannen.

Tegelijk wordt door deregulering de sectorale regelgeving vereenvoudigd om de burger tegemoet te komen. De beweging van minder sectorale regelgeving naar generieke borging wordt hiermee ondersteund. Naast tegemoetkoming dient de burger ook actief te worden betrokken bij de beleidsontwikkeling. Herbestemming is

¹ Zie voor een toelichting op type projecten bijlage 6 Casus

tenslotte een thema dat naadloos aansluit bij de moderne integrale aanpak van monumentenzorg.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de aanvullende taken die monumentenzorg gemeenten moet uitvoeren voor het verwezenlijken van het MoMo-beleid. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen taken binnen de sectorale monumentenzorg en taken op het grensvlak met de ruimtelijke ordening. Ook is in een tabel aangegeven welke taken gemeenten niet meer uitoefenen (cq minder uit zullen oefenen).

Tabel 5: Overzicht van MoMo-taken voor monumentenzorg gemeenten

| Extra MoMo taken | Sectoraal | Ruimtelijke ordening |
|----------------------|---|---|
| Beleids-ontwikkeling | > Investeren in inbreng burgers bij waarderen en selectie | > Ruimtelijk inventariseren cultuurhistorische waarden (waardekaarten) > Inbedden van belang cultuurhistorie in het ruimtelijk beleid (structuurvisie) > Borgen cultuurhistorische waarden (bestemmingsplannen) |
| Uitvoering | > Monumentenvergunning verlenen binnen korte termijnen | > Bijdragen aan beleid voor herbestemming > Toetsen bouwplannen aan bestemmingsplan met oog op cultuurhistorische waarden |
| Toezicht | > Investeren in vooroverleg | > Signaleren leegstand > Inbreng bij aanpassen beleidskader per project |

Tabel 6: Overzicht afname van taken door invoering van MoMo

| Minder taken | Sectoraal | Ruimtelijke ordening |
|----------------------|--|----------------------|
| Beleids-ontwikkeling | > Afbouw advisering rijk bij aanwijzing beschermde stads- en dorpsgezichten | |
| Uitvoering | > Vereenvoudiging procedure voor eenvoudige aanvragen (70% vergunningen ¹) > Kleine ingrepen monumentenvergunningvrij | |
| Toezicht | | |

De extra taken vanwege MoMo brengen tevens met zich mee dat binnen de monumentenzorg kennis nodig is op een aantal relatief nieuwe gebieden. Tabel 7 brengt deze nieuwe kennisgebieden in beeld.

¹ bron: beleidsbrief MoMo

Tabel 7: overzicht benodigde kennis voor MoMo

| Extra kennis voor MoMo taken | Inhoudelijke kennis / vaardigheden | Procedurele kennis |
|------------------------------|---|---|
| Beleidsontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> > Stedenbouwkundig > Economisch / Financieel > Onderhandelingstechnieken > PR/burgerparticipatie | <ul style="list-style-type: none"> > Inspraak Wro (structuurvisie, bestemmingsplan) > Mogelijkheden borging cultuurhistorie via regels en plankaart van het bestemmingsplan |
| Uitvoering | | <ul style="list-style-type: none"> > Regelgeving met betrekking tot termijnen > Procedures toets bestemmingsplan |
| Toezicht | <ul style="list-style-type: none"> > Meedenken, oplossingsgerichte aanpak tijdens voortraject | |

MoMo vergt over de hele breedte een integrale en meer proactieve aanpak van gemeenten. Het inbedden van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening, het toetsen aan bestemmingsplannen (naast het tijdig verlenen van de monumentenvergunning) en het voeren van de regie bij complexe herbestemmingprojecten, vraagt om samenwerking tussen verschillende disciplines binnen (en buiten) de gemeente.

Voor de gemeenten betekent dit:

- een uitbreiding van benodigde inzet op beleidsontwikkeling monumentenzorg
- een verschuiving/toename van capaciteit in de uitvoering van vergunningverlening naar toetsing bestemmingsplannen
- een verschuiving/toename van capaciteit in het toezicht naar de fase van vooroverleg met eigenaren
- het ontwikkelen van nieuwe competenties, zoals
 - . kennis en inzicht in de ruimtelijke ordening zowel inhoudelijk als procedureel
 - . samenwerken met andere disciplines, in het bijzonder ruimtelijke ordening
 - . proactief sturen, onderhandelen, lobbyen en oplossingsgericht meedenken
 - . het creëren van politiek draagvlak
 - . opdrachtgeverschap: aansturen van externen op niveau van beleidsontwikkeling
 - . organiseren van burgerparticipatie en inspraak.

4 Hoe MoMo-proof zijn gemeenten?

Hoever staan gemeenten ten aanzien van het ideaalbeeld van MoMo? Hoe scoren gemeenten op beleid, instrumenten en organisatie? Welk beeld valt vanuit de 12 onderzoeksgemeenten door te trekken naar het hele land?

4.1 Methodiek van het onderzoek

AEF heeft op basis van het onderzoek in hoofdstuk 3 een interpretatie gegeven van de betekenis van MoMo voor de gemeenten. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de feitelijke situatie in de gemeenten om zo te bepalen wat de afstand is tussen de bestaande en de ideale situatie.

Om een uitspraak te kunnen doen over alle gemeenten zijn ten behoeve van het onderzoek twaalf gemeenten¹ met verschillende kenmerken geselecteerd. Criteria voor de selectie waren: grootte (inwonertal), oppervlakte (km²), bevolkingsdichtheid, aantal monumenten, aantal beschermde gezichten. Met een modelmatige benadering, gebruik makend van de gegevens van deze twaalf gemeenten, kunnen met een bepaalde bandbreedte uitspraken worden gedaan over alle gemeenten in Nederland.

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met medewerkers monumentenzorg in die twaalf gemeenten, en is in beeld gebracht hoe het monumentenbeleid nu werkt. De interviews leverden informatie langs drie dimensies:

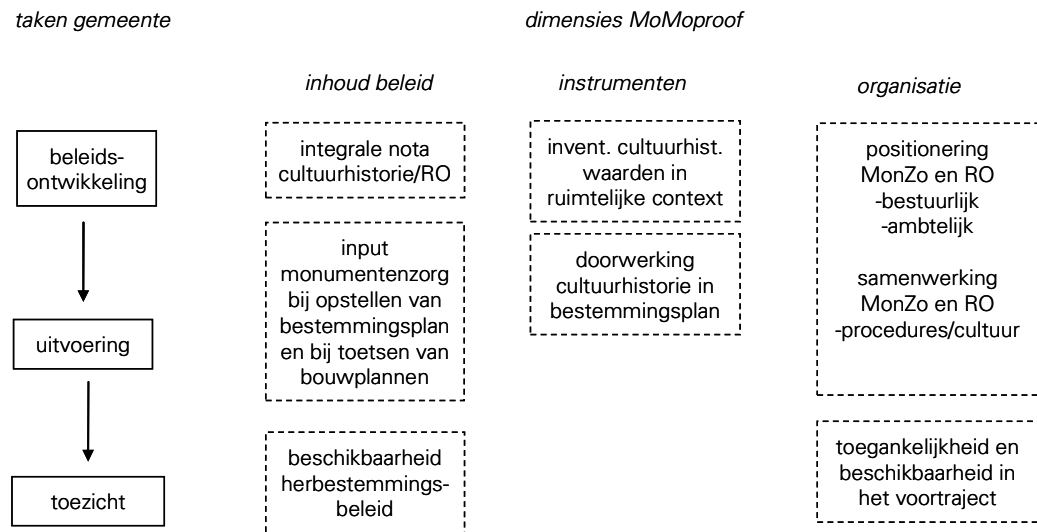
- 1 Inhoud beleid: welke inhoudelijke koers vaart de gemeente en welke invalshoeken zijn bepalend bij de besluitvorming?
- 2 Instrumentarium: hoe werken de regelingen, voorschriften en kaarten, die aan de uitvoering van het beleid ten grondslag liggen?
- 3 Organisatie: hoe is monumentenzorg gesitueerd binnen de ambtelijke organisatie, hoe zien bestaande procedures en cultuur eruit?

Deze drie dimensies brengen samen de stand van zaken in de gemeente in beeld, wat betreft de modernisering van monumentenzorg. Elke dimensie is van belang. De inhoud van het beleid stelt kaders en geeft richting aan de uitvoering. De organisatie biedt het houvast om in onderlinge samenwerking de taken en activiteiten uit te voeren. Instrumenten vormen de 'tools' om dit systematisch en professioneel te doen.

Voor elke dimensie (inhoud beleid, instrumentarium en organisatie) zijn twee of drie meetbare aspecten benoemd. Deze aspecten geven samen het antwoord op de vraag 'hoe MoMo-proof is de gemeente?'. In Figuur 9 zijn de aspecten per dimensie weergegeven, waarbij horizontaal de relatie met de taken van de gemeente in de complete beleidscyclus is af te lezen.

¹ Het betreft de gemeenten Apeldoorn, Bloemendaal, Dordrecht, Ede, Gouda, Heerenveen, Oss, Oudewater, Utrecht, Voorschoten, Westvoorne en Zuidhorn.

Figuur 9: dimensies en aspecten MoMo-proof



Pijler 1

Bij de inbedding van monumentenzorg als integraal onderdeel van ruimtelijke ordening kiezen gemeenten verschillende aanvliegroutes. In de meting is bepalend:

- dimensie inhoud beleid
is er formeel en/of materieel sprake van een integrale inhoudelijke component (cultuurhistorie als integraal onderdeel van ruimtelijke ordening), zowel bij de beleidsontwikkeling als de uitvoering
- dimensie instrumenten
de mate waarin bij de inventarisatie en borging van cultuurhistorische waarden, het ruimtelijke aspect doorwerkt in het instrumentarium
- dimensie organisatie
de feitelijke positionering van monumentenzorg ten opzichte van ruimtelijke ordening en samenwerking tussen beide disciplines.

De drie dimensies tellen in gelijke mate mee. Daarmee kunnen gemeenten die verschillende accenten leggen even hoog scoren.

Pijler 2

De kwaliteit van het vooroverleg komt tot uitdrukking in de toegankelijkheid van de gemeente voor burgers en de beschikbaarheid van kennis en capaciteit in het voortraject (organisatie). Meer in het algemeen worden de procedures voor inspraak binnen de ruimtelijke ordening bepaald door de samenwerking tussen monumentenzorg en ruimtelijke ordening (organisatie) en de inbreng vanuit monumentenzorg bij de toetsing van bestemmingsplannen (inhoud beleid).

Pijler 3

Om bij complexe projecten van herbestemming de regierol te vervullen zijn in de eerste plaats de aspecten die al genoemd zijn onder pijler 1 van belang. Daarnaast kan een doordacht herbestemmingsbeleid van grote waarde zijn voor initiatieven/begeleiding op het niveau van individuele projecten (inhoud beleid).

Per saldo geven de aspecten samen een integraal beeld van de mate waarin de gemeente de MoMogedachte al in de praktijk heeft gebracht en daarmee in hoeverre de gemeente MoMo-proof is.

Scores

De meting is niet dichotoom (ja of nee), maar geeft gradaties aan op een vijfpunts schaal. De hoogste score staat voor de 'de ideale situatie'. Door de gemeente te scoren kan de afstand tot die ideale situatie worden bepaald.

Deze methodiek brengt vooral institutionele aspecten in beeld. Gekeken wordt naar de inbedding van MoMo in beleid, organisatie en instrumenten. Dit laat onverlet dat vakkennis en competenties van individuele ambtenaren van groot belang zijn, zeker in combinatie met de omvang van de gemeente.

4.2 Inhoud beleid

De visie die de gemeente heeft op de vraag 'door wie mag welk beslag op de schaarse ruimte worden gelegd?' wordt doorgaans opgetekend in beleidsdocumenten waarvoor bestuurlijk en politiek draagvlak moet worden gevonden. De gemeente geeft richting aan de ruimtelijke ordening door de verschillende belangen in kaart te brengen en ten opzichte van elkaar af te wegen. Het belang om cultuurhistorisch waardevolle plekken en structuren te behouden ligt hierbij ook op tafel. Modernisering van monumentenzorg is erop gericht dat de cultuurhistorie integraal (dat wil zeggen: tegelijk en in samenhang met andere belangen) deel uitmaakt van de visie en de kaderstelling in de ruimtelijke ordening.

De invloed van MoMo op het beleid heeft een formeel en een materieel aspect.

- formeel kan worden vastgesteld of er beleidsdocumenten zijn die vanuit de MoMo-gedachte tot stand zijn gekomen waarbij monumentenzorg onderdeel uitmaakt van een integraal ruimtelijk ordeningsbeleid
- materieel is de vraag relevant in welke mate cultuurhistorische waarden in de praktijk een rol spelen bij de actuele discussies over ruimtelijke ordening. En welke uitkomst hebben deze discussies; speelt cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening daadwerkelijk mee?

Daarnaast kan de specifieke vraag worden gesteld of men beschikt over een inhoudelijke visie op herbestemming binnen de gemeente.

Voor de drie aspecten is de volgende schaalverdeling opgesteld:

Tabel 8: aspecten op dimensie Inhoud beleid

| | formeel: beleidsdocumenten | materieel: impact op beleid | specifiek: begeleiding herbestemming |
|-------|---|---|---|
| zwak | 1 niet aanwezig | 1 sectorale monumentenzorg; focus op aanwijzen, subsidies en vergunningen | 1 herbestemming behandelen op basis van sectorale procedures |
| | 2 sectorale monumenten- of erfgoednota aanwezig | 2 cultuurhistorie speelt incidenteel een rol binnen de ruimtelijke discussie | 2 herbestemming wordt integraal afgewikkeld in overleg met ruimtelijke ordening |
| v → ^ | 3 sectorale monumenten- of erfgoednota aanwezig, waarin MoMo-beleid is verwoord | 3 cultuurhistorie levert structureel, op aanvraag een bijdrage aan de ruimtelijke discussie | 3 herbestemming wordt ruimtelijk in de lokale context geplaatst en opgelost |
| | 4 beleidsdocumenten bieden kader voor integraal ontwikkelen van instrumentarium | 4 cultuurhistorie wordt systematisch tijdig meegewogen in de ruimtelijke discussie | 4 herbestemming wordt gebruikt als impuls voor ontwikkeling van een bepaald gebied |
| sterk | 5 erfgoed maakt deel uit van integrale beleidsdocumenten | 5 cultuurhistorie is erkend als inspiratiebron voor de ruimtelijke discussie | 5 programma waarin samen met private partners op basis van totale herbestemmings-opgave, regierol wordt genomen |

Elke kolom overspant een aspect, per aspect zijn vijf gradaties onderscheiden, lopend van één tot vijf. Hoe hoger het getal, des beter scoort de gemeente op MoMo-proof. De scores zijn voor alle onderzochte gemeenten afzonderlijk verzameld.

Uitkomsten

De uitkomsten op de dimensie *Inhoud beleid* zijn als volgt gescoord over de 12 gemeenten, waarbij elk cijfer het aantal gemeenten weergeeft dat die waarde scoort.

Tabel 9: scores Inhoud beleid

| Inhoud Beleid | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Formeel: beleidsdocumenten | 2 | 1 | 4 | 3 | 2 |
| Materieel: impact op beleid | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 |
| Herbestemming | | 6 | 5 | | 1 |

Beleidsdocumenten

Het aspect beleidsdocumenten gaat verder dan de vraag of er een monumenten- of erfgoednota is. De inhoud van de nota is uiteindelijk bepalend voor de bijdrage aan borging van cultuurhistorie. De score loopt op naarmate het beleid een exponent is van de MoMogedachte. Het karakter van de nota in dat opzicht verschuift van bewustwording (score 3), naar randvoorwaarden scheppen (score 4), naar verinnerlijking (score 5). Bij de hoogste score is bijvoorbeeld sprake van een structuurvisie waarin cultuurhistorie als één van de aspecten van ruimtelijke kwaliteit is uitgewerkt.

Scores

- In 2 van de 12 gemeenten wordt gescoord op niveau 5. Er is sprake van integrale beleidsdocumenten. Bij één gemeente zijn de randvoorwaarden geschapen. 4 van de 12 gemeenten scoren op niveau 3. Nota's komen niet verder dan 'bewustwording' ten aanzien van MoMo. Cultuurhistorie speelt incidenteel een rol binnen ruimtelijke ordening, hooguit wordt een standaard paragraaf geleverd aan bestemmingsplannen.
- De kleine gemeente scoren laag. De hogere scores treffen we wisselend aan bij grote en middelgrote gemeenten. In één geval is het voornemen om per bestemmingsplan een integraal visiedocument op te stellen, maar is dit in de praktijk nog niet gerealiseerd (score 3). De hoge scores zijn niet direct te herleiden naar grote gemeenten: het gaat wisselend om grote gemeenten of middelgrote gemeenten met veel monumenten.

Impact op beleid

Het aspect impact op beleid vertegenwoordigt de materiële betekenis van MoMo in de besluitvorming. Daarvoor wordt gekeken naar de feitelijke uitkomsten van discussies. Wie zit er aan tafel, en hoe liggen de onderlinge verhoudingen. De schaalverdeling schetst een ontwikkeling van een naar binnen gekeerde afdeling met een focus op sectorale monumentenzorg naar een volwaardige partner in het ontwikkelen en vormgeven van de ruimtelijke ordening.

Scores

- Materieel. In 4 van de 12 gemeenten wordt cultuurhistorie systematisch en tijdig meegewogen in de ruimtelijke discussie. In 8 gemeenten is de score 3 of lager.
- Binnen gemeenten blijken de uitkomsten op *impact op beleid* samen te hangen met *beleidsdocumenten*. Daar waar formele documenten nog achterlopen op MoMo ligt de focus van het inhoudelijke beleid vooral op aanwijzen, subsidies en vergunningverlening. Daar waar het MoMo-beleid in documenten wordt verwoord is cultuurhistorie meer onderwerp van discussie bij de besluitvorming over ruimtelijke ordening.

Herbestemmingsbeleid

Voor het aspect herbestemmingsbeleid geldt, dat een gemeente meer MoMo-proof is, naarmate de herbestemming een integraal proces is van monumentenzorg en ruimtelijke ordening en de rollen die de gemeente speelt op een hoger niveau liggen (zie voor een toelichting op de rollen bijlage 7 *casus herbestemming*). Dan is de afdeling monumentenzorg in staat om binnen specifieke projecten een effectieve rol te spelen tijdens vooroverleg, aanpassing beleidskaders en begeleiding. De hoogste waardering krijgt een gemeente, als deze vanuit een integrale visie op de monumentenzorg en de ruimtelijke ordening de herbestemmingsopgave analyseert. In de hoogste schaal worden bewegingen in de ruimtelijke ordening - een gebouw wisselt van eigenaar, een verstorend pand verdwijnt - systematisch bekeken in samenhang met de kansen of noden voor behoud van cultuurhistorische waarden.

Scores

- Integraal herbestemmingsbeleid is bij geen van de onderzochte gemeenten aanwezig. De wenselijke regierol van de gemeente in herbestemmingsprocessen ontbreekt.
- De meeste gemeenten scoren 3 of 4. Slechts in 1 geval wordt 1 gescoord.
- De grotere gemeenten zijn verder met herbestemmingsbeleid.

Overall conclusie

Van de 12 gemeenten zijn er circa 3 gemeenten (voorlopers) die goed scoren. Het betreft de grote stedelijke gemeenten (meer dan 150.000 inwoners) en een middelgrote gemeente. 2 gemeenten presteren gemiddeld en 7 gemeenten scoren laag op vrijwel alle aspecten van beleid. Van deze 7 zwak scorende gemeenten zijn er 5 kleiner dan 25.000 inwoners.

4.3 Instrumentarium

Om beleid uit te voeren dient het te worden vertaald naar operationele regels en plannen. Voor de ruimtelijke ordening geldt het bestemmingsplan als het belangrijkste instrument. Het bestemmingsplan schrijft voor waar, welke functies in het gebied worden toegestaan. Het bevat bouwregels en eventueel vergunningstelsels gekoppeld aan een bestemming. Bouwplannen worden aan het bestemmingsplan getoetst. Het bestemmingsplan is opgebouwd uit een plankaart (de 'verbeelding'), regels en een toelichting.

Wanneer cultuurhistorische waarden in het geding zijn, dienen deze - in de geest van MoMo - in het bestemmingsplan te zijn geborgd om een rol te kunnen spelen bij de toetsing. Die borging in het bestemmingsplan is alleen mogelijk als de cultuurhistorische waarden ook in kaart zijn gebracht. Instrumenten voor de inventarisatie van deze waarden zijn dan ook voorwaardelijk aan de modernisering van de monumentenzorg in instrumentele zin.

De concrete doorwerking van de modernisering van de monumentenzorg in het instrumentarium is dan langs twee lijnen zichtbaar:

- de ontwikkeling van instrumenten waarmee cultuurhistorische waarden systematisch in hun ruimtelijke context in kaart worden gebracht.
- de doorwerking van cultuurhistorische waarden in de regels en voorschriften in de bestemmingsplannen

Voor beide aspecten is de volgende schaalverdeling opgesteld:

Tabel 10: aspecten op de dimensie *Instrumentarium*

| | instrumenten om cultuurhistorie in kaart te brengen: ruimtelijke aspecten | bestemmingsplannen: doorwerking in regels en voorschriften |
|--------------|--|---|
| zwak | 1. cultuurhistorische waarden anders dan monumenten worden niet in kaart gebracht | 1. geen verwijzing naar cultuurhistorie |
| | 2. in kaart brengen van cultuurhistorische waarden vindt plaats op ad hoc basis | 2. standaard paragraaf, eventueel in combinatie met verwijzing naar sectorale instrumenten |
| ↕ | 3. in kaart brengen van cultuurhistorische waarden vindt plaats per bestemmingsplan of gebiedsontwikkelingsproject | 3. cultuurhistorische waarden worden expliciet toegelicht, eventueel in combinatie met 'traditionele' bescherming |
| sterk | 4. delen van de gemeente worden volgens bepaalde systematiek in kaart gebracht | 4. cultuurhistorische waarden worden incidenteel vertaald naar specifieke regelgeving in het bestemmingsplan |
| | 5. systematiek voor het in kaart brengen van cultuurhistorische waarden wordt breed ingezet | 5. bestemmingsplan wordt systematisch ingezet om cultuurhistorische waarden te borgen |

Uitkomsten

De uitkomsten op de dimensie *Instrumentarium* zijn als volgt gescoord over de 12 gemeenten:

Tabel 11: scores *Instrumentarium*

| Instrumentarium | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| In kaart brengen waarden | 2 | 4 | 2 | 2 | 2 |
| Bestemmingsplannen | | 3 | 4 | 4 | 1 |

In kaart brengen waarden

Voor het eerste aspect, de instrumenten om cultuurhistorische waarden te inventariseren, is sprake van een grote diversiteit aan soorten en werkwijzen. Bepalend voor de score is de mate waarin de gemeente dit systematisch doet. De hoogste score is van toepassing als de gemeente op systematische wijze voor het hele grondgebied de cultuurhistorische waarden in kaart brengt.

Scores

- de meeste gemeenten zijn bezig met het systematisch in kaart brengen van cultuurhistorische waarden binnen (delen) van de gemeente; 6 gemeenten scoren niveau 4 of 5
- 2 gemeenten scoren 'zwak' (niveau 1); het betreft kleine gemeenten.

Doorwerking in bestemmingsplannen

Voor het tweede aspect, de doorwerking in *bestemmingsplannen* is gekeken naar de manier waarop bij de toetsing van bouw- of ontwikkelingsplannen cultuurhistorie gewicht in de schaal legt. De laagste score (niveau 1) geeft aan dat op geen enkele wijze cultuurhistorische waarden doorklinken in het bestemmingsplan. Minimum vereiste is opname van een paragraaf over cultuurhistorie in de toelichting (niveau 2). De hoofdvraag is echter hoe de aanwezige cultuurhistorische waarden zijn vertaald naar de plankaart en daaraan gekoppelde regels. Van de bestemming 'groen' of 'natuur' met de daaraan gekoppelde regels gaat vanzelfsprekend een bescherming uit. Wanneer de regels expliciet verwijzen naar bepaalde cultuurhistorische waarden of een detaillering daarvan, kan in concrete gevallen preciezer het belang van de aanwezige cultuurhistorie worden ingebracht. De niveaus 3, 4 en 5 geven de gradaties aan van vertaling naar de plankaart en de daaraan gekoppelde regels.

Scores

- Van de 12 gemeenten scoren 9 gemeenten een 3 of lager. De grote gemeenten scoren het beste.
- In het algemeen kan gesteld worden dat alle gemeenten nog zoekende zijn naar hoe zij de doorwerking in bestemmingsplannen het beste kunnen vormgeven. De hoogste score wordt op dit moment door geen enkele gemeente gehaald.

Overigens is er bij gemeenten ten aanzien van beschermde gezichten wel degelijk sprake van een systematische vertaling naar regels en plankaart. Bepalend voor de score is echter de vraag of de gemeente alle cultuurhistorische waarden (inclusief karakteristieke panden zonder status, gebieden zonder status, ruimtelijke structuren) systematisch in de bestemmingsplannen borgt.

Overall conclusie

De beide aspecten van deze dimensie laten een heel verschillend beeld zien. Met het in kaart brengen van waarden op een cultuurhistorische waardekaart wordt al langer ervaring opgedaan. Waardekaarten spelen al langer een rol als onderdeel van welstandsbeleid. Of de geïnventariseerde waarden vervolgens via het bestemmingsplan worden geborgd is veel minder gebruikelijk. Als gemeenten waarden opnemen in het bestemmingsplan blijft dit veelal beperkt tot de toelichting van het bestemmingsplan, zonder specifieke doorwerking in de planregels.

4.4 Organisatie

Samenwerking monumentenzorg en ruimtelijke ordening

Goede samenwerking op de werkvloer tussen monumentenzorg en ruimtelijke ordening is een vereiste om MoMo in haarvaten van de gemeente op te nemen. Het gaat daarbij met name om de samenwerking tijdens het ontwikkelen van beleid en bij het uitwerken van verschillende instrumenten waarmee cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening wordt geborgd. Ook de samenwerking bij de concrete planontwikkeling in grote projecten is natuurlijk van belang.

De samenwerking kan binnen een gemeentelijke organisatie op drie wijzen gestalte krijgen.

- De bestuurlijke portefeuillevindeling bepaalt tot op zekere hoogte het patroon van samenwerking van ambtenaren.
- De ambtelijke organisatiestructuur bepaalt de afstand of nabijheid van een organisatieonderdeel ten opzichte van andere onderdelen van de organisatie.
- Door formele procedures en werkafspraken (wie wordt waarbij en wanneer betrokken) en de informele regels (de cultuur van de organisatie).

Deze drie aspecten dragen ieder afzonderlijk bij aan MoMo-proof. Zij doen dat echter niet in gelijke mate. Procedures en cultuur, zo komt uit de interviews naar voren, wordt als het belangrijkste, het meest zwaarwegend ervaren. Uit de interviews is verder gebleken dat de ambtelijke structuur meer invloed heeft op succes dan de bestuurlijke structuur.

De aspecten zijn elk geoperationaliseerd en in de volgende schaalverdeling weergegeven.

Tabel 12: aspecten op de dimensie Organisatie (1)

| | indeling in portefeuille | ambtelijke structuur | procedures en cultuur |
|-------|---|------------------------------------|--|
| zwak | 1 monumenten afgezonderd | 1 disciplines zijn versnipperd | 1 geen contact |
| | 2 samen met cultuur, recreatie | 2 ondergebracht in aparte diensten | 2 vechten om aan tafel te komen |
| <-> | - | - | 3 ad hoc/ persoonsgebonden overleg |
| | 4 samen met ruimtelijke belangen | 4 één dienst | 4 sterk protocol of sterke overleg cultuur |
| sterk | 5 met ruimtelijke ordening en/of stedenbouw | 5 één afdeling | 5 geïnstitutionaliseerde samenwerking |

Uitkomsten

De uitkomsten op de dimensie *Organisatie, samenwerking* zijn als volgt gescoord over de 12 gemeenten:

Tabel 13: Scores Organisatie

| Organisatie | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---------------------------|---|---|---|---|---|
| Bestuurlijke portefeuille | 6 | 1 | | 5 | |
| Ambtelijke structuur *) | 5 | 3 | | 3 | 1 |
| Procedures/Cultuur | 2 | 3 | 6 | | 1 |

*) Van 1 gemeente is de indeling in de organisatie niet bekend

Bestuurlijke portefeuille

Voor indeling in portefeuille is bepalend met welk leidend motief monumentenzorg samen met andere beleidsterreinen in een portefeuille is ondergebracht. Zwak geldt wanneer monumentenzorg los staat zonder duidelijke verbinding met een gerelateerd beleidsterrein. De andere varianten onderscheiden zich door een combinatie met een bepaald beleidsterrein. Ruimtelijke belangen zijn bijvoorbeeld: verkeer, natuur en milieu. Hoe dichter de combinatie ligt bij de ruimtelijke ordening en/of stedenbouw, hoe beter de score.

Scores

- Een 6 tal gemeenten scoort maximaal, dat wil zeggen dat zowel monumentenzorg als ruimtelijke ordening bij dezelfde wethouder is ondergebracht. In 1 gemeente is monumentenzorg opgeknipt en vallen bepaalde onderdelen van monumentenzorg in dezelfde portefeuille als bij de wethouder RO. Bij 5 gemeenten valt monumentenzorg niet in de portefeuille met ruimtelijke ordening, maar is veelal ondergebracht bij cultuur.

Ambtelijke structuur

Voor ambtelijke structuur is bepalend op welk niveau in de organisatie monumentenzorg en ruimtelijke ordening 'bij elkaar komen'. Het gunstigst is de situatie waarin beide disciplines binnen één afdeling opereren. De lijnen zijn kort; afstemming vindt direct op de werkvloer plaats, de leidinggevende kan rechtstreeks sturen op samenwerking en uitwisseling. Hoe verder de disciplines van elkaar afliggen, hoe moeilijker het voor de medewerkers is om de gezamenlijke belangen te laten gelden en hoe meer afhankelijk men wordt van procedures en de cultuur binnen de organisatie. Het zwakst is de situatie waarin beide disciplines niet alleen ver van elkaar af zijn georganiseerd, maar de beperkte capaciteit ook nog eens is versnipperd over meerdere afdelingen en diensten.

Scores

- In 5 gemeenten is monumentenzorg in de zelfde afdeling ondergebracht als ruimtelijke ordening (of stedenbouw) en bij 3 gemeenten valt het in dezelfde dienst.
- In een 3 tal gemeenten zijn de monumentenzorg taken ondergebracht in verschillende diensten. In 1 gemeente is monumentenzorg versnipperd ondergebracht in de organisatie.

Procedures en cultuur

Voor procedures en cultuur is bepalend in welke mate de samenwerking tussen de disciplines monumentenzorg en ruimtelijke ordening wordt ondersteund door formele procedures en ongeschreven regels en gebruiken. Procedures en cultuur dragen in gelijke mate bij aan succesvolle borging; binnen een organisatie ligt meestal het zwaartepunt op het één of het ander. Daarom is ervoor gekozen dit in één aspect onder te brengen. Het sterkst is de situatie waarin procedures en cultuur elkaar versterken en een eenheid vormen; op dat moment is de samenwerking geïstitutionaliseerd.

Scores

- 5 gemeenten scoren op procedures/cultuur niveau 4 of 5; zij hebben een sterk protocol ontwikkeld, hebben een cultuur van samenwerken of werken zo hecht samen dat sprake is van institutionalisering. Dit speelt met name bij de grote en middelgrote gemeenten.
- Van de 12 gemeenten scoren 7 gemeenten een score van 3 of lager. In deze gevallen is er maar beperkt sprake van formele procedures en ontbreekt een expliciete samenwerkingscultuur.

Kwaliteit vooroverleg

Naast goede samenwerking zijn tenslotte de toegankelijkheid van de gemeente en de beschikbaarheid van kennis en capaciteit in het voortraject van de vergunningverlening van grote betekenis. De dienstverlening en professionaliteit tijdens de eerste fase van een project zijn bepalend voor de mate waarin de burger als partner een bijdrage kan en wil leveren aan het behoud van monumenten.

Tabel 14: aspecten op de dimensie *Organisatie* (2)

| | kwaliteit vooroverleg |
|-------|---|
| zwak | 1 geen specifieke inzet op vooroverleg |
| | 2 ad hoc vindt vooroverleg plaats, afhankelijk van initiatief eigenaar |
| ↔ | 3 gemeente zet systematisch in op vooroverleg; capaciteit beperkt |
| | 4 capaciteit en beschikbaarheid vooroverleg zijn vanuit monumentenzorg voldoende en worden systematisch ingezet |
| sterk | 5 vooroverleg is een gezamenlijke inspanning van monumentenzorg en ruimtelijke ordening |

Uitkomsten

De uitkomsten op de dimensie *Organisatie, kwaliteit vooroverleg* zijn als volgt gescoord over de 12 gemeenten:

Tabel 15: Scores *Organisatie, kwaliteit vooroverleg*

| Organisatie | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Kwaliteit vooroverleg | 1 | 3 | 6 | 1 | 1 |

Kwaliteit vooroverleg

Als schaalverdeling voor het aspect kwaliteit vooroverleg is gekeken naar de beschikbaarheid van kennis en capaciteit, de mate waarin de gemeente systematisch inzet op vooroverleg, en tenslotte de betrokkenheid vanuit de ruimtelijke ordening. Dit laatste is in elk geval aan de orde bij herbestemmingsprojecten, maar vanuit de MoMo-gedachte ook bij de verbouwplannen aan een pand in een ruimtelijke context die cultuurhistorische waarden vertegenwoordigt.

Scores

- Van de 12 gemeenten scoren 10 gemeenten niveau 3 tot 5. Ofwel er wordt actief ingezet op het vooroverleg.
- Bij de grote gemeenten en bij een kleine gemeente met veel monumenten wordt score 4 behaald.
- De helft van de gemeenten zet systematisch in op vooroverleg door burgers actief op de mogelijkheid te wijzen, maar heeft beperkt capaciteit beschikbaar
- Slechts 2 gemeenten scoren 'laag' (niveau 2).

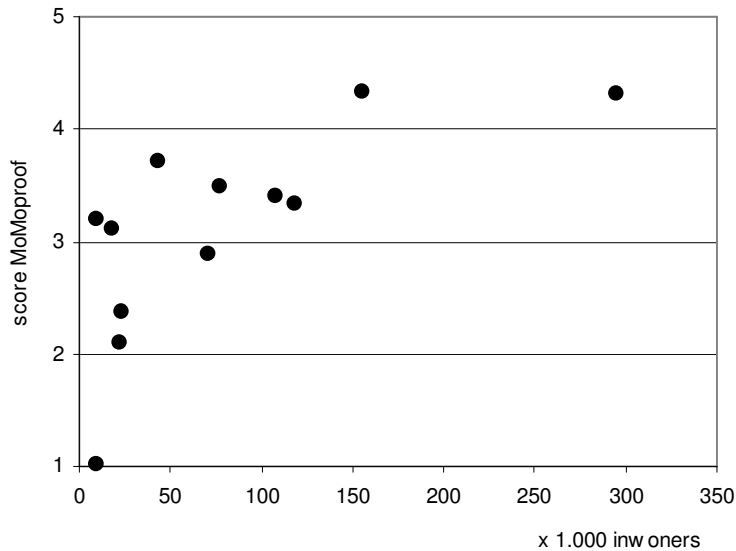
Overall conclusie

Meerdere gemeenten in het onderzoek hebben op een of andere manier samenwerking tussen monumentenzorg en ruimtelijke ordening tot stand gebracht. Het niveau wisselt echter tussen ad hoc overleg en structurele samenwerking. De inzet op het vooroverleg is iets minder ver gevorderd, vooral door gebrek aan capaciteit.

4.5 Gemeenten MoMo-proof

Onderstaande figuur toont de uitkomsten van de drie dimensies samen voor de 12 gemeenten uit het onderzoek. De verticale as toont de gemiddelde score op de vijfpuntsschaal. Langs de horizontale as is het aantal inwoners af te lezen.

Figuur 10: uitkomsten



Indien we kijken naar de bovenstaande scores kunnen we constateren dat het al dan niet MoMo-proof zijn van een gemeente sterk samenhangt met de omvang. De twee grootste gemeenten doen het beide goed: zij scoren over alle aspecten tussen de 4 en de 4,5. Drie kleinere gemeenten scoren over alle aspecten gemiddeld zwak: tussen de 1 en de 2,5. Zij slagen er slechts in om een beperkt aantal stappen te maken. Enkele kleine gemeenten scoren wel hoger. De middelgrote gemeenten scoren tussen de 2,75 en de 3,5.

De grafiek geeft een samenvattend beeld van de twaalf in het onderzoek betrokken gemeenten. Enkele bijzonderheden over de uitkomsten zijn de volgende.

- Stedelijkheid of landelijkheid blijken niet bepalend te zijn voor de uitkomsten. Ook het aantal monumenten binnen de gemeente is niet bepalend.
- Bijna alle gemeenten (10 van de 12) scoren relatief slecht op het bestemmingsplan. Dat wil zeggen dat de score op het bestemmingsplan lager is dan hun eindscore. Dat betekent dat bijvoorbeeld gemeenten wat betreft de interne samenwerking en de beleidsontwikkeling verder zijn dan wat betreft de borging in het bestemmingsplan.
- Verschillende gemeenten (7 van de 12) zetten sterk in op het in kaart brengen van cultuurhistorische waarden, soms (bij 3 van de 7) zelfs vooruitlopend op beleidsontwikkeling. De score op de erfgoednota en op de positie tijdens overleg is in die 3 gevallen veel lager.

- Een beperkt aantal gemeenten (4 van de 12) scoort goed op de impact op het beleid. Deze gemeenten scoren allemaal ook goed op het aspect procedures / cultuur, binnen het onderdeel organisatie. Dit wijst erop dat het één randvoorwaardelijk is voor het ander. Met andere woorden zonder voldoende procedures of een sterke cultuur van samenwerken, is het niet goed mogelijk om als volwaardige partner te opereren.

Ambitieniveau

Onderstaand heeft AEF een ambitieniveau neergelegd voor de gemeenten. Om gemeenten als MoMo-proof aan te merken stellen wij dat grote gemeenten rond de 4 moeten kunnen scoren en de overige gemeenten tussen de 3 en 4. Daarnaast is een inschatting gemaakt van de tijdsduur om MoMo-proof te kunnen worden. De verandering vraagt om verandering op 3 niveaus die elk een eigen tijdslijn kennen:

- Beleid: ontwikkelen van nieuw ruimtelijk ontwikkelingsbeleid vraagt een doorlooptijd van 1 tot 2 jaar. Overigens betekent dit niet dat het beleid integraal is doorgevoerd, maar dat gemeenten het beleid kunnen formuleren en kunnen toepassen. Helder moet zijn dat het integrale monumentenbeleid dan bijvoorbeeld nog niet in alle bestemmingsplannen is doorgevoerd.
- Instrumenten: instrumenten hebben een langere doorlooptijd voor ontwikkeling nodig. Om instrumenten te ontwikkelen en in de praktijk goed te laten functioneren is een doorlooptijd van circa 3-4 jaar nodig (mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit).
- Cultuurverandering in de organisatie: MoMo wordt bij monumentenzorg goed ontvangen. Er is voldoende openheid om integraal monumentenbeleid op te pakken. Tegelijkertijd vraagt de verandering het nodige van de medewerkers op gebied van kennis en vaardigheden, bij zowel monumentenzorg als bij ruimtelijke ordening. De tijdslijn is hier het langst: 3-5 jaar.

Onderstaand wordt nader aangegeven hoe AEF de implementatie inschat naar omvang van gemeente:

- Grote gemeenten: de twee grote gemeenten in het onderzoek hebben reeds een behoorlijk niveau. Het ambitieniveau bij grote gemeenten dient erop gericht te zijn dat zij binnen 3 jaar rond niveau 4 scoren.
- Middelgrote gemeenten: de middelgrote gemeenten scoren divers op alle dimensies. Op dit moment steken veel van deze gemeenten nog tijd in het bijwerken van de monumentenlijst. Tegelijkertijd dienen deze gemeenten de switch te maken. Het aanreiken van kennis aan deze gemeenten is van belang. Een reëel ambitieniveau lijkt dat deze gemeenten allen over 5 jaar op niveau 3-4 scoren. Dit zal naar verwachting om een grotere inspanning vragen dan bij de grote gemeenten.
- Kleine gemeenten: de kleine gemeente scoren zwak. Bij deze gemeenten is het de kunst om in de komende periode te sturen op de belangrijkste noodzakelijkheden, zoals kwaliteit organiseren in het vooroverleg. Organisatorisch onderbrengen van monumentenzorg bij ruimtelijke ordening kan er toe leiden dat dit niveau bereikt wordt. De ontwikkeling van instrumenten moet overgelaten worden aan de grote- en middelgrote gemeenten en te zijner tijd van hen worden overgenomen. Het ambitieniveau is dat deze gemeenten over 7 jaar allen op niveau 3-4 scoren.

Vertaling landelijk

Onderstaand is een vertaling gemaakt van de 12 voorbeeldgemeenten naar een verdeling van gemeenten over het land. De vertaling is gemaakt om te laten zien hoe de ambitieniveaus zich verhouden tot het landelijke monumentenbestand.

Tabel 16: vertaling uitkomsten naar landelijke verdeling gemeenten

| | aantal gemeenten | aandeel totale monumentenbestand | ambitieniveau MoMo-proof |
|-----------------|------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| <25.000 inw. | 222 | 25% | binnen 3 jaar rond niveau 4 |
| 25-150.000 inw. | 196 | 54% | binnen 5 jaar op niveau 3-4 |
| >150.000 inw. | 12 | 21% | binnen 7 jaar op niveau 3-4 |
| alle gemeenten | 430 | | |

Als de grote gemeenten erin slagen binnen drie jaar MoMo-proof te worden heeft dat betrekking op een vijfde van het monumentenbestand. Aanbevelingen die zich richten op de middelgrote gemeenten zullen naar verhouding impact hebben op veel monumenten. De achterstand bij de kleine gemeenten is echter aanzienlijk; aanbevelingen die zich op deze groep richten hebben veel impact op het gemiddelde.

5 Bevindingen MoMo

Welke maatregelen worden in de beleidsbrief MoMo aangekondigd om de modernisering te bewerkstelligen? Hoe is de reactie van gemeenten op deze maatregelen? Welke effecten worden van de maatregelen verwacht?

5.1 Maatregelen

Pijler 1/verankering in RO

- Wettelijke verankering regelen
In de beleidsbrief is het bestemmingsplan aangewezen als het instrument om de waarden die de gemeente in kaart heeft gebracht en gewaardeerd, vast te leggen. Bij de planologisch inbedding van cultuurhistorische waarden dient het bestemmingsplan als sluitstuk. Het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) wordt zo aangepast dat in de toelichting van het bestemmingsplan moet worden beschreven 'op welke wijze met de in het gebied aanwezige of te verwachten cultuurhistorische waarden rekening is gehouden'.
- Structuurvisie opstellen met paragraaf cultuurhistorie
De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)¹ verplicht de gemeenten om een structuurvisie vast te stellen². Daarin geeft de gemeente de richting aan van de gewenste ruimtelijke inrichting en laat zij zien hoe men denkt deze te kunnen verwezenlijken. Ook Rijk en Provincie dienen structuurvisies op te stellen in plaats van de respectievelijke Planologische Kern Beslissing of het Streekplan. De structuurplannen van verschillende overheidsorganen hebben geen juridische doorwerking op elkaar, maar men mag ervan uitgaan dat overheden elkaars visies als referentiekader gebruiken en strijdigheid onderling vermijden.
In de beleidsbrief MoMo nemen de ministers van OCW en Infrastructuur en Milieu zich voor gezamenlijk een rijksstructuurvisie op te stellen voor de cultuurhistorie, waarin beschreven staat welke waarden het Rijk in een bestemmingsplan verwoord wil zien. Zo zullen een tiental stedelijke structuren van nationaal belang uit de wederopbouwperiode worden opgenomen in de structuurvisie. Voor onderdelen waar een effectieve doorwerking is vereist zal de structuurvisie verankerd worden in een algemene maatregel van bestuur.

Pijler 2/deregulering en betrokkenheid burgers

- Beperking adviesplicht
Zoals in paragraaf 2.2 al vermeld is per 1 januari 2009 de adviesplicht van de minister bij het verlenen van vergunningen ingeperkt. De minister gaat er vanuit, dat 70% van de procedures voor rijksmonumenten zonder advies van de RCE kan worden afgedaan (ongeveer 1800 vergunningen per jaar).

¹ Deze heeft per 1 juli 2008 de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) vervangen

² Het overgangsrecht bewerkstelligt wel dat streekplannen en structuurplannen, vastgesteld op basis van de WRO, gelijk worden gesteld met structuurvisies.

- Snellere procedures
De doorlooptijd van de omgevingsvergunning (Wabo) is aan duidelijke termijnen gebonden (onderscheiden naar een reguliere en een uitgebreide procedure). Voor aanvragen zonder adviesplicht van het RCE is het de bedoeling dat de reguliere (kortere) procedure van toepassing is. Opschorting van de termijn is binnen de Wabo beperkt mogelijk. Daarmee ligt de druk bij de gemeente om tijdig uitsluitel te bieden over de vergunningaanvraag.
De Wabo is op 1 oktober 2010 landelijk ingevoerd. De minister is voornemens om middels een Algemene maatregel van bestuur (Amvb) te regelen dat de termijn voor de vergunningaanvragen zonder adviesplicht naar 8 weken gaat (reguliere procedure).
- Afschaffen vergunningplicht kleine ingrepen.
De Minister is voornemens om samen met de minister van Infrastructuur en Milieu te bekijken of kleine ingrepen in monumenten vergunningvrij gemaakt kunnen worden, zoals bijvoorbeeld bij onderhoudswerkzaamheden.
- Aanwijzing rijksmonumenten uitsluitend ambtshalve
De Minister gaat er vanuit dat het huidige rijksmonumentenbestand nagenoeg volledig is. Het beperkte aantal aanwijzingen dat nu nog volgt heeft uitsluitend betrekking op nationale toparchitectuur. Een selectief en strategisch aanwijzingsprogramma zal tot stand komen in overleg met andere overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. De adviesrol van de gemeente blijft in die gevallen bestaan.
- Vereenvoudiging instandhoudingssubsidie
De minister maakt de procedure die eigenaren moeten volgen om subsidie te verkrijgen voor de instandhouding van monumenten (het Brim) eenvoudiger. Eigenaren krijgen meer vrijheden en kunnen in sommige gevallen kiezen tussen een laagrentende lening of een subsidie. Het verstrekken van rijkssubsidie is geen gemeentelijke taak. Deze maatregel heeft voor gemeenten geen directe gevolgen.
- Kwaliteitsnormen
De Minister beveelt de gemeenten aan gebruik te maken van kwaliteitsnormen voor de restauratiesector, waarnaar kan worden verwezen bij opdrachten, vergunningen en subsidies. Deze kwaliteitsnormen zullen door de sector, bijgestaan door de RCE, worden ontwikkeld.

Pijler 3/herbestemming

- Onnodige schade en verval voorkomen
De minister van OCW bereidt maatregelen voor die eigenaren beter in staat stellen om tot tijdige en duurzame herbestemming van erfgoed te komen. Deze maatregelen zullen zich richten op:
 - . het voorkomen van onomkeerbare stappen (sloop) in de fase dat herbestemmingmogelijkheden nog moeten worden onderzocht; de Minister verwijst hiervoor onder andere naar het gebruik van het voorbereidingsbesluit
 - . 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 (twee concrete regelingen in voorbereiding)
 - . een bijdrageregeling voor haalbaarheidsonderzoek
 - . gecombineerd met een wind- en waterdichtregeling, bedoeld om de kosten te dekken van het in stand houden van gebouwen tijdens de planfase.

- Opzetten van een kennisprogramma
Een Nationaal Programma Herbestemming is ingericht. In het kader van dit programma wordt tevens een visie ontwikkeld op transformatieopgaven en hiervoor wordt een leidraad ontwikkeld, samen met andere overheden en partijen in het veld.

5.2 Bevindingen

In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van MoMo en de interpretatie van de werking daarvan binnen de gemeenten. Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de belangrijkste MoMo-maatregelen. Deze bevindingen zijn opgesteld op basis van de interviews met de relevante partijen (steunpunten, provincies, belangenorganisaties), de diepte-interviews bij gemeenten en de betrokkenen bij de uitwerking van de cases.

Pijler 1/verankering in de RO¹:

1

- De meest gebruikte oplossing om in de ruimtelijke ordening de cultuurhistorische waarden in een gebied aan te duiden zijn waardekaarten, in combinatie met een toelichting. Het maken van waardekaarten wordt meestal uitbesteed aan externe bureaus. In verschillende gemeenten lopen projecten (of hebben projecten gelopen) om de waarden in het buitengebied in kaart te brengen.
- De aanduiding 'verwachte cultuurhistorische waarde' wordt van belang geacht om tijdig kennis over cultuurhistorische waarden te verzamelen voordat ingrepen in het gebied plaatsvinden. Deze werkwijze zoekt de parallel met mogelijkheden om een onderzoeksplicht aan het bestemmingsplan te verbinden (analoog aan archeologie).

¹ Zie voor de vragenlijst die aan de bevindingen ten grondslag ligt,

Bijlage 1.

p 51

GO91/Rapp/013e

- Diverse gemeenten brengen de cultuurhistorische waarden uitgebreid in kaart met een brede ruimtelijke invalshoek, maar kiezen er bewust voor de geselecteerde waarden vervolgens als monument aan te wijzen (en niet specifiek te borgen in het bestemmingsplan). De redenen die zij daarvoor aanvoeren zijn tweeledig:
 - . onbekendheid met het instrumentarium. Men wacht liever op concrete handleidingen
 - . geen zicht op meerwaarde van bescherming via het bestemmingsplan, die zou opwegen tegen de benodigde extra inspanningen.

2

- Belvederegebieden en de aanwijzing tot beschermde stads- en dorpsgezichten hebben de cultuurhistorie in de bestemmingsplannen op de kaart gezet.
- Gemeenten relativiseren de juridische 'hardheid' van de bescherming.

3

- De verplichting om cultuurhistorie in alle bestemmingsplannen op te nemen stuit niet op weerstand, maar wordt voornamelijk stap voor stap opgepakt.
- Opname in het bestemmingsplan wordt niet ervaren als de complete vervanger voor de aanwijzing van monumenten; er is nog teveel onzekerheid (zoals bijvoorbeeld over de bescherming van het interieur) en te weinig ervaring in het toepassen van het instrument voor verschillende situaties.
- Onbekendheid en onervarenheid leiden gemakkelijk tot standaard reacties en weerstand, zowel binnen de eigen organisatie als bij externen. Bijvoorbeeld vanuit de ruimtelijke ordening zelf, waar men waakt voor teveel details en specifieke regelgeving. In het algemeen is binnen ruimtelijke ordening de trend om het aantal spelers te beperken.

4

- De samenwerking tussen de betrokken ambtenaren is bepalend voor de mate waarin cultuurhistorie is opgenomen in een integrale visie op de ruimtelijke opgaven in een gemeente. Bestuurlijke ophanging en organisatorische verankering dragen bij aan institutionalisering van de samenwerking.
- De positie van betrokken ambtenaren en bestuurders in het debat is sterker wanneer er consensus bestaat binnen de gemeente over de economische waarde van cultuurhistorie voor het betreffende gebied in specifieke zin en voor de gemeente in brede zin. Een economische impactanalyse van de cultuurhistorische waarde kan hier aan bijdragen.
- Beperkte capaciteit bij kleine gemeenten maakt dat prioriteiten moeten worden gesteld en de ontwikkeling afhankelijk is van personen.

5

- De rol van de monumentencommissie bij het uitdragen van het integrale beleid is niet vanzelfsprekend. Er leven verschillende discussies over rolverdeling en invalshoeken van de commissie. Dit mede in het licht van discussies om monumentencommissie en welstandscommissie samen te voegen.
- Het komt voor dat de commissie deelneemt aan discussies over planontwikkeling, maar dit is geen gemeengoed.

6

- De eigenaren (bewoners) weten de gemeenten goed te vinden; de inhoud en diepgang van het overleg dat volgt, varieert.
- Organisaties die cultuurhistorische- en monumentenbelangen behartigen hebben vaak een signalerende rol en leveren waardevolle bijdragen aan inventarisaties en beschrijvingen.
- Uit de huidige praktijk is nog niet of nauwelijks aandacht voor het betrekken van burgers bij de inbreng van monumentenzorg in de integrale beleidsontwikkeling van de ruimtelijke ordening.

7

- Beleidsinstrumenten die vanuit de monumentensector zijn opgesteld zijn van beperkte waarde als het gaat om het integraal verankeren van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening.
- Opname in structuurvisies of 'bestuurlijke nota van uitgangspunten' biedt de beste uitgangspositie voor het verankeren van de cultuurhistorische waarde. In de praktijk wordt dit echter nog weinig gedaan.
- Essentieel voor draagvlak is dat de gemeente zelf de grote lijnen uitzet. Advies kan daarbij op zijn hoogst ondersteunend zijn (bijvoorbeeld een inventariserend onderzoek/om verwachte waarden in kaart te brengen). Goed opdrachtgeverschap is van belang; de monumentenafdeling moet goed in kaart hebben welke informatie benodigd is om het verhaal te kunnen vertellen.

8

- De samenwerking tussen gemeenten onderling en met provincies is vooral gericht op landelijke gebieden die de gemeentegrenzen overschrijden.
- De positie van steunpunten sluit aan bij de behoefte van (kleine) gemeenten aan kennis, netwerken en leren van nieuwe ontwikkelingen. Individuele gemeenteambtenaren in kleine gemeenten hebben behoefte aan coaching. De steunpunten leggen in de praktijk verschillende accenten.

Belangrijkste conclusies

- Politiek draagvlak
MoMo heeft binnen gemeenten nog maar beperkt gezamenlijk draagvlak van monumentenzorg en ruimtelijke ordening. De mate waarin monumentenzorg politieke steun krijgt is mede bepalend voor de vraag of monumentenzorg (voldoende) aan tafel komt bij de ambtelijke diensten of afdelingen die zich bezig houden met het ruimtelijke beleid van de gemeente. De te ontwikkelen of bij te stellen structuurvisies waarin cultuurhistorie is opgenomen, kunnen als vliegwiel fungeren bij het verwerven van een positie. Echter, voor veel gemeenten heeft het opstellen van een integrale structuurvisie geen prioriteit. Dat betekent dat per bestemmingsplan monumentenzorg een positie moet verwerven.

Dit betekent verder:

- . dat de inbreng van burgers op de plaats van cultuurhistorie binnen het ruimtelijke beleid nog nauwelijks aan de orde is geweest.
- . dat de inbreng van burgers op gebied van cultuurhistorie ook nog weinig gelegenheid heeft gehad zijn waarde te bewijzen, omdat cultuurhistorische waarden nog niet vaak expliciet in bestemmingsplannen zijn verwerkt en als zodanig ter inspraak zijn voorgelegd. Nog niet veel is daarom te zeggen over de vraag of en in hoeverre belangenverenigingen en burgers open staan voor de nieuwe aanpak.
- . dat de gemeenten zelf nog sterk in ontwikkeling zijn, waardoor een vertaling naar burgers nog geen praktijk is. Risico is dat als burgers niet in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij de ontwikkelingen die de gemeente op het gebied van MoMo doormaken dat burgers op grote achterstand worden gezet voor de komende jaren.
- . dat veel bestemmingsplannen zonder voorafgaande structuurvisie (of nota van uitgangspunten) worden aangepast. Dit maakt het voor de afdeling
- . monumentenzorg lastig om een positie naast alle andere belangen te verwerven

- . dat bestemmingsplannen voor beschermde stads- en dorpsgezichten een voortrekkersrol vervullen. Dit geldt evenzeer voor bestemmingsplannen voor gebieden die zijn aangewezen als Belvederegebied of als cultuurhistorisch waardevol worden aangemerkt in provinciale plannen. Voor deze bestemmingsplannen bestaat immers al politiek draagvlak voor het borgen van cultuurhistorische waarden.
- Inbreng van het belang van cultuurhistorische waarden
Aan tafel is het voor de monumentenzorg(ambtenaar) belangrijk het belang van cultuurhistorie voor het voetlicht te kunnen brengen. Hiervoor zijn twee zaken nodig:
 - . cultuur en ook monumenten worden in afnemende mate beoordeeld op hun intrinsieke waarde. Om het belang van monumenten aan te geven is het daarom nodig dat cultuurhistorische waarden in economische waarden worden vertaald
 - . vaardigheid om met verschillende disciplines te onderhandelen en zich in te leven in de belangen van verschillende diensten.In de praktijk is de capaciteit beperkt en worden prioriteiten gesteld. De schaal van de afdeling monumentenzorg is vaak te klein om systematisch de belangen van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordeningprocessen in te brengen.
- Instrument bestemmingsplan
Er is nog veel onduidelijkheid en onzekerheid over de manier waarop het bestemmingsplan kan worden ingezet om de cultuurhistorische waarden te borgen. Vragen die leven zijn: wat zijn de op te nemen ruimtelijke waarden? Hoe moeten deze worden opgenomen? Wat is de waarde van de bescherming in de praktijk? Er is behoefte aan:
 - . modellen en instructies voor het beschrijven van cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen en waardekaarten
 - . kennisontwikkeling en uitwisseling op gebied van juridische doorwerking van bestemmingsplannen
 - . cursussen op gebied van toepassen van bestemmingsplannen voor het borgen van cultuurhistorische waarden.
- Behoefte aan kennis van procedures ruimtelijke ordening
Monumentenambtenaren moeten kennis opbouwen van de belangrijkste RO instrumenten en de input die zij hier in kunnen hebben. Hiervoor dient cursusmateriaal/handleidingen te worden ontwikkeld.
Ook voor belanghebbenden (verenigingen, eigenaren et cetera) is het essentieel dat zij kennis kunnen verwerven over de RO-instrumenten en processen.
- Ineenvlechten stelsel
Een enkele voorloper in MoMo geeft aan dat het doel moet zijn dat het sectorale monumentenbeleid in de toekomst opgeheven moet worden ten faveure van het integrale monumentenbeleid. Door gemeenten die nog maar net met MoMo gestart zijn, wordt deze ontwikkeling nog niet gezien.

Alles bij elkaar betekent dit dat de stap naar het borgen van cultuurhistorische waarden in instrumenten van de ruimtelijke ordening aarzelend wordt gemaakt. Veel medewerkers monumentenzorg beschouwen het als een taak erbij, waarvoor zij de kennis en vaardigheden nog ontberen. De afdeling ruimtelijke ordening stelt zich in de beleving van monumentenzorg afwachtend op. De wijziging in de Bro zorgt ervoor dat om input wordt gevraagd aan monumentenzorg, maar het verkrijgen van draagvlak voor een expliciete doorwerking in de regels wordt vooralsnog ervaren als een zaak van monumentenzorg alleen.

Pijler 2/deregulering¹:

1

- Het aantal vergunningen voor rijksmonumenten dat binnen de geïnterviewde gemeenten jaarlijks wordt verstrekt is van de orde grootte van enkele tot tientallen per jaar².
- Met name kleine gemeenten geven bij kleine ingrepen uitsluitend advies over te gebruiken technieken en materialen en maken mondelinge afspraken met de eigenaren. Een vergunning hoeft dan niet meer te worden aangevraagd. Dit betekent dat het feit dat meer ingrepen vergunningvrij zijn, voor deze gemeenten niet of nauwelijks leidt tot een afname van het huidige aantal.

2

- De meeste grote gemeenten beschikken over voldoende capaciteit en kennis voor adviesverstrekking en vergunningverlening.
- Kleine gemeenten zijn voor kennis afhankelijk van monumentencommissie en externe partijen. Zij richten de vergunningverlening pragmatisch in. Resultaten zijn sterk persoonsgebonden. Het gebrek aan kennis wordt vooral op gebied van handhaving als probleem ervaren.

3

- De Wabo wordt algemeen gezien als een goede ontwikkeling. Hoewel in sommige gemeenten de invoering van de wet nog traag gaat en er zorgen zijn rond termijnen en ICT systemen, hebben de geïnterviewden het beeld dat de monumentenvergunning goed in de procedure past. De afstemming met de vergadercyclus van de monumentencommissie wordt vaak als knelpunt genoemd, maar nooit als een onoplosbaar probleem. In een aantal gemeenten is aangegeven dat invoering van de Wabo ook aanleiding is om de monumentencommissies en de welstandscommissies, die nu nog vaak apart adviseren, samen te voegen.
- Met het invoeren van de Wabo zullen gemeenten nog actiever investeren in het vooroverleg met eigenaren, zodat de formele vergunningaanvraag binnen de termijn kan worden verstrekt. Dit leidt in potentie tot betere plannen, maar kan ook het totale proces voor de eigenaar verlengen.
- Het invoeren van de reguliere procedure voor 'eenvoudige ingrepen' (ingrepen zonder adviesplicht RCE) in plaats van de uitgebreide procedure, zoals nu nog geldt voor alle rijksmonumenten, wordt door iedereen gezien als winst.
- Bij complexe ingrepen zullen mogelijk initieel meer afwijzingen zijn. In het verleden was de doorlooptijd van een procedure zo ruim dat er meermalen gelegenheid was om plannen bij te stellen en binnen de procedure opnieuw in te brengen. Met de invoering van de Wabo is dit niet langer mogelijk. Het verschil in effect op de uitkomsten voor rijksmonumenten en gemeentemonumenten (uitgebreide procedure versus reguliere procedure) zal in de praktijk niet heel groot zijn. Dat komt omdat bij de uitgebreide procedure veel van de extra tijd is ingeruimd voor de ter inzage legging als extra stap in het proces.
- Overigens wordt het wel onjuist ervaren dat voor gemeentemonumenten geen uitgebreide procedure geldt (zoals die wel geldt voor rijksmonumenten). Het verschil in cultuurhistorische waarde of belang van rijks- en gemeentemonumenten niet zo eenduidig dat het een principieel andere procedure rechtvaardigt. Ingrijpende wijzigingen van gemeentemonumenten zouden ook in aanmerking moeten kunnen komen voor de uitgebreide procedure.

¹ Zie voor de vragenlijst die aan de bevindingen ten grondslag ligt, Bijlage 1.

² ter vergelijking, de monitor van de Erfgoedinspectie levert het volgende beeld op voor het aantal in 2009 behandelde bouwplannen voor Rijksmonumenten: 10% van de gemeenten heeft naar eigen zeggen geen plannen behandeld, 53% 1 tot 5 plannen, 36% 6 tot 99 en 1 % meer dan 100 bouwplannen

- Een bijwerking van de Wabo¹ is dat het verschil tussen monumenten en niet-monumenten groter wordt, omdat voor niet-monumenten bepaalde ingrepen vaker vergunningvrij worden², dan al het geval was. De serre die de buurman wel (vergunningvrij) mag aanbouwen, mag de monumenteneigenaar niet maken. Het gaat hier om ongeveer dezelfde groep (kleine) bouwwerken die ook voor 2010 al vergunningvrij mochten worden gebouwd. Nieuw is dat ze voortaan niet alleen bij woningen, maar bij alle gebouwen zonder vergunning kunnen worden neergezet.
 - Met de Wabo is een tweede groep vergunningvrije bouwwerken geïntroduceerd: bouwwerken op achtererven. Voorwaarde is dat het bouwwerk past in het bestemmingsplan. Ook hier mits geen sprake is van een monument of van een door het rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht.
- 4
- De gemeenten hebben op dit moment geen duidelijk beeld van de voorgestelde kwaliteitsnormen: men denkt dat normen kunnen helpen maar ze zijn tegelijkertijd geen panacee. Een aantal gemeenten geeft aan zelf ook kwaliteitsnormen te hebben opgesteld voor toe te passen technieken. In de ene gemeente worden deze vooral intern gebruikt als toetsingskader bij de beoordeling van aanvragen, bij de ander dienen ze als referentiekader voor de eigenaar. Eén gemeente heeft voor een aantal onderdelen die vaak problemen opleveren (rieten daken, beglazing, pleisterwerk en voegwerk) informatiefolders ontwikkeld. Hierin worden te hanteren technische normen bij onderhoud beschreven.
 - De centrale informatiebank, Kimomo, is onvoldoende bekend bij de geïnterviewde gemeenten om conclusies over de meerwaarde ervan te kunnen trekken. De RCE geeft aan zelf nog niet zo ver te zijn dat gemeenten hier al profijt van kunnen hebben; de ontwikkeling is in de fase van het inrichten van een informatie-architectuur; parallel is zij bezig met het digitaal beschikbaar stellen van dossiers.

Belangrijkste conclusies

- De burger/eigenaar als partner voor monumentenzorg
Gemeenten gaan zwaarder inzetten op vooroverleg (zie ook 3.1.2). Hierdoor wordt het onduidelijk of de verkorting van de vergunningprocedure voor de eigenaar daadwerkelijk tot een snellere doorlooptijd van het aanvraagproces leidt. De intensiteit van de procedure neemt in potentie ook toe voor de eigenaar, mede omdat alleen kwalitatief goede aanvragen in behandeling worden genomen. Uit onderzoek van Intomart in 2008 blijkt dat eigenaren vooral behoefte hebben aan kennis, financiële middelen en minder vergunningsdruk. Het in een eerder stadium (meer) betrekken van de eigenaar voorziet in de behoefte aan kennis. Bij het ervaren van vergunningsdruk speelt naast totale doorlooptijd ook de toegevoegde waarde van het vooroverleg een belangrijke rol.
Conclusie is dat als de gemeente er met het vooroverleg in slaagt de eigenaar op een goede manier te informeren en begeleiden, zij dan voor de eigenaar meerwaarde kan leveren die de beleving van vergunningsdruk vermindert.

¹ De regels zijn opgenomen in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (BOR); een uitvoeringsmaatregel van de Wabo.

² Wat betreft monumenten die buiten van rijkswege aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten liggen. Overigens zijn hierover besprekingen gaande; bepaalde ingrepen zouden ook binnen deze gebieden vergunningvrij worden.

- Dilemma MoMo versus bescherming tegen vergunningvrij bouwen
Voor de groep kleine bouwwerken die voor woningen al vergunningvrij was heeft de gemeente geen mogelijkheden om dit in bijzondere situaties te verbieden of kwaliteitseisen te formuleren. Enkel het aanwijzen van het hoofdgebouw als gemeentelijk monument biedt bescherming. Dit kan een dilemma oproepen bij gemeenten die ervoor kiezen minder sectoraal te beschermen en die de bescherming van cultuurhistorische waarden juist (conform MoMo) meer willen regelen via het bestemmingsplan. Daarnaast zal bij de burger/eigenaar in het algemeen de weerstand tegen het aanwijzen van (gemeentelijke) monumenten toenemen omdat daarmee veel (kleine) ingrepen niet meer vergunningvrij zullen zijn. De conclusie is dat in de beleving van gemeenten deze regels voor vergunningvrij bouwen een drempel kunnen zijn in het toepassen van MoMo.
- Extra druk op beschermende werking bestemmingsplan
Voor de nieuwe groep vergunningvrije bouwwerken (op achtererven) komt er meer druk op het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan kan immers bij deze groep wel grenzen stellen. De vraag is echter of de bescherming die in het bestemmingsplan is opgenomen voldoende effect heeft. Als er geen vergunning hoeft te worden aangevraagd, is er ook geen aanleiding om expliciet te toetsen aan het bestemmingsplan. Vergunningvrije ingrepen mogen dan weliswaar niet in strijd zijn met het bestemmingsplan, maar dit is alleen door middel van handhaving achteraf te bewaken. Conclusie is dat voor ingrepen die onder deze groep van vergunningvrij bouwen vallen, de bescherming die in het bestemmingsplan is opgenomen moeilijk te handhaven is.
- Wordt de gemeente ontlast/blijft de belasting gelijk?
Het invoeren van kortere termijnen voor 'kleine ingrepen' leidt niet tot grote problemen (of legaliseren huidige status quo). Het effect van de invoering van de Wabo op lange termijn is door de combinatie van veel vergunningen lastig te voorspellen. De integrale aanpak van de vergunning sluit goed aan bij de inbedding in de ruimtelijke ordening (pijler 1). Uit de interviews komt naar voren dat men zich vanuit de monumentenzorg vooral richt op de te halen termijnen voor de monumentenvergunning en minder op de toets van het bestemmingsplan.
- Behoefte aan kennis/vaardigheden vooroverleg
Het (vaker) houden van vooroverleg vergt een andere belasting/inzet van de gemeentelijke monumentenzorger. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten van groot en professioneel tot klein en zeer pragmatisch zijn ingericht. Met uitzondering van de grote gemeenten is op veel plekken sprake van versnipperde kennis en capaciteit, ook op het gebied van toezicht. De extra inzet op vooroverleg moet juist daar vandaan komen; dit lijkt voor veel gemeenten niet haalbaar.
Suggesties die zijn gedaan:
 - . certificering voor opleidingsinstituten om wildgroei in het aanbod van cursussen tegen te gaan
 - . inrichten van een regionale pool voor begeleiding en toezicht tijdens de bouw (bouwbegeleiding), met kennis van monumenten
 - . periodieke voorlichting aan eigenaren van rijksmonumenten over rechten en plichten door RCE
 - . certificering van uitvoerders (zoals aannemers en architecten) om kennis en kwaliteit te borgen

Pijler 3/herbestemming¹

1

- Gemeenten brengen leegstand niet structureel in kaart. Zij zijn veelal wel op de hoogte van leegstand van beeldbepalende panden. Gemeenten zijn vaak afhankelijk van meldingen door burgers/eigenaren.

2

- Gemeenten zijn meestal niet van begin af aan betrokken bij het zoeken naar herbestemming en vervullen op dat moment geen regierol. De betrokkenheid varieert en heeft een ad hoc karakter.

3

- Sloop is via het bestemmingsplan uiteindelijk niet te voorkomen. Een monumentenstatus blijft noodzakelijk voor afdoende bescherming van monumentaal erfgoed.

4

- Gemeenten hebben geen instrumenten om verval te voorkomen. De wind- en waterdichtregeling sluit goed aan bij hun behoeften. Aanvullend is er behoefte aan een regeling, vergelijkbaar met de aanschrijvingsregeling in de woningwet. Daarmee zouden gemeenten eigenaren kunnen verplichten onderhoud uit te voeren.
- (Tijdelijke) versoepeling van gebruiksregels (veiligheid, warenwet, arbo) kan gemeenten ondersteunen in het vinden van overbruggende oplossingen bij leegstand.

5

- De meeste gemeenten voeren geen actief herbestemmingsbeleid. Kleine en middelgrote gemeenten zijn thans niet toegerust (kennis en capaciteit) om complexe herbestemmingprocessen te leiden. De omvang van het aantal gebouwen voor herbestemming is vaak niet groot, waarbij er dikwijls ook nog een grote variëteit tussen soorten gebouwen bestaat (scholen, kerken, industriële complexen). Tegelijk gaat het om belangrijke gebouwen in een gemeenschap, waarbij er grote politieke druk bestaat om gebouwen adequaat te herontwikkelen. Verschillende gemeenten geven aan behoefte te hebben aan bondige informatie met herbestemmingsmogelijkheden/-voorbeelden per categorie monumenten.

6

- Een aantal van de problemen met herbestemming liggen niet bij de monumentenzorg, maar zijn wel een probleem voor de gemeente. Bijvoorbeeld de stapeling van diverse regelingen vanuit verschillende beleidsterreinen (warenwet, brandveiligheid, milieu et cetera). In de voorbereiding kan regievoering bijdragen aan versterking van het proces en het vinden van oplossingen. In de uitvoering (het beoordelen van de verschillende onderdelen van de vergunning) dient Wabo dit aanzienlijk eenvoudiger te maken.

Conclusies

- Herbestemming breed probleem
Leegstand en verlies van functionaliteit van grote gebouwen en complexen is een probleem dat op nationaal en gemeentelijk niveau speelt. Vanuit monumentenzorg ontbreken de instrumenten om leegstand rechtstreeks aan te pakken. Suggesties die op dit punt zijn gedaan zijn de volgende:
 - . versoepeling regels voor tijdelijk gebruik; ontheffingsprocedures
 - . maatregelen (op rijksniveau) tegen leegstand, bijvoorbeeld een aanschrijvingsregeling (analoog aan woningwet, bouwbesluit) gericht op monumentale waarden

¹ Zie voor de vragenlijst die aan de bevindingen ten grondslag ligt,

Bijlage 1.

p 58

GO91/Rapp/013e

- Leegstand niet structureel in beeld
In geen van de gesproken gemeenten wordt leegstand structureel in beeld gebracht en gedocumenteerd. Er zijn wel steden waar dit wel gebeurt, bijvoorbeeld Den Haag en Haarlem¹. Wanneer aanbod (leegstand) en vraag (behoefte aan functionele ruimten) niet structureel worden bijgehouden, kunnen gemeenten ook niet op ontwikkelingen anticiperen en een regierol op zich nemen.

¹ Bron: interview met de Federatie voor Grote Monumentengemeenten

6 Aanbevelingen

Waar schieten de maatregelen tekort? Welke knelpunten kunnen worden opgelost? Hoe kunnen suggesties die gemeenten geven in aanbevelingen worden vertaald? Voor een antwoord op deze vragen grijpen wij eerst terug op de drie dimensies van MoMo-proof in de meting van hoofdstuk 4.

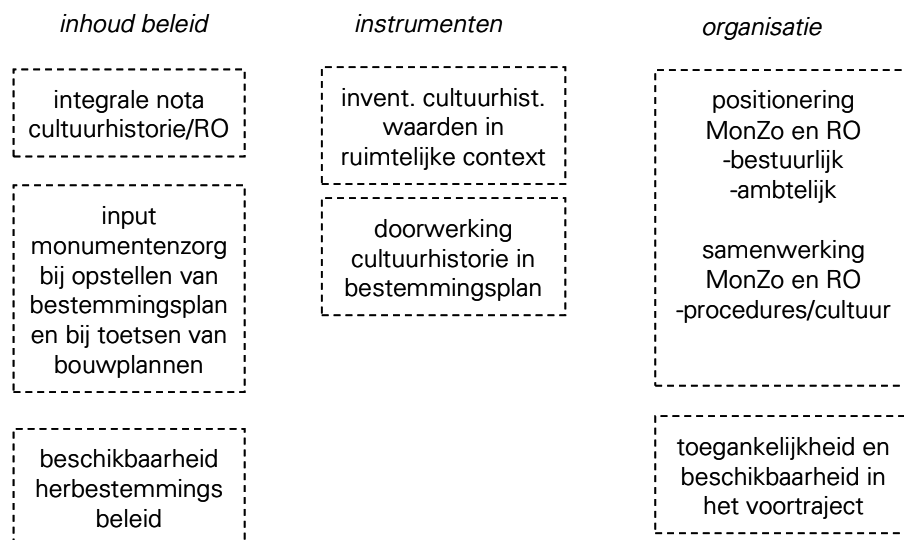
6.1 Dimensies MoMo-proof

De uitkomsten van de 12 gemeenten zijn niet zonder meer één op één te vertalen naar individuele gemeenten in den lande. In het algemeen lijkt de kans dat een gemeente verder is met de modernisering monumentenzorg groter, naarmate de gemeente groter is qua aantal inwoners.

Er zijn drie dimensies gedefinieerd om te bepalen in hoeverre een gemeente MoMo-proof is: inhoud beleid, instrumenten en organisatie. Deze dimensies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voor een duurzame ontwikkeling is niet alleen de inhoudelijke koers, maar ook de organisatorische inbedding en de instrumentele borging van belang. De modernisering dient op elk van de drie dimensies zichtbaar te zijn.

Volledigheidshalve hieronder opnieuw de dimensies en aspecten van MoMo-proof.

Figuur 11: dimensies en aspecten MoMo-proof



Om gemeenten te ondersteunen bij het moderniseren van de monumentenzorg kunnen derhalve op elk van de drie dimensies aanbevelingen worden geformuleerd. De aanbevelingen zijn daarom per dimensie geordend. Tot slot wordt nog een onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten, waarbij wordt aangegeven waar de belangrijkste quick wins zijn te maken om de gemeenten een stap verder te brengen.

6.2 Inhoud beleid

1

Integrale structuurvisie

Politiek draagvlak is één van de belangrijkste knelpunten als het gaat om het verwerven van positie tussen de verschillende belangen binnen de ruimtelijke ordening. Zowel bij het opstellen van bestemmingsplannen als bij het toetsen van bouwplannen aan de bestemmingsplannen. Zeker wanneer voor elk bestemmingsplan opnieuw de waarde van cultuurhistorie moet worden aangetoond. De structuurvisie dient richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling. De structuurvisie (eventueel een thematische structuurvisie) kan duidelijkheid geven over de betekenis van cultuurhistorie voor het gebied, op grond waarvan de positie van monumentenzorg helder wordt en kan rekenen op politieke steun. Bovendien is het vaststellen van een dergelijke visie gebonden aan een inspraakprocedure die vrijwilligers en historische verenigingen de gelegenheid biedt aan het beleid bij te dragen.

In de praktijk blijkt het opstellen van structuurvisies geen prioriteit te genieten. Van de 12 onderzochte gemeenten is er nog geen een gemeente die de cultuurhistorie in de structuurvisie heeft uitgewerkt.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- Bekijk -in samenspraak met Infrastructuur en Milieu- op welke wijze afspraken met de provincies kunnen worden gemaakt om binnen een bepaalde termijn cultuurhistorie in de provinciale structuurvisie te hebben opgenomen.
- Maak in het verlengde hiervan afspraken met de gemeenten om binnen een bepaalde termijn cultuurhistorie in de gemeentelijke structuurvisie te hebben opgenomen.

Respecteer daarbij de volledige autonomie van provincies en gemeenten; zoek naar mogelijkheden/incentives om tot gezamenlijke afspraken te komen.

Adressering 1 : DCE/minister van OCW in samenspraak met minister van Infrastructuur en Milieu. Afspraken met IPO en VNG
 Soort : wettelijk kader
 Prioriteit : 1

2

Economische betekenis monumentenzorg

Om het op monumenten gerichte RO beleid politiek relevant te maken, kan een economische impactanalyse van de cultuurhistorische waarden goed helpen. Er is een beperkt aantal studies verricht: naast het gegeven dat deze onderzoeken¹ maar beperkt bekend zijn binnen gemeenten, zijn de onderzoeken ook onvoldoende actueel. Binnen gemeenten is weinig ervaring met methoden en technieken om de economische waarde van cultuurhistorie te berekenen.

Dit geldt voor de inbreng in het RO beleid in het algemeen en in het bijzonder voor herbestemmingsprojecten, waar het gaat om de verdien capaciteit en kosten/baten analyses.

¹ Voorbeelden zijn:

Eigen haard is goud waard (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), Economische waardering van cultuurhistorie; case studie Tieler- en Culemborgerwaard (2004; dr. E.C.M. Ruijgrok, Witteveen + Bos; i.o.v. van de provincie Gelderland en projectbureau Belvedere)

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- zorg voor enkele nieuwe studies op dit terrein met een landelijke uitstraling. En draag er zorg voor dat deze studies methoden genereren die voor gemeenten hanteerbaar zijn.
- zorg voor de uitwisseling van praktijkvoorbeelden van rekenmodellen.

Adressering 2 : RCE mogelijk in combinatie met een aantal gemeenten en/of VNG
Soort : Ondersteunende inzichten en methoden
Prioriteit : 2

3

Verhouding ruimtelijke ordeningsbeleid – sectoraal beleid

Het sectorale Monumentenbeleid blijft vooralsnog naast het integrale beleid bestaan. Gemeenten zoeken naar de verhouding tussen beide soorten beleid. Het is belangrijk dat gemeenten de afweging tussen de inzet van soorten instrumenten op de goede gronden kiezen. De keuze tussen sectorale en planologische bescherming is meer dan een praktische of technische keuze. Er gaat een inhoudelijke visie aan vooraf. Voor zover deze (nog) niet in een structuurvisie (of vergelijkbaar beleidsdocument) is vastgelegd dient de gemeente haar keuze in het bestemmingsplan toe te lichten.

Deze toelichting moet uitleggen dat de ruimtelijke context van de in het bestemmingsplangebied gelegen monumenten of cultuurhistorische waarden van groot belang is, en dat daarom gekozen wordt voor een beschermde regeling in het bestemmingsplan. Wanneer het belang van de context groot is, ligt borging via ruimtelijke ordening meer voor de hand; anders volstaat een sectorale bescherming. Wanneer gemeenten in staat zijn de keuze voor bescherming via de ruimtelijke ordening te onderbouwen, wordt hun positie ten opzichte van andere belangen ook sterker.

De borging van cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan kan variëren van bestemmingen, tot dubbelbestemming, tot regels voor individuele objecten. Naarmate de detaillering toeneemt worden hogere eisen gesteld aan de meerwaarde van de planologische bescherming ten opzichte van sectorale bescherming. Wat is bijvoorbeeld het nut van het opnemen van de beschrijving van een individueel pand in het bestemmingsplan? Als de meerwaarde niet duidelijk is zullen planjuristen vanuit de ruimtelijke ordening eerder vragen stellen.

De aanpassing van het Bro heeft een algemene strekking. Het behoort tot het domein van de gemeente om hier invulling aan te geven. Dat neemt niet weg dat het rijk de ontwikkeling bij gemeenten kan helpen en versnellen door uitleg te geven over wat zij van de gemeenten verwacht. De meest directe weg is door dit in de toelichting op de regelgeving te verwoorden. Dit stuit mogelijk op weerstand uit oogpunt van deregulering. Een alternatief is te investeren in kennis bij gemeenten.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- a maak bij de aanpassing van het Bro (danwel de vertaling van de Bro-tekst in de praktijk), expliciet wat wordt verwacht van de tekst 'op welke wijze met de in het gebied aanwezige of te verwachten cultuurhistorische waarden rekening is gehouden'. Het verdient aanbeveling in elk geval een inhoudelijke onderbouwing te vragen van de keuze sectoraal/planologisch.

Adressering 3a : DCE/minister van OCW in samenspraak met Infrastructuur en Milieu
Soort : wettelijk kader
Prioriteit : 1

- b ontwikkel een handleiding die gemeenten helpt bij het maken van de keuze sectoraal monumentenbeleid of planologisch. Laat daarin zien dat er verschillende variaties zijn in de mate van detaillering van de borging en wat de meerwaarde kan zijn van het in meer of mindere mate en detail borgen van cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan.

Adressering 3b : RCE in samenspraak met de Federatie Grote monumentengemeenten en de steunpunten
Soort : Ondersteunende instrumenten
Prioriteit : 1

4

Voorbeeldprojecten

Als één schaaap over de dam is volgen er meer. Er zijn verschillende best practices bekend alsook gemeenten die als pilotgemeente optreden. Bij de meeste gemeenten start de ontwikkeling van MoMo met één of twee aansprekende voorbeelden. Zo vervullen Belvederegebieden en beschermde stads- en dorpsgezichten een voortrekkersrol. De invoering van MoMo zal zich op deze manier als een olievlek kunnen verspreiden. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- a Maak haast met de landelijke structuurvisie en gebruik het opnemen van de 10 landelijke structuren in de structuurvisie opnieuw als vliegwiel voor de betrokken gemeenten om ervaring op te doen met de bescherming via de ruimtelijke ordening.

Adressering 4a : minister van OCW, uitvoering OCW – in samenspraak met Infrastructuur en Milieu
Soort : wettelijk kader
Prioriteit : 2

- b Zorg voor uitwisseling van voorbeelden tussen gemeenten. Met name voorbeelden met een vernieuwend karakter: landelijke structuren buiten beschermde stads- of dorpsgezichten of individuele objecten in een ruimtelijke context.

Adressering 4b : RCE in samenwerking met de Federatie Grote Monumentengemeenten
Soort : ondersteunende instrumenten
Prioriteit : 2

- c Betrek daarbij belangenverenigingen en vrijwilligersorganisaties opdat zij de kansen en mogelijkheden van de integrale aanpak leren kennen. De gemeenten dienen zorg te dragen voor deze uitvoering. Steunpunten kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Een aantal landelijk ontwikkelde instrumenten kunnen daarbij behulpzaam zijn. In de te ontwikkelen handleidingen en/of cases dient steeds een apart hoofdstuk of paragraaf te worden gemaakt voor belangenverenigingen en vrijwilligersorganisaties. In opdracht van het rijk heeft de RCE hierin vanuit zijn kennisfunctie een coördinerend rol.

Adressering 4c : uitvoering bij gemeenten met behulp van steunpunten
RCE ontwikkelt een aantal landelijke instrumenten zoals handleidingen en cases, die inzicht geven
Soort : Beleid (Gemeenten) en ondersteunende instrumenten (RCE)
Prioriteit : 3

5

Herbestemmingsbeleid

Herbestemming is een thema waarin sectorale monumentenzorg en integraal beleid op de ruimtelijke ordening bij uitstek samen op moeten trekken. In de praktijk is op niveau van beleidsontwikkeling een gezamenlijke visie nodig. Het ontwikkelen van beleid op herbestemming kan helpen om opgaven tijdig te signaleren en de rolverdeling duidelijk te maken. Dit wordt echter nog niet veel gedaan. Uit de bevindingen blijkt dat men vindt over onvoldoende instrumenten te beschikken om een dergelijk beleid ook in de praktijk uit te voeren. De aangekondigde regelingen zijn daarvoor nog niet voldoende.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- versoepel regels voor tijdelijk gebruik; ontheffingsprocedures
- ontwikkel maatregelen tegen leegstand, bijvoorbeeld een aanschrijvingsregeling (analoog aan de woningwet, bouwbesluit) gericht op monumentale waarden
- creëer de mogelijkheid om – hangende nader onderzoek – een tijdelijke monumentenstatus versneld toe te kennen
- in een aantal gemeenten is herbestemmingsbeleid ontwikkeld. Ook sluiten gemeenten soms aan bij provinciaal beleid (Zeeland, Drenthe, Friesland). Maak deze beleidsstukken openbaar toegankelijk.

De voorgestelde regelingen zijn de verantwoordelijkheid van individuele gemeenten. Gemeenten kunnen geholpen worden indien zij gebruik kunnen maken van regelingen die reeds door andere gemeenten ontwikkeld zijn.

Deze regelingen zouden als cases beschikbaar kunnen worden gesteld via RCE.

| | |
|-------------|--|
| Adressering | : Gemeenten Ondersteuning door RCE middels verstrekken van cases of informatie over regelingen. De steunpunten en de Federatie grote monumenten gemeenten kunnen mede voorzien in het toeleveren van relevante informatie. |
| Soort | : Beleid (Gemeenten) en ondersteunende instrumenten (RCE) |
| Prioriteit | : 1 |

6.3 Instrumentarium

6

In kaart brengen cultuurhistorische waarden

Veel gemeenten zijn bezig met het inventariseren van de cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke context, in het bijzonder in de buitengebieden. Het zijn tijdrovende en kostbare projecten die meestal aan externe bureaus worden uitbesteed. Het in kaart hebben van de cultuurhistorische waarden is de eerste stap in het proces van beleidsontwikkeling, leidend tot het selecteren en borgen van cultuurhistorische waarden. Op het moment dat bestemmingsplannen moeten worden aangepast terwijl de waarden nog onvoldoende in kaart zijn is het borgen niet goed mogelijk.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- Zorg dat landelijk zicht is op de voortgang van het in kaart brengen van cultuurhistorische waarden. Vraag de RCE hiervan een overzicht bij te houden (eventueel als onderdeel van de Erfgoedbalans). Signaleer achterstanden, in het bijzonder bij kleine gemeenten, en initieer of ondersteun indien nodig programmatische projecten om achterstanden in te lopen en reserveer daarvoor een budget (ministerie van OCW).

Adressering 6 : RCE voert uit. Ministerie van OCW stelt indien nodig budget beschikbaar voor
programmatische projecten
Soort : ondersteunende instrumenten
Prioriteit : 2

7

Inventariseren/Nader onderzoek

Het gebruik van het bestemmingsplan voor het verplichten van onderzoek ('inventariseren') lijkt mogelijk, maar moet in de praktijk nog worden bewezen. De toepassing (naar analogie van de archeologie) staat geheel los van de keuze hoe de gevonden cultuurhistorische waarden uiteindelijk moeten worden beschermd. Ook hoeft niet gekozen te worden voor een financieringsmodel waarbij de ontwikkelaar het onderzoek betaalt; de essentie is dat er voor een bepaalde plek de verplichting is vastgelegd om eerst nader onderzoek te doen, alvorens een vergunning wordt aangevraagd. Kennis van deze werkwijze kan voor veel gemeenten een oplossing zijn, daar waar cultuurhistorische waarden beperkt in kaart zijn gebracht, en capaciteit ontbreekt om de waarden te inventariseren en waarderen. Dankzij de concrete doelstelling (tijdig inventariseren en waarderen) kan het ontwikkelen van een standaard aanpak op korte termijn veel meerwaarde opleveren. Daarbij dienen zowel erfgoedspecialisten als planjuristen betrokken te zijn. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- Zorg ervoor dat de te ontwikkelen handleiding(en) specifiek uitleg geeft over het gebruik van het bestemmingsplan om voor bepaalde locaties de voorwaarde van nader onderzoek te borgen. Deze uitleg reikt verder dan voorbeeldprojecten en daarop gebaseerde casestudies – deze werken ondersteunend.
- Ga op zoek naar enkele voorbeeldprojecten waarbij cultuurhistorische waarden wel verwacht worden, maar niet exact in kaart zijn gebracht, om deze werkwijze in de praktijk te toetsen en er ervaring mee op te doen. Kijk daarbij ook naar wat de archeologie reeds gebracht heeft en naar bestaande instrumenten als bouwhistorische verwachtingskaarten.

Adressering 7 : RCE ontwikkelen van de handleiding.
Samenwerking met Infrastructuur en Milieu, ivm betrekken RO en planjuristen
Federatie grote monumenten gemeenten en de steunpunten vragen mede input te
geven aan de voorbeeldprojecten/ cases
Soort : ondersteunende instrumenten
Prioriteit : 1

8

Inzet van RO voor verschillende doelen

AEF heeft naar aanleiding van de bevindingen gezocht naar mogelijkheden om meer grip te krijgen op de werking van bestemmingsplannen bij het inbedden van cultuurhistorische waarden. Zie bijlage 6 *casus bestemmingsplannen* voor een toelichting. AEF maakt onderscheid tussen drie doelen voor de inzet van het bestemmingsplan: beschermen, inventariseren (nader onderzoek) en ontwikkelen. Voor elk van de drie doelen biedt het bestemmingsplan aanknopingspunten. De aanknopingspunten zijn per doel wel verschillend; dit leidt onder andere tot de grote verscheidenheid in de manier waarop cultuurhistorische waarden in de bestemmingsplannen kunnen worden geborgd. Voor gemeenten is het van belang onderscheid te maken tussen de doelen die zij in het betreffende gebied willen bereiken en op grond daarvan voor een bepaalde uitwerking te kiezen.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- best practices en handleidingen die worden ontwikkeld, dienen op de zelfde wijze onderscheid te maken naar de doelen en daarbij horende uitwerking.

Adressering 8 : RCE in samenwerking met Federatie voor grote monumentengemeenten
Soort : ondersteunende instrumenten
Prioriteit : 1

9

Verankeren cultuurhistorie in RO

Er zijn verschillende gradaties waarin cultuurhistorie in het bestemmingsplan kan zijn opgenomen. In bijlage 6 zijn de belangrijkste principes beschreven. De inbreng van cultuurhistorie bij de toets is het hardst als zij expliciet doorwerkt in de regels. Dat biedt de beste aanknopingspunten om het behoud van een bepaalde karakteristiek in de discussie in te brengen.

- a Stimuleer deze wijze van opname in bestemmingsplannen waar cultuurhistorie van groot belang is voor het bestemmingsplan. Enerzijds vraagt dit om inzicht van monumentenambtenaren in de werking van RO. Handleidingen, voorbeeldprojecten en mogelijk ook nader te ontwikkelen opleidingen dragen hier aan bij. Anderzijds is het noodzakelijk dat juist ook de ruimtelijke ordenaars en de planjuristen de meerwaarde zien van cultuurhistorische waarde. Dit vraagt om een aparte benadering die buiten het directe aandachtsgebied van RCE valt. Het ministerie van OCW dient samen met het ministerie van Infrastructuur en Milieu hierop een beleidsaanpak te formuleren. In de uitwerking is het wenselijk dat met IPO en VNG gekeken wordt welke afspraken hierover gemaakt kunnen worden.

Adressering 9a : DCE/Ministerie van OCW formuleert samen met Infrastructuur en Milieu aanpak om kennis en inzicht te ontwikkelen bij ambtenaren RO over de meerwaarde van cultuurhistorie
Soort : beleid
Prioriteit : 1

- b Stimuleer dat in het bestemmingsplan een onderbouwing/motivatie wordt gegeven van de gekozen gradatie waarin cultuurhistorie in het bestemmingsplan is opgenomen, en daarmee van de doorwerking van de cultuurhistorie in de in de regels.

Binnen het instrument bestemmingsplan, onderscheidt AEF vier plekken waar cultuurhistorische waarden kunnen zijn opgenomen:

- . ingetekend op de plankaart (aangeduid of bestemd),
- . in de toelichting (beschreven of genormeerd),
- . in de regels (verbonden aan algemene of specifieke waarden),
- . in bijlagen (waardekaarten, gevelwandenkaarten, detailkaarten,..).

De aanpassing van het Bro heeft een algemene strekking. Zie ook de opmerking hierover bij aanbeveling 3. In de toelichting op het Bro (danwel de vertaling van de Bro-tekst in de praktijk), zou het belang van de motivatie voor de keuze van een bepaalde plek/doorwerking kunnen worden onderstreept.

Adressering 9b : DCE/minister van OCW in samenspraak met Infrastructuur en Milieu
Soort : wettelijk kader
Prioriteit : 1

Daarnaast dienen best practices en te ontwikkelen handleidingen, uit te leggen welke gradaties in de doorwerking kunnen worden onderscheiden en welke motieven een rol kunnen spelen bij verschillende keuzes.

Adressering 9b : RCE in samenspraak met de Federatie Grote monumentengemeenten en de steunpunten
Soort : Ondersteunende instrumenten
Prioriteit : 1

10

Bescherming door bestemmingsplan versus vergunningvrij bouwen

Voor de bestaande groep (kleine) ingrepen mogen de regels voor het vergunningvrij bouwen niet door het bestemmingsplan worden 'overruled', dus de eis van een bouwvergunning 'voor alle bouwwerken' kan niet via het bestemmingsplan worden afgedwongen. Dit kan van belang zijn zodra de op zichzelf 'kleine' ingreep een inbreuk betekent op de karakteristiek die men in het gebied wil bewaren.

Voor de nieuwe groep bouwwerken (op achtererven) die vergunningvrij zijn geworden kan het bestemmingsplan bescherming bieden, maar deze bescherming is moeilijk te handhaven. Immers, zonder vergunning is er ook geen aanleiding om vooraf te toetsen.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- Zoek in de regelgeving (het BOR) naar mogelijkheden om in lijn met MoMo bescherming van cultuurhistorische waarden te regelen. Dat wil zeggen: anders dan alleen via het aanwijzen als gemeentelijk monument. Bijvoorbeeld door een bepaalde waarde of bestemming te kunnen geven, eventueel onder de voorwaarde dat hieraan beeldkwaliteitsplannen of waarderingskaarten zijn gekoppeld.
- Zoek in de regelgeving (het BOR) naar mogelijkheden om de druk op 'handhaving achteraf' te verminderen. Bijvoorbeeld door gemeenten de mogelijkheid te geven in bepaalde situaties een meldingsplicht in te stellen.

Adressering 10 : DCE/ministerie van OCW dient samen met Infrastructuur en Milieu tot uitwerking te komen van deze maatregel
Soort : wettelijk kader
Prioriteit : 1

11

Juridische houdbaarheid

De juridische houdbaarheid (of een besluit stand houdt bij de rechter) is niet onomstreden. De vragen en onzekerheden spitsen zich echter toe op enkele specifieke aspecten (sloop, interieur, bouwhistorie). Jurisprudentie ontbreekt; deze zal zich in de loop van de tijd moeten ontwikkelen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- Zorg voor eenduidige informatie over de uitkomsten van eventuele proefprocessen. Neem in de informatievoorziening als Rijk (Infrastructuur en Milieu en OCW) het voortouw.

Adressering 11 : DCE/ministerie van OCW samen met Infrastructuur en Milieu
Soort : beleid
Prioriteit : 3

12

Bijlagen bij het bestemmingsplan

Bijlagen bij het bestemmingsplan zijn een belangrijk onderdeel van de borging omdat daarin de cultuurhistorische waarden gedetailleerd kunnen worden beschreven en gecategoriseerd. De gebruikte terminologie voor de bijlagen van een bestemmingsplan loopt uiteen. Bijvoorbeeld de termen beeldbepalend of karakteristiek worden door gemeenten verschillend gebruikt.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Maak een begin met standaardisatie in naamgeving van verschillende typen bijlagen en de manier waarop er vanuit de regels naar wordt verwezen.
- Ontwikkel standaarden voor de categorieën die uit oogpunt van cultuurhistorie kunnen worden onderscheiden.
- Bij voorkeur wordt dit opgenomen in de te ontwikkelen handleiding(en).
- Rol de informatie uit naar relevante partners (ook naar de steunpunten en de ondersteunende commerciële bureaus).

Bovenstaande aanbevelingen dienen in een nader te specificeren project tot stand te worden gebracht.

Adressering 12 : DCE/ministerie van OCW verstrekt samen met Infrastructuur en Milieu opdracht voor project. Betrek IPO, VNG en de Federatie bij opdrachtverstrekking.

Soort : beleid
Prioriteit : 2

6.4 Organisatie

13

Organisatie van monumentencapaciteit

Binnen kleine gemeenten is de beschikbare capaciteit gering en bovendien vaak versnipperd over meerdere afdelingen: beleid, vergunningen, toezicht en handhaving. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Overweeg om monumentenzorg in totaliteit op te nemen bij ruimtelijke ordening.
- Indien gemeenten dit niet wenselijk vinden, zorg dan dat de beleidsmatige component organisatorisch dicht gepositioneerd is bij de afdeling ruimtelijke ordening. Bij voorkeur daar zelfs deel van uitmakend
- Concentreer de inhoudelijke/praktische monumentenkennis binnen één afdeling. organiseer van daaruit dienstverlening aan de eigenaar/aanvrager (vooroverleg, begeleiding bouw).
- Vraag de Erfgoedinspectie om specifiek een vraag over de organisatorische inbedding op te nemen bij de inspecties en/of de monitor.

Adressering 13: Uitvoering bij gemeenten.

Erfgoedinspectie kijkt naar de feitelijke uitvoering in de praktijk.

Soort : Beleid
Prioriteit : 1

14

Versterken capaciteit

Uit het onderzoek blijkt dat MoMo in de eerstvolgende jaren een investering vraagt op niveau van beleidsontwikkeling (zie aanbeveling 1). Daarnaast is gebleken dat de beschikbare capaciteit binnen met name kleine gemeenten zeer gering is en dat dit met name op niveau van vooroverleg, begeleiding bouw en controle achteraf wordt gevoeld. Het gaat hier om inhoudelijke/praktische kennis (bijvoorbeeld bouwkundige kennis, gebruik van materialen). Deze is juist nodig om in het vooroverleg de aanvrager/eigenaar te begeleiden.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- a Versterk de capaciteit in kleine gemeenten door middel van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Deze kunnen de vorm hebben van
 - . ondersteuning door (inhuur van kennis bij) de steunpunten
 - . gemeenschappelijke regelingen – als gemeenten prettig samenwerken
 - . inhuur van externe expertise

Adressering 14a: Uitvoering bij gemeenten, eventueel in samenwerking met steunpunten

Soort : Beleid

Prioriteit : 1

- b Geef gemeenten richting door het uitwerken van een landelijk model voor capaciteit dat rekening houdt met de omvang van het erfgoed en een vaste beleidsmatige component kent. In hoofdstuk 2.3 en, meer uitgewerkt, in bijlage 5 *Toezichtcase*, is een eerste opzet van een dergelijk model gegeven.

Adressering 14b: RCE in samenwerking met VNG

Soort : Ondersteunende instrumenten

Prioriteit : 2

- c Richt voor kleine gemeenten pools in met deskundigen op gebied van toezicht en bouwbegeleiding, opdat kennis over locale bouwactiviteiten, uitvoerders en monumentenexpertise kan worden gebundeld. Mogelijk kan dit gekoppeld worden aan de steunpunten.

Adressering 14c: Gemeenten en/of steunpunten

Soort : Beleid

Prioriteit : 1

- d Vraag de Erfgoedinspectie om thematisch onderzoek te doen naar de beschikbare capaciteit in relatie tot het (verder ontwikkelde) capaciteitsmodel en de genoemde vormen van samenwerking.

Adressering 14d: Erfgoedinspectie

Soort : Beleid

Prioriteit : 3

15

Monumenten kennis bij RO medewerkers

De monumenten expertise moet kunnen worden ingebracht in de beleidsprocessen van de ruimtelijke ordening. Niet alleen bij ambtenaren monumentenzorg, maar ook bij ambtenaren ruimtelijke ordening is bewustwording nodig van het belang van de input vanuit monumentenzorg.

- Ontwikkel een handleiding die zich op de eerste plaats op deze doelgroep richt.
- Draag er zorg voor dat de medewerkers ruimtelijke ordening voldoende kennis hebben om belanghebbenden in de monumentenzorg te kunnen bedienen. Draag zorg voor scholing. Zoals eerder benoemd dient er eerst een aparte aanpak voor RO en planjuristen te worden ontworpen.

Adressering 15 : RCE in samenwerking met Infrastructuur en Milieu
Soort : ondersteunende instrumenten
Prioriteit : 2

16

Procedure – relatie met Welstand

Voor de bouwvergunning wordt verwezen naar het welstandsbeleid als aanknopingspunt voor de bescherming. Monumenten en Welstand hebben ieder een eigen invalshoek. Gemeenten hebben behoefte aan richtlijnen welke instrumenten voor welk advies kunnen worden ingezet. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- voeg de welstandscommissie en de monumentencommissie samen. Op deze wijze kan (mits de samenstelling van de commissie goed is) de impact van ingrepen op cultuurhistorische waarden goed worden gewogen. Weeg af of het noodzakelijk is een aparte beleidscommissie aan te wijzen om beleidsadvisering erfgoed te realiseren
- werk uit welke consequenties het toetsen van bouwplannen aan cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan heeft voor monumentenverordening en de bouwverordening, in het bijzonder met betrekking tot de taak en taakverdeling van de monumentencommissie en de welstandcommissie.

Adressering 16 : Gemeenten, in samenwerking met de Federatie Grote Monumentengemeenten
Soort : Beleid
Prioriteit : 2

6.5 Overzicht aanbevelingen

Wet en Regelgeving

Ten aanzien van de aanbevelingen voor aanvullende wet en regelgeving op rijksniveau is de minister van OCW de primaire verantwoordelijke voor het nemen van maatregelen. In een groot aantal gevallen is - door de noodzakelijke wisselwerking met RO - de medewerking van Infrastructuur en Milieu nodig.

OCW heeft niet zomaar toegang tot de medewerkers in de gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening en planjuristen. De provincies kunnen in de meeste gevallen een bepalende rol spelen in het bereiken van deze doelgroep. Het is wenselijk dat de minister probeert tot goede afspraken met het IPO te komen.

Beleid

In een aantal gevallen liggen te nemen maatregelen op de weg van de gemeenten. De minister van OCW kan in deze gevallen initiërend zijn door met VNG (en in voorkomende gevallen ook IPO) afspraken te maken over de mogelijkheid van invoering van benodigde maatregelen. Daarbij dient de minister helder te maken op welke wijze hij gemeenten en eventueel ook provincies daarin kan ondersteunen, hetzij door het beschikbaar stellen van budgetten, hetzij door ondersteuning in kennisoverdracht.

Kennisoverdracht

De RCE, uitvoeringsdienst van het ministerie, heeft tevens de taak van kennisinstituut voor het veld. In de komende jaren is het noodzakelijk dat er een forse opbouw van kennis en kennisuitwisseling plaatsvindt om ook feitelijk het ambitieniveau te halen in de aangegeven tijdsbestekken. Voor een aantal aanbevelingen zullen aparte projecten geformuleerd moeten worden. Daarnaast heeft de RCE een belangrijke taak in het gestructureerd ophalen van kennis uit veld, deze kennis veredelen en beschikbaar maken voor het veld in de vorm van inhoudelijke handleidingen, cases, voorbeeldprojecten, scholing en dergelijke. De effectiviteit van RCE neemt toe op het moment dat zij in staat zijn de Federatie grote monumenten belangen en de steunpunten actief hierbij te betrekken.

Aan de RCE wordt gevraagd een aantal instrumenten te ontwikkelen voor kennisoverdracht naar gemeenten. Als apart punt bevelen wij aan dat er steeds per instrument ook gekeken wordt om voor andere (met name particuliere) stakeholders een slag te maken in kennisoverdracht (apart hoofdstuk in de handleiding, aparte cases, informatiefolders, et cetera). Zoals eerder aangegeven, zijn de andere - met name particuliere - stakeholders tot nu toe nog weinig bij de MoMo ontwikkeling betrokken. Het risico bestaat dat de gemeenten zich verder ontwikkelen zonder de (particuliere) stakeholder daar in mee te nemen: de afstand tot monumentenzorg wordt vergroot, in plaats van zoals MoMo beoogt, verkleind.

| Aanbevelingen | Primaire Uitvoerder | In samenwerking met | Soort aanbeveling | Prioriteit |
|---|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------|
| 1 Integrale structuurvisie; <i>afspraken over termijnen</i> | DCE/OCW | I&M ¹ , IPO, VNG | wettelijk kader | 1 |
| 2 Economische betekenis monumentenzorg | RCE | gemeenten/ VNG | ondersteunende instrumenten | 2 |
| 3 Verhouding ruimtelijke ordeningsbeleid – sectoraal beleid | | | | |
| a - aanpassing BRO | DCE/OCW | I&M | wettelijk kader | 1 |
| b - handleiding | RCE | Federatie en steunpunten | ondersteunende instrumenten | 1 |
| 4 Voorbeeldprojecten | | | | |
| a - wederopbouwgebieden in rijksstructuurvisie | DCE/OCW | I&M | wettelijk kader | 2 |
| b - uitwisseling voorbeelden | RCE | Federatie | ondersteunende instrumenten | 2 |
| c - <i>betrekken</i> belangenbehartigers en vrijwilligers | Gemeenten | Federatie en steunpunten | beleid | 3 |
| - belangenbehartiging en vrijwilligers <i>ondersteunen met instrumenten</i> | RCE | Federatie en steunpunten | ondersteunende instrumenten | 3 |
| 5 Herbestemmingsbeleid <i>aanpassen/versoepelen regelingen</i> | Gemeenten | Federatie en steunpunten | beleid | 1 |
| Herbestemmingsbeleid <i>kennisontwikkeling</i> | RCE | Federatie en steunpunten | ondersteunende instrumenten | 1 |
| 6 In kaart brengen cultuurhistorische waarden; <i>monitoren voortgang</i> | RCE | | ondersteunende instrumenten | 2 |
| In kaart brengen cultuurhistorische waarden; <i>budget ter ondersteuning</i> | DCE/OCW | Federatie en steunpunten | beleid | 2 |
| 7 Inventariseren; <i>ontwikkelen handleiding ‘verplichten onderzoek’</i> | RCE | I&M, Federatie, steunpunten | ondersteunende instrumenten | 1 |
| 8 Inzet van RO voor verschillende doelen; <i>uitwerking in handleiding</i> | RCE | Federatie | ondersteunende instrumenten | 1 |
| 9 Verankeren cultuurhistorie in RO | | | | |
| a - CH opnemen in bestemmingsplannen; <i>beleidsaanpak ambtenaren RO</i> | DCE/OCW | I&M | beleid | 1 |
| b - Stimuleer onderbouwing/motivatie gekozen aanpak; <i>aanpassing BRO</i> | DCE/OCW | I&M | wettelijk kader | 1 |
| - Stimuleer onderbouwing/motivatie gekozen aanpak; <i>handleiding, best practices</i> | RCE | Federatie | ondersteunende instrumenten | 1 |
| 10 Bescherming door bestemmingsplan vs vergunningvrij bouwen; <i>aanpassing regelgeving</i> | DCE/OCW | I&M | wettelijk kader | 1 |
| 11 Juridische houdbaarheid; informatieverstrekking | DCE/OCW | I&M | beleid | 3 |
| 12 Bijlagen bij het bestemmingsplan; <i>opdracht verstrekken standaardisatieproject</i> | DCE/OCW | I&M, IPO, VNG, Federatie | beleid | 2 |
| 13 Organisatie van monumentencapaciteit; <i>concentratie</i> | Gemeenten | | beleid | 1 |
| 13 Organisatie van monumentencapaciteit; <i>monitoring</i> | Erfgoedinspectie | | beleid | 1 |
| 14 Versterken capaciteit | | | | |
| a - voorstellen versterking door samenwerking | Gemeenten | steunpunten | beleid | 1 |
| b - uitwerking capaciteitsmodel | RCE | VNG | ondersteunende instrumenten | 2 |
| c - pools | Gemeenten | steunpunten | beleid | 1 |
| d - thematisch onderzoek | Erfgoedinspectie | | beleid | 2 |
| 15 Monumentenkennis bij RO medewerkers; <i>handleiding, scholing</i> | RCE | I&M | ondersteunende instrumenten | 2 |
| 16 Procedure – relatie met Welstand | Gemeenten | Federatie | beleid | 2 |

¹ Infrastructuur en Milieu

Andersson Elffers Felix

| Primaire Uitvoerder | Soort aanbeveling | Aanbevelingen | In samenwerking met | Prioriteit |
|---------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|------------|
| DCE/OCW | wettelijk kader | 1 Integrale structuurvisie; <i>afspraken over termijnen</i> | I&M ¹ , IPO, VNG | 1 |
| DCE/OCW | wettelijk kader | 4a Voorbeeldprojecten; wederopbouwgebieden in rijksstructuurvisie | I&M | 2 |
| DCE/OCW | wettelijk kader | 3a Verhouding ruimtelijke ordeningsbeleid – sectoraal beleid; aanpassing BRO | I&M | 1 |
| DCE/OCW | wettelijk kader | 9b Verankeren cultuurhistorie in RO; motivatie gekozen aanpak; <i>aanpassing BRO</i> | I&M | 1 |
| DCE/OCW | wettelijk kader | 10 Bescherming door bestemmingsplan vs vergunningvrij bouwen; <i>aanpassing regelgeving</i> | I&M | 1 |
| DCE/OCW | beleid | 6 In kaart brengen cultuurhistorische waarden; <i>budget ter ondersteuning</i> | Federatie en steunpunten | 2 |
| DCE/OCW | beleid | 9a Verankeren cultuurhistorie in RO; <i>beleidsaanpak ambtenaren RO</i> | I&M | 1 |
| DCE/OCW | beleid | 12 Bijlagen bij het bestemmingsplan; <i>opdracht verstrekken standaardisatieproject</i> | I&M, IPO, VNG, Federatie | 2 |
| DCE/OCW | beleid | 11 Juridische houdbaarheid; informatieverstrekking | I&M | 3 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 2 Economische betekenis monumentenzorg | gemeenten/ VNG | 2 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 5 Herbestemmingsbeleid; <i>kennisontwikkeling</i> | Federatie en steunpunten | 1 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 14b Versterken capaciteit; uitwerking capaciteitsmodel | VNG | 2 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 6 In kaart brengen cultuurhistorische waarden; monitoren voortgang | | 2 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 3b Verhouding ruimtelijke ordeningsbeleid – sectoraal beleid; handleiding | Federatie en steunpunten | 1 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 7 Inventariseren; <i>ontwikkelen handleiding ‘verplichten onderzoek’</i> | I&M, Federatie, steunpunten | 1 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 8 Inzet van RO voor verschillende doelen; <i>uitwerken in handleiding/best practices</i> | Federatie | 1 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 9b Verankeren cultuurhist. in RO; motivatie gekozen aanpak; <i>handleiding, best practices</i> | Federatie | |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 4b Voorbeeldprojecten; uitwisseling voorbeelden | Federatie | 2 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 4c Voorbeeldprojecten; belangenbehartiging en vrijwilligers <i>onderst. met instrumenten</i> | Federatie en steunpunten | 3 |
| RCE | ondersteunende instrumenten | 15 Monumentenkennis bij RO medewerkers; <i>handleiding, scholing</i> | I&M | 2 |
| Gemeenten | beleid | 4c Voorbeeldprojecten; <i>betrekken</i> belangenbehartigers en vrijwilligers | Federatie en steunpunten | 3 |
| Gemeenten | beleid | 5 Herbestemmingsbeleid; <i>aanpassen/versoepelen regelingen</i> | Federatie en steunpunten | 1 |
| Gemeenten | beleid | 13 Organisatie van monumentencapaciteit; <i>concentratie</i> | | 1 |
| Gemeenten | beleid | 14a Versterken capaciteit; voorstellen versterking door samenwerking | steunpunten | 1 |
| Gemeenten | beleid | 14c Versterken capaciteit; pools | steunpunten | 1 |
| Gemeenten | beleid | 16 Procedure – relatie met Welstand | Federatie | 2 |
| Erfgoedinspectie | beleid | 13 Organisatie van monumentencapaciteit; <i>monitoring</i> | | 1 |
| Erfgoedinspectie | beleid | 14d Versterken capaciteit; <i>thematisch onderzoek</i> | | 2 |

¹ Infrastructuur en Milieu

6.6 Slot

In hoofdstuk 2 is de spreiding van monumenten over de gemeenten toegelicht. Hieruit blijkt dat circa de helft van het aantal gemeenten 75% van het monumentenbestand vertegenwoordigt. Onderstaande tabel toont het aantal gemeenten per grootte klasse en per subklasse van het aantal monumenten binnen hun grondgebied.

Tabel 17: verdeling gemeenten

| grootte klasse | <100 per gemeente | 100-300 mon | >300 mon | totaal |
|-----------------|-------------------|-------------|----------|--------|
| <25.000 inw. | 133 | 74 | 15 | 222 |
| 25-150.000 inw. | 63 | 91 | 42 | 196 |
| >150.000 inw. | 1 | 1 | 10 | 12 |
| alle gemeenten | 197 | 166 | 67 | 430 |

Grote gemeenten

De grote gemeenten vervullen een voortrekkersrol. Bovendien zijn zij de hoeder van een groot deel van het totale erfgoed in Nederland. Het ambitieniveau bij grote gemeenten dient er op gericht te zijn dat alle grote gemeenten binnen 3 jaar rond niveau 4 scoren.

Het kan voor de snelheid waarmee erfgoed in de ruimtelijke ordening wordt ingebed van groot belang zijn dat er intensief en transparant wordt uitgewisseld tussen de grote gemeenten. Intensief betekent dat inhoudelijk tot op detailniveau kennis en ervaring wordt gedeeld; juridisch, plantechisch, procedureel enzovoort. Transparant betekent voor iedereen zichtbaar, ook voor andere gemeenten. Om direct van te kunnen leren en feedback te kunnen geven op elkaar. Omdat de kennis met name bij grote gemeenten aanwezig is, is het wenselijk dat De Federatie Grote Monumentengemeenten hierin een voedende rol krijgt.

Middelgrote gemeenten

De middelgrote gemeenten blijken op het eerste gezicht in staat om MoMo in de praktijk handen en voeten te geven. De beweging wordt ingezet vanuit de afdeling monumentenzorg; binnen iedere gemeente is men op zoek naar manieren om deel uit te gaan maken van de besluitvorming binnen de ruimtelijke ordening.

Cruciale factor is de steun vanuit het bestuur. Ziet men voor de gemeente de (economische) waarde van het cultureel erfgoed in en verwerft men een positie bij ruimtelijke ordening? Om landelijk MoMo-proof te zijn, stelt AEF het ambitieniveau voor al deze gemeenten op niveau 3-4 score over 5 jaar.

Belangrijk aanknopingspunt om deze gemeenten te helpen is de constatering dat borging in het bestemmingsplan (het sluitstuk van de MoMo-aanpak) bij veel gemeenten minder vanzelfsprekend is. Daarom is het aanreiken en ontwikkelen van kennis op dit aspect voor deze groep gemeenten erg van belang.

Kleine gemeenten

Om landelijk MoMo-proof te zijn, stelt AEF het ambitieniveau voor al de kleine gemeenten op niveau 3-4 score over 7 jaar.

Om kleine gemeenten een stap in de goede richting te helpen ligt het voor de hand om eerst te investeren in het aanreiken van instrumenten. Vaak zal de beperkte schaal de ontwikkeling van beleid in de weg staan. Door het instrumentarium voor het in kaart brengen van waarden en het borgen in bestemmingsplannen te standaardiseren kunnen juist deze gemeenten worden geholpen om beleid te gaan ontwikkelen. Daarbij kan ook gedacht worden aan het standaardiseren van procedures. Deze blijken immers van groot belang om aan tafel te komen en effectief impact te hebben op de besluitvorming.

Bijlagen

Bijlage1 Gesprekspartners

Begeleidingscommissie

| | |
|---------------------|-------------------------------------|
| Saskia de Geus | Ministerie OCW |
| Monique Krauwer | Ministerie OCW |
| Martin van Bleek | provinciale Steunpuntennetwerk |
| Gerard Koster | VNG |
| Bianca van den Berg | Erfgoedinspectie |
| Mark Stafleu | Rijksdienst voor Cultureel erfgoed |
| Aart de Vries | Rijksdienst voor Cultureel erfgoed |
| Marleen Slooff | Federatie Grote Monumentengemeenten |

Interviews met stakeholders

| | |
|---------------------|----------------------------|
| Pieter Siebinga | Nationaal Restauratiefonds |
| Pierre van der Gaim | Nationaal Restauratiefonds |
| Richard Hermans | Erfgoed Nederland |
| Bestuursvergadering | Federatie Grote Gemeenten |
| Magtold Linsen | RCE |
| Frank Strollenberg | RCE |
| Dirk Houtgraaf | RCE |
| Gerard de Wit | RCE |
| Brendan McCarthy | NovioConsult |

Interviews met gemeenten

| | |
|----------------------|--|
| Gemeente Apeldoorn | Evert Leusink Sandra Minderhoud Christien van Zuthem |
| Gemeente Bloemendaal | Paul Schaapman |
| Gemeente Dordrecht | Heleen Kromkamp Jacqueline Hoevenberg Connie van Nes |
| Gemeente Ede | Claire Boels Pierre Lommen |
| Gemeente Gouda | Ruud Hofman Dorothee Posthumus Meyjes |
| Gemeente Heerenveen | Paulien van der Lely Koos van der Schaaf |
| Gemeente Oss | Haron van Creij Marcel Meijers Rik Pols |
| Gemeente Oudewater | Leo Bos |
| Gemeente Utrecht | Raymond Bijen Henk Jansen |
| Gemeente Voorschoten | Riemer Dekker |
| Gemeente West Voorne | Bert Hamer |
| Gemeente Zuidhorn | Kor de Boer |

Interviews/ workshops in het kader van de cases

| | |
|---------------|--------------------|
| Wim Boerefijn | Gemeente Apeldoorn |
|---------------|--------------------|

| | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| Sandra Minderhoud | Gemeente Apeldoorn |
| Christien van Zuthem | Gemeente Apeldoorn |
| Fonds Spijkers | Gemeente Eindhoven |
| Henk Jansen | Gemeente Utrecht |
| Connie van Nes | Gemeente Dordrecht |
| Connie van Rijk | Gemeente Dordrecht |
| Bert van Driel | Gemeente Bloemendaal |
| Frits Bekker | Bouwbedrijf Thunissen, Heemstede |
| Leo Dubbelaar | Kuijpersgenootschap |
| Aline Ter Harmsel/ Matthijs Burger | Gemeente Leiden |
| Dhr. Van der Wiel | Van der Wiel aannemers, Noordwijk |
| Jeroen Westerman | Gelders Genootschap |
| Tom Pegels | Provincie Gelderland |
| Dhr. Veenema | Provincie Gelderland |
| Marleen Pennewaard | Steunpunt Friesland |
| Kees van Stralen | Provincie Friesland |
| <i>Kort telefonisch</i> | |
| Ruben Abeling | RCE |
| Antoinette Le Coultre | RCE |
| Gilles de Lange | Provincie Friesland |
| Dhr. D. van Weezel | Provincie Friesland |
| Dhr. Van Welie | Gemeente Geldermalsen |
| Jan Roest | |
| Clemens Koemans | |
| Ivo Taal | Breevast BV |
| Bauke van der Groot | |

Bijlage 2

Vragenlijst interviews

Pijler 1. Cultuurhistorie verankeren in de ruimtelijke ordening

Het belang van cultuurhistorie dient integraal en 'aan de voorkant' van ontwikkelingen te worden gewogen. Het aanwijzen van rijksmonumenten door de minister van OCW zal niet (of nauwelijks) meer gebeuren. Bescherming moet plaats vinden doordat gemeenten in hun bestemmingsplannen cultuurhistorisch waardevolle plekken aanwijzen en borgen. Het meewegen van cultuurhistorische waarden in ruimtelijke ontwikkelingen wordt nog meer een expliciete verantwoordelijkheid van de gemeente. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat daarvoor ook een cultuuromslag nodig zal zijn. Het gaat zowel om een cultuurverandering van onderaf – weten mensen op de werkvloer elkaar te vinden – als van bovenaf – zetten bestuurders daadwerkelijk in op een nieuwe benadering van monumentenbeleid.

Gevolgen voor de gemeente zijn:

de juiste cultuurhistorische informatie te inventariseren en beoordelen;
de belangen af te wegen;
cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan te borgen;
bij nieuwe ontwikkelingen te oordelen of het past;
maken structuurvisie;
een en ander goed af te stemmen met de provinciale/rijks- structuurvisie.

Vragen aan de gemeente

- Hoe zijn de cultuurhistorische waarden gedefinieerd? Hoe zijn ze geïnventariseerd en hoe beoordeeld?
- Zijn de cultuurhistorische waarden bestuurlijk verankerd in de ruimtelijke ordening? Zo ja, op welke wijze? Is dit de afgelopen jaren veranderd – zo ja onder invloed waarvan dan?
- Welke ervaringen heeft de gemeente met beschermdde stads- en dorpsgezichten? Met Belvederegebieden? Met Landschapsgezichten? Met Nationale Landschappen? Welke procedures zijn van toepassing? Welke knelpunten zijn hierbij ervaren?
- Op welke wijze is het monumentenbeleid in de gemeentelijke organisatie verankerd? Hoe verhouden Monumentenbeleid en RO zich (organisatorisch/bestuurlijk) tot elkaar? Welke rol speelt de welstands/monumentencommissie?
- Op welke wijze worden belanghebbenden betrokken bij het monumentenbeleid – lukt het hen aan de voorkant van het planproces te betrekken?
- Bestaan er gemeentelijke instrumenten om het monumentenbeleid te verankeren? Voorbeelden daarvan zijn: een beleidsnota, een monumentenverordening, een monumenten-effectrapportages of een structuurvisie. Welke waarde hebben deze instrumenten in de praktijk?
- Op welke wijze verzamelt de gemeente de benodigde kennis en informatie en wisselt de gemeente ervaringen uit met collega-gemeenten en andere overheidslagen, zoals het rijk (de RCE) en de provincies (provinciaal steunpunt)? Hoe werken structuurnota's van verschillende overheidslagen door in beleid?
- Welke contacten zijn er met het particulier initiatief, vrijwilligers en historische verenigingen?

- In welke zin dragen deze contacten bij aan het monumentenbeleid van de gemeente? Zijn deze vrijwilligers(-verenigingen) in staat om hun inbreng in bestemmingsplanprocedures te geven?

Gezien de gevolgen voor de gemeente van de MoMo-pijler 1, wat zijn de belangrijkste knelpunten die worden ervaren om die taken te vervullen? Bij wat voor ondersteuning is de gemeente het meest gebaat?

Pijler 2. Krachtiger en eenvoudiger regelgeving

Regels die geen toegevoegde waarde meer hebben worden afgeschaft. Denk bijvoorbeeld aan het aanvragen van een monumentenvergunning voor het verven van een woning in dezelfde kleur. Ook worden voor eenvoudigere aanvragen de termijnen om een beschikking voor een monumentenvergunning af te geven verkort. Om de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk tegelijk te borgen worden kwaliteitsnormen voor werkzaamheden aan monumenten opgesteld.

Deregulering kan voor de gemeentelijke organisatie minder lasten tot gevolg hebben, omdat bepaalde procedures vervallen, zoals die voor kleine ingrepen bij monumenten. Tegelijkertijd zijn de procedures die blijven bestaan mogelijk bewerklijker of vragen meer expertise. Het inkorten van procedures kan bovendien betekenen dat hetzelfde werk in een kortere tijdsperiode moet gebeuren.

Gevolgen voor de gemeente zijn:

vergunningsplicht voor bepaalde kleine ingrepen af te schaffen;
gebruik te maken van kwaliteitsnormen bij vergunningverlening en bij bouw- en woningtoezicht (niet verplicht, wel aanbevolen);
vergunningverlening voor eenvoudige ingrepen binnen 8 weken in plaats van 26 weken.

Vragen aan de gemeente

- Hoe zijn de belangrijkste procedures rond de vergunningverlening van monumenten in de gemeente georganiseerd? Om hoeveel vergunningen gaat het? Is een verdeling te maken tussen grote en kleine ingrepen?
- hoe zorgt de gemeente dat ambtenaren, monumentencommissie, gemeenteraad, wethouders, etc. voldoende kennis en kwaliteit in huis hebben om op een goede manier monumentenvergunningen te kunnen verlenen?
- Hoe verlopen de 'grote procedures' waarbij advies gevraagd moet worden aan de RCE en waarbij er met verschillende partijen samengewerkt moet worden?
- Welke effect wordt verwacht van invoering van de WABO; hoe is dit georganiseerd? welke knelpunten worden ervaren/verwacht bij de invoering? Wat is de betekenis van de kortere termijnen voor 'eenvoudigere ingrepen' bij rijksmonumenten?
- Hoe ziet de gemeente de kwaliteitsnormen? Kan ze die gebruiken bij de vergunning verlening? Zijn daar knelpunten bij, zo ja, welke? Heeft de gemeenten behoefte aan ondersteuning/hulp bij het hanteren van kwaliteitsnormen cq het borgen van kwaliteit en zo ja welke?
- Wat moet het rijk veranderen zodat gemeenten binnen 4 weken vergunning kunnen verlenen (zoals in Dusseldorf, Berlijn en nog diverse Duitse steden)
- Helpt Kimomo daarbij, is dat de centrale infobank of moet iedere gemeente dat zelf opzetten?

Gezien de gevolgen voor de gemeente van de MoMo-pijler 2, wat zijn hier de belangrijkste knelpunten die worden ervaren? Bij wat voor ondersteuning is de gemeente het meest gebaat?

Pijler 3. Stimuleren herbestemming

Leegstand en dreigende leegstand van monumenten worden door het veld expliciet als knelpunt genoemd. Herbestemmen en het daarbij aanpassen van de functie van een monument, worden gezien als kans om de aandacht voor cultuurhistorie te vergroten en het behoud van monumenten in een veranderende samenleving te waarborgen.

De modernisering richt zich in de eerste plaats op de randvoorwaarden die gemeente en eigenaar in de gelegenheid stellen een oplossing te vinden. De gemeente dient hier de regie op zich te nemen. Deze regierol is in hoofdlijnen drievoudig. Ten eerste heeft de gemeente een taak in het tijdig signaleren van (potentiële) leegstand. Ten tweede moet zij speciale aandacht besteden aan het voorkomen van verval tijdens de overbruggingsperiode die nodig is om nieuwe plannen te ontwikkelen en financiering te regelen. Ten derde krijgt de gemeente in de planfase ook de rol van ondersteuner van informatievoorziening, planvorming en het signaleren van herbestedingskansen.

De gevolgen hiervan voor de gemeente zijn:

Meer aandacht voor herbesteding van panden die leeg staan of leeg dreigen te komen staan,
Gebruik bevorderen van de wind-en-water-dicht-regeling en de regeling voor haalbaarheidsstudies*
Regierol in de planfase van het herbestedingsproces

*) overigens wordt hier beide nog aan gewerkt

Vragen aan de gemeente:

- Heeft de gemeente zicht op de staat van haar monumenten en beeldbepalende panden en op (potentiële) leegstand? Om circa hoeveel panden gaat het?
- Welke partijen (binnen en buiten de gemeente) zijn/worden bij de problematiek betrokken en hoe is het proces van (zoeken naar) herbesteding ingericht? Wat zijn de knelpunten hierbij?
- Biedt opname in het bestemmingsplan voldoende mogelijkheden om sloop te voorkomen? Wordt hiervan gebruik gemaakt? Hoe is het proces ter signalering en voorkoming van potentiële sloop ingericht?
- Welke procedures en instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking om verval tijdens de overbruggingsperiode te voorkomen? Hoe zijn deze ingericht?
- Is de gemeente bekend met de regelingen op rijksniveau (wind-water-dicht-regeling en regeling voor haalbaarheidsstudie)? Sluiten de aangeboden instrumenten aan bij de behoefte op gemeentelijk niveau?
- Wordt er actief herbestedingbeleid gevoerd? Hoe is dit ingericht (bv door herbesteding op te nemen in bestemmingsplan, bij elkaar brengen van partijen en meedenken door gemeente)?

Gezien de gevolgen voor de gemeente van de MoMo-pijler 3, wat zijn de belangrijkste knelpunten die worden ervaren om die rollen op zich te nemen? Bij wat voor ondersteuning is de gemeente het meest gebaat?

Bijlage 3

Beschikbare capaciteit

De Erfgoedinspectie heeft een monitor over monumentenzorg uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten. Op basis van de data van deze monitor heeft AEF in kaart gebracht wat de beschikbare capaciteit is per gemeente. Daarvoor zijn de resultaten van de monitor uitgezet tegen het aantal monumenten en het aantal inwoners per gemeente. De resultaten van de monitor betreffen de personele bezetting die gemeenten zelf hebben aangegeven in huis te hebben. De resultaten geven geen inzicht in eventueel extern ingehuurd, of incidenteel beschikbare, capaciteit.

In deze bijlage wordt de bij gemeenten beschikbare capaciteit voor monumentenzorg uitgesplitst naar beleid, uitvoering en toezicht. Kanttekening: in haar monitor hanteert de Erfgoedinspectie de term 'toezicht en handhaving'. De Erfgoedinspectie geeft aan dat deze term door gemeenten verschillend geïnterpreteerd zou kunnen zijn. Het gaat daarbij zowel om interpretatieverschillen ten aanzien van de inhoud (bijvoorbeeld toezicht tijdens de bouw of achteraf) als om de reikwijdte (bouwtoezicht versus specifiek monumententoezicht).

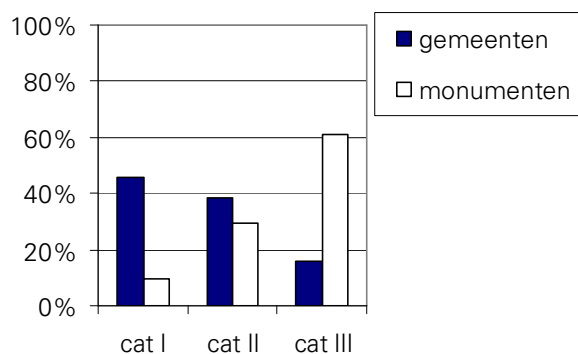
De gemeenten zijn op twee manieren opgedeeld bij het analyseren van de gemiddeld beschikbare bezetting. Eerst is de capaciteit berekend voor categorieën gemeenten met verschillende aantallen monumenten. Vervolgens is de gemiddeld beschikbare capaciteit gegeven voor gemeenten per grootte klasse op basis van het aantal inwoners.

Capaciteit naar aantal monumenten

Bij de indeling in categorieën is gezocht naar een 80-20 regel. De eerste twee categorieën (I en II) vertegenwoordigen samen 84% van de gemeenten en 39% van alle monumenten. Het gaat daarbij zowel om rijks- als gemeentemonumenten. Andersom is 90% van het monumentenbestand gelegen binnen de grenzen van 55% van de gemeenten (categorieën II en III).

De onderstaande figuur laat dit zien:

Figuur 12: percentage gemeenten en monumenten per categorie



Onderstaande tabel laat enkele kengetallen zien voor de drie categorieën monumentengemeenten.

Tabel 18 kengetallen per categorie monumentengemeenten¹

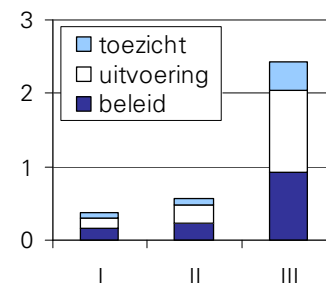
| | aantal gem. | band breedte aantal mon. | gemeenten met gem.mon. | | gem zonder gem.mon. | | %gemeente n zonder gem. monumenten |
|---------|----------------|--------------------------------|--|--|--|-----|---|
| | | | gemiddeld aantal rijks- monumenten | gemiddeld aantal gem. monumenten | gemiddeld aantal rijks- monumenten | | |
| cat I | 197 | 0 – 99 | 29 | 32 | 38 | 46% | |
| cat II | 166 | 100 – 300 | 80 | 100 | 165 | 21% | |
| cat III | 67 | 300 + | 506 | 424 | 402 | 4% | |

Van de kleine monumentengemeenten (categorie I) heeft bijna de helft geen gemeentemonumenten aangewezen. Het totale aandeel gemeentemonumenten ligt bij deze categorie ook iets lager dan bij de andere categorieën (34% ten opzichte van 45%).

De beschikbare capaciteit voor monumentenzorg, zoals door de gemeenten is opgegeven staat in Figuur 13. De tabel laat zien hoe laag de absolute formatie is bij het merendeel van de gemeenten.

Figuur 13 gemiddeld aantal door gemeenten opgegeven fte monumentenzorg voor verschillende categorieën monumentengemeenten

| categorie ² | beleid | uitvoering | toezicht | totaal (fte) |
|-------------------------|--------|------------|----------|-----------------|
| I | 43% | 37% | 19% | 0,37 |
| II | 39% | 44% | 17% | 0,57 |
| III | 38% | 46% | 15% | 2,43 |
| alle gemeenten (fte) | 0,35 | 0,39 | 0,15 | 0,88 |



De kleine monumentengemeenten hebben gemiddeld 0,37 fte beschikbaar. Zeker voor gemeenten die ook een gemeentelijk monumentenbeleid hebben ontwikkeld lijkt dit erg beperkt. Bekend is dat 54% van deze groep ook gemeentemonumenten heeft aangewezen; de gemiddelde formatie voor die groep gemeenten bedraagt 0,40 fte.

De categorie gemeenten met 100 tot 300 monumenten kent een bezetting van gemiddeld 0,57 fte. De gemiddelde capaciteit bij de kleine en de middelgrote monumentengemeenten samen is berekend op 0,48 fte

Voor de kleine 70 gemeenten met meer dan 300 monumenten ligt de formatie gemiddeld op 2,4 fte.

¹ Cijfers zijn gebaseerd op het Jaarboek Monumenten en Archeologie 2009; aantal rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten op basis van opgave gemeente.

² N=291 (N_I=101, N_II=130, N_III=60); Eén gemeente is vanwege te grote afwijking in de cijfers niet meegewogen

De figuur toont tevens de verhouding tussen verschillende taken van de gemeente. Deze verhouding verschilt per categorie gemeenten niet veel. Gemiddeld is de verhouding tussen de drie taken:

- beleidsontwikkeling: 39%
- uitvoering: 44%
- toezicht en handhaving: 17%

Capaciteit naar gemeentegrootte

Op grond van de uitkomsten van het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen drie grootte klassen:

- klein, minder dan 25.000 inwoners
- middel, 25.000 tot 150.000 inwoners
- groot, meer dan 150.000 inwoners.

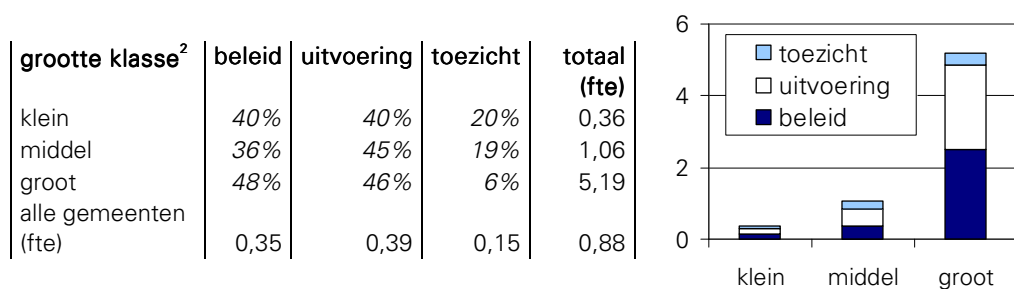
De eerste klasse (kleine gemeenten) vertegenwoordigt 52% van de gemeenten en 25% van alle monumenten. De derde klasse (grote gemeenten) vertegenwoordigt 3% van de gemeenten en 21% van alle monumenten.

Onderstaande tabel laat enkele kengetallen zien voor de drie grootte klassen van gemeenten.

Tabel 19 kengetallen¹

| grootte klasse | bandbreedte aantal inwoners | gemiddeld aantal rijksmon. | gemiddeld aantal gem. monumenten | aantal gemeenten | %gemeenten zonder gem. monumenten |
|----------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------------|------------------|-----------------------------------|
| klein | < 25.000 | 74 | 41 | 222 | 40% |
| middel | 25.000-150.000 | 140 | 138 | 196 | 20% |
| groot | > 150.000 | 1064 | 643 | 12 | 0% |

Figuur 14 gemiddeld aantal door gemeenten opgegeven fte monumentenzorg voor gemeenten van verschillende grootte klasse



AEF heeft de resultaten van de monitor van de Erfgoedinspectie ook uitgezet tegen het aantal inwoners per gemeente³.

Figuur 14 laat zien dat de beschikbare formatie voor de grote gemeenten sterk afwijkt. Het gaat hier om een beperkt aantal gemeenten met substantieel meer

¹ Cijfers zijn gebaseerd op het Jaarboek Monumenten en Archeologie 2009; aantal rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten op basis van opgave gemeente.

² N=291 (N_klein=131, N_middel=150, N_groot=10)

³ CBS-cijfers peildatum 1-1-2009

inwoners. De grote gemeenten, die samen 21% van de monumenten vertegenwoordigen, kennen een gemiddelde capaciteit van 5,19 fte.

De kleine gemeenten, samen meer dan de helft van alle gemeenten, hebben gemiddeld ongeveer even weinig formatie als kleine monumentengemeenten (0,36 fte). Zij vertegenwoordigen 25% van het monumentenbestand. Binnen deze grootte klasse heeft 60% van de gemeenten ook gemeentemonumenten aangewezen; de gemiddelde formatie voor die groep gemeenten bedraagt 0,40 fte.

De middelgrote gemeenten, met samen ruim 50% van alle monumenten, hebben gemiddeld 1,06 fte beschikbaar voor monumentenzorg.

Deze uitkomsten geven geen ander beeld dan de indeling naar monumentengemeenten.

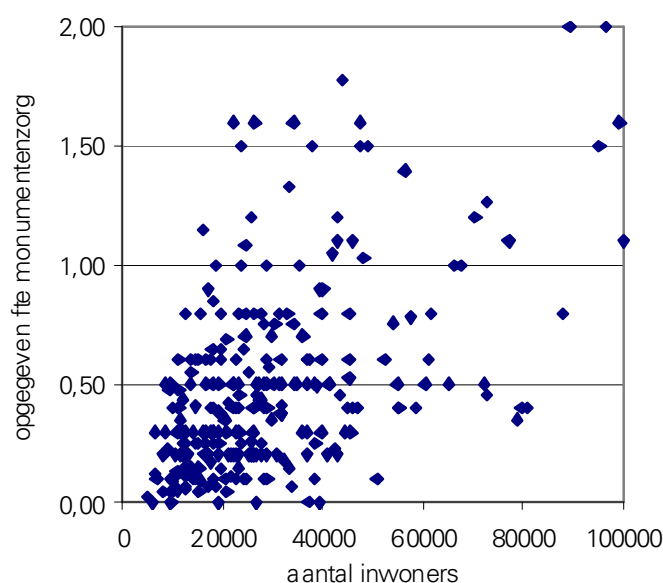
De verdeling over de deelbezettingen beleid, uitvoering en toezicht is vergelijkbaar voor kleine en middelgrote gemeenten. Beleid en uitvoering zijn ongeveer even zwaar bezet en circa 20% van de capaciteit wordt ingezet voor toezicht. Opvallend is dat de grote gemeenten gemiddeld aangeven veel minder capaciteit voor toezicht beschikbaar te hebben: slechts 6%¹.

De gemiddelde verhouding tussen de drie taken voor alle gemeenten met uitzondering van de kleine groep grote gemeenten is:

- beleidsontwikkeling: 37%
- uitvoering: 44%
- toezicht en handhaving: 19%

Binnen iedere grootte klasse zijn er grote verschillen tussen de gemeenten onderling. Sommige gemeenten geven aan helemaal geen capaciteit te hebben, anderen beschikken over het dubbele van de gemiddelde bezetting. Onderstaande figuur toont deze spreiding, gerelateerd aan het aantal inwoners per gemeente.

Figuur 15: per gemeente opgegeven fte monumentenzorg ten opzichte van het aantal inwoners van die gemeente



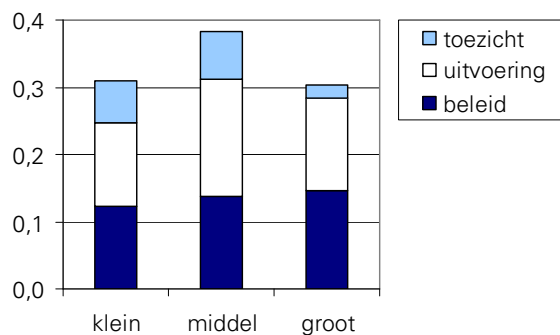
¹ Daarbij moet worden aangemerkt dat de cijfers voor één gemeente, die om andere reden niet in de telling is meegenomen, juist een relatief grote bezetting voor toezicht laten zien (65%).

Voor het merendeel van de gemeenten tot 40.000 inwoners ligt het opgegeven aantal fte tussen de 0 en 0,8 fte. Boven de 40.000 inwoners zijn de verschillen groter; het gemiddelde is daar minder representatief voor de individuele gemeenten. Van de groep gemeenten, die minder dan 300 monumenten hebben is hierboven het gemiddelde gegeven van de opgegeven capaciteit. De groep betrof 84% van alle gemeenten. In totaal heeft 14% van de gemeenten minder dan 300 monumenten en meer dan 40.000 inwoners. Daaruit is af te leiden dat voor de meeste gemeenten (circa 80% van de groep) de opgegeven formatie niet boven de 0,8 fte uitkomt.

Capaciteit per 100 monumenten

Figuur 16 laat de zien hoeveel capaciteit kleine, middelgrote en grote gemeenten gemiddeld beschikbaar hebben per 100 monumenten (zowel rijks- als gemeentemonumenten).

Figuur 16 gemiddeld aantal door gemeenten opgegeven fte monumentenzorg per 100 monumenten voor gemeenten van verschillende grootte klasse



De grafiek laat zien dat de opgegeven capaciteit per 100 monumenten voor de drie groepen vergelijkbaar is. Echter, aangenomen mag worden dat de voor monumentenzorg benodigde capaciteit naast een variabel deel (afhankelijk van het aantal monumenten) ook een vaste component kent (deze is eventueel nog wel afhankelijk van andere factoren, zoals het oppervlak van de gemeente). Vanuit die aanname zou men verwachten dat de bezetting per monument het grootst is voor de kleine gemeenten en het kleinst voor grote gemeenten.

Bijlage 4

Toezichtcase

1 Inleiding

Eén van de gebieden waarop is gesignaleerd dat er een tekort aan kennis en capaciteit is, is bij het bouwtoezicht bij monumentale panden. De casus 'Toezicht tijdens de bouw' heeft als doel te inventariseren welke eisen gesteld worden aan een pool voor bouwtoezichthouders met monumentenkennis.

Op basis van gesprekken met de provincies en met de steunpunten in Gelderland en Friesland, interviews met monumentenzorg ambtenaren van twaalf gemeenten uit het hele land en verzamelde documentatie, heeft AEF een model opgesteld waarmee een schatting gemaakt kan worden van de capaciteit die gemeenten nodig hebben bij het uitvoeren van hun taken.

Deze memo begint met het overzicht van huidige taken zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Vervolgens worden de uitgangspunten voor het capaciteitsmodel uiteengezet en toegepast op de provincie Friesland. De uitkomsten voor toezicht worden getoetst aan de lokale situatie in Friesland. De memo sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2 Huidige taken

Tabel 20 geeft een schematisch overzicht van deze wettelijk verplichte en lokaal gemeentelijke monumentenzorgtaken. Met sectorale monumentenzorg worden de taken bedoeld die zich binnen de sector monumentenzorg richten op het behoud van cultureel erfgoed. Deze term wordt gebruikt om een onderscheid te maken met de integrale monumentenzorg, waarbij verschillende disciplines samenwerken om cultureel erfgoed integraal op te nemen in het ruimtelijk beleid.

Binnen het (sectorale) takenpakket onderscheiden we drie niveaus:

- beleidsontwikkeling, uitmondend in monumentenverordening, monumentennota, welstandsnota en monumentenlijst;
- uitvoering van het beleid, waarbij bouwplannen/onderhoudsplannen worden getoetst aan geldende kaders het verstrekken van een vergunning of voor het verlenen van subsidie;
- toezicht, waarbij gedurende de bouw begeleiding/toezicht plaatsvindt.

Tabel 20 Sectorale monumentenzorgtaken van gemeenten

| | Wettelijk (verplicht mbt rijksmonumenten) | Lokaal gemeentelijk beleid |
|---------------------|--|--|
| Beleidsontwikkeling | > Adviseren bij aanwijzing rijksmonumenten > Monumentenverordening vaststellen > Monumentencommissie instellen > rijksmonumentenlijst beheren | > Inventariseren gemeentelijk erfgoed (cultuurhistorische waarden) > Opstellen gemeentelijk monumentenbeleid <ul style="list-style-type: none"> - Monumentennota of - Erfgoednota - Welstandsbeleid > Gemeentemonumenten aanwijzen en beheren gemeentelijke monumentenlijst |
| Uitvoering | > Vergunningverlening <ul style="list-style-type: none"> - Vooroverleg/advies - Beoordelen aanvraag - Advies geven plannen (door monumentencommissie) - Advies verwerken voor voorstel aan B&W - Verstrekken vergunning (adm) | > Vergunningverlening gemeentemonumenten; vergelijkbaar met vergunningverlening rijksmonumenten > Subsidieverstrekking: <ul style="list-style-type: none"> - Voorlichting - Bouwplanoverleg - Beoordelen aanvraag: restauratie- en onderhoudsplannen beoordelen begroting berekenen subsidiabele kosten - Verstrekken subsidie - Beoordelen voortgang en eindresultaat |
| Toezicht | > Toezicht vergunning <ul style="list-style-type: none"> - Instructie - Controleren op locatie - Deelname aan bouwoverleg | > Toezicht vergunning, vergelijkbaar met toezicht rijksmonumenten > Toezicht subsidies <ul style="list-style-type: none"> - Controleren op locatie |

3 Benodigde capaciteit

Om een referentiekader te bieden aan de beschikbare gegevens over feitelijke capaciteit heeft AEF een rekenmodel opgesteld waarmee de benodigde capaciteit geschat kan worden. Het streven is een schatting te maken van de benodigde capaciteit die gemiddeld geldt voor groepen gemeenten met bepaalde karakteristieken (bijvoorbeeld kleine gemeenten met veel monumenten). Op grond van de kengetallen, gebaseerd op casuïstiek in de provincie Friesland en Gelderland, is een schatting gemaakt van benodigde bruto uren voor verschillende taken.

Het model is opgebouwd uit een aantal kengetallen en rekenregels. Daarmee wordt geprobeerd de opgave op het gebied van cultuurhistorisch erfgoed te vertalen naar benodigde capaciteit. Vooraf dienen enkele beperkingen van de modelmatige benadering te worden benoemd:

- Uitgangspunt voor de doorrekening is het aantal aangewezen rijks- en gemeentemonumenten. Deze aantallen geven niet noodzakelijk een volledig beeld van de totale cultuurhistorische opgave. Zij zijn daarvan slechts een afgeleide.
- Aangewezen beschermde gezichten zijn net als aangewezen monumenten een aanknopingspunt voor de cultuurhistorische opgave. De relatie tussen het beschermde gezicht en de uitvoerende werkzaamheden (vergunningen, subsidies, toezicht) ligt echter minder direct. Bij gebrek aan gegevens over aantallen bouwvergunningen binnen de gezichten grijpt het model terug op de bouwplannen voor monumenten.

- Specifieke informatie over lokale omstandigheden, zoals het oppervlak van de gemeente, landelijke of stedelijke context, aard van het erfgoed (agraris, religieus, industrieel, villa's enz.), eigendomsverhoudingen enzovoort, zijn niet meegewogen. Vooral nog wordt aangenomen dat deze aspecten van beperkte invloed zullen zijn op de uitkomsten voor een groep gemeenten;
- De uitkomsten zijn een gemiddelde over een bepaalde periode en houden geen rekening met de dynamiek die zich binnen de beleidscyclus kan voordoen, zoals bijvoorbeeld de intensivering van beleid in het kader van gebiedsontwikkeling of projectmatige inspanning om erfgoed te inventariseren;

Uitgangspunten model

De berekening van benodigde capaciteit kent twee varianten. De ene variant berekent de benodigde capaciteit voor een gemeente zonder *lokaal* gemeentelijk erfgoedbeleid. Deze gemeente beperkt zijn inspanningen tot de uitvoering van het wettelijke minimum aan taken. De andere variant heeft betrekking op een gemeente die *wel* gemeentelijk erfgoedbeleid heeft ontwikkeld.

Het onderscheid tussen beide varianten wordt gemaakt op basis van de aanwezigheid van gemeentemonumenten. Als deze ontbreken gaat het model ervan uit dat de gemeente zich beperkt tot de wettelijke taken. Daarmee wordt geaccepteerd dat er situaties kunnen zijn waarbij een gemeente wel lokaal erfgoedbeleid ontwikkelt, maar (nog) geen gemeentemonumenten heeft aangewezen. De vooronderstelling is dat dit incidenteel voorkomt en geen grote invloed heeft op de uitkomsten voor groepen gemeenten.

Hieronder volgt per component een korte toelichting.

- **Beleid**
Het beleid bestaat uit twee componenten: de basale beleidsmatige activiteiten met betrekking tot de monumentenlijst en de beschermde gezichten, en de verdere ontwikkeling van lokaal monumentenbeleid in de gemeente.
De basale activiteiten zijn afhankelijk van het aantal monumenten en gezichten. Zowel voor rijks- als gemeentemonumenten. De verdere ontwikkeling van lokaal monumentenbeleid wordt alleen berekend voor gemeenten in variant 2. Met andere woorden: gemeenten die ook gemeentemonumenten hebben aangewezen.

Het lijkt aannemelijk dat de capaciteit voor beleidsontwikkeling een zekere vaste component kent. Bij gemeenten met rijks- en gemeentemonumenten geldt op de capaciteit voor beleid een minimale vaste voet van 0,44 fte (700 uur). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de uitwerking van bestemmingsplannen, het uitvoeren van cultuurhistorisch onderzoek, en het ontwikkelen van een beleidsnota grotendeels wordt uitbesteed. Voor gemeenten met alleen rijksmonumenten geldt een vaste voet van 0,12 fte (190 uur).

Ook is aannemelijk dat de benodigde extra capaciteit voor beleid afvlakt naarmate het aantal monumenten stijgt, tot een bovengrens van bijvoorbeeld 2 fte. Dit wordt ook ondersteund door de metingen van beschikbare capaciteit voor beleid bij gemeenten met veel monumenten.

- **Uitvoering**
Bij het berekenen van benodigde capaciteit voor de uitvoering is ervan uitgegaan dat jaarlijks voor gemiddeld 6,5% van het monumentenbestand een vergunning wordt aangevraagd. Deze schatting is gebaseerd op het door het RCE behandelde aantal adviesaanvragen van vóór de afschaffing van de adviesplicht¹. Dit percentage wordt bevestigd door de cijfers van het bouwplanoverleg in Friesland.

Als binnen de gemeente ook beschermde gezichten aanwezig zijn, wordt een opslag berekend (10% per beschermd gezicht) op het aantal bouwplannen. Het aantal bouwplannen plus de opslag zijn samen bepalend voor de benodigde uren voor uitvoerende taken.

Wanneer gemeenten gemeentemonumenten hebben, wordt er in het model vanuit gegaan dat er tegelijk met de vergunningaanvraag ook subsidie wordt aangevraagd.

- **Toezicht**
De rekenregel voor de benodigde capaciteit voor toezicht is gebaseerd op gegevens uit Friesland. In het ideale geval zal de gemeente gemiddeld 4 keer² een inspectie uitvoeren en de bouwvergadering bijwonen gedurende het uitvoeren van een goedgekeurd bouwplan.

Modelregels monumenten

De kengetallen voor de berekening van benodigde capaciteit zijn de volgende:

- gemiddeld 6 à 7 bouwplannen per 100 monumenten per jaar
- gemiddelde werklust voor een vergunning is 24 uur (40% 2 uur, 40% 16 uur, 20% 80 uur)
- gemiddelde doorlooptijd van de subsidieverlening: 6 weken (à 3 uur per week)
- percentage vergunningaanvragen dat leidt tot een bouwvergunning: 80%
- aantal inspecties/bouwvergadering: 4x (à 5 uur per inspectie)
- bij een gemiddelde verhouding tussen rijks- en gemeentemonumenten (50:50) is de verdeling van capaciteit over beleid en uitvoering/toezicht 40:60
- beheer monumentenlijst: 175 uur per 200 monumenten
- totaal bruto uren per fte: 1600

Modelregels beschermde gezichten

- beleidsontwikkeling beschermde gezichten 88 uur per gezicht
- per gezicht geldt een opslag op de workload van het aantal bouwplannen van 10%.

In tabel 2 zijn de modelregels toegepast op 2 varianten.

Variant 1 is de gemeente zonder gemeentemonumenten; de beleidsontwikkeling beperkt zich tot de basale beleidsontwikkeling met betrekking tot de rijksmonumenten en van rijkswege aangewezen gezichten.

Variant 2 is de gemeente met rijks- en gemeentemonumenten; de beleidsontwikkeling breidt zich uit naar het lokale erfgoed in brede zin. Voor de verhouding tussen de rijks- en gemeentemonumenten is uitgegaan van de landelijke gemiddelde verhouding (50:50).

¹ RCE Jaarverslag 2008: aantal rijksmonumenten totaal 52.285 in 2006 en 52.270 in 2007; aantal verleende adviezen: 2.962 (=5,7%) in 2006 en 2.789 (=5,3%) in 2007;

² Schatting Steunpunt Fryslân

Beide varianten gaan uit van 200 monumenten en 2 van rijkswege aangewezen gezichten. De uitkomsten zijn inclusief alle indirecte en overhead werkzaamheden zoals opleiding of werkoverleg.

Voor 200 monumenten, waarbij 50% bestaat uit gemeentemonumenten en 50% uit rijksmonumenten zou volgens dit model 1 fte nodig zijn.

Voor 200 rijksmonumenten, waarbij geen gemeentemonumenten zijn aangewezen, zou volgens dit model 0,6 fte nodig zijn.

Tabel 21: benodigde capaciteit in fte voor 200 monumenten, volgens referentiemodel

| | variant1 | variant2 |
|------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| | gemeentelijke en rijksmonumenten | enkel rijksmonumenten |
| beleid | 0,5 | 0,2 |
| uitvoering en toezicht | 0,5 | 0,4 |
| totaal fte | 1,0 | 0,6 |

Andersson Elffers Felix

Tabel 22 norm aantal bruto uren per 200 monumenten

| | VARIANT1 | VARIANT2 | | Totaal | kengetal | |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|-------------|----------|---|
| | Rijks | Rijks | Gem | | | |
| monumenten | 200 | 100 | 100 | 200 | 50% | gemiddeld aandeel gemeentemonumenten |
| gezichten | 2 | 1 | 1 | 2 | | |
| bouwplannen | 13 | 6,5 | 6,5 | 13 | 6,5% | aantal bouwplannen per jaar (= aantal vergunningen, = aantal subsidies) |
| bouwplannen incl opslag | 16 | 7,2 | 7,2 | 16 | 10% | opslagfactor per beschermd gezicht |
| uren | | | | | 6 | weken doorlooptijd vergunningverlening |
| > vergunningverlening | 374 | 172 | 172 | 343 | 4 | uur inspanning per vergunning per week |
| | | | | | 24 | totaal gemiddelde inspanning per vergunning (uren) |
| > subsidieverstrekking | | | 129 | 129 | 6 | weken doorlooptijd subsidieverlening |
| | | | | | 3 | uur inspanning per vergunning per week |
| | | | | | 18 | totaal gemiddelde inspanning per subsidie (uren) |
| > toezicht/bouwbegeleiding | 250 | 114 | 114 | 250 | 80% | percentage bouwplannen waaraan vergunning wordt verleend |
| | | | | | 4 | aantal inspecties per bouwplan |
| | | | | | 5 | uur inspanning per inspectie |
| | | | | | 16 | totaal gemiddelde inspanning per bouwplan (uren) |
| <i>totaal uitvoering en toezicht</i> | <i>624</i> | <i>286</i> | <i>415</i> | <i>722</i> | | |
| beleidsontwikkeling lokaal | | | | 481 | 40% | inzet voor beleidsontwikkeling tov totale inzet op uitvoering/toezicht |
| advies/beheer monumentenlijst | 175 | | | 175 | 175 | uur inzet per 200 monumenten |
| advies/beheer besch. gezicht | 175 | | | 175 | 88 | uur inzet per beschermd gezicht |
| <i>totaal beleid</i> | <i>350</i> | | | <i>831</i> | | |
| totaal | 974 | | | 1553 | | |
| totaal (fte) | 0,61 | | | 0,97 | | |

4 Model toegepast op Friesland

In deze paragraaf wordt het capaciteitsmodel gebruikt om de benodigde formatie voor de gemeenten in de provincie Friesland in te schatten. Daarbij worden de gemeenten gegroepeerd naar inwoneraantal. Het is de bedoeling dat de uitkomsten kunnen worden vergeleken met de werkelijke capaciteit per groep gemeenten, zoals die is gemeten door een monitor van de Erfgoedinspectie (2009).

Friesland kent alleen kleine (68%, met minder dan 25.000 inwoners) en middelgrote gemeenten (32%, tussen 25.000 en 150.000 inwoners). Tabel 23 en Tabel 24 laten voor kleine en middelgrote gemeenten de getallen zien die input zijn voor in het capaciteitsmodel.

Voor de doorrekening is het onderscheid tussen gemeenten zonder en met gemeentemonumenten van belang. Deze vallen immers onder respectievelijk variant 1 en variant 2 van het model. De regel 'enkel rijksmonumenten' bevat de aantallen rijksmonumenten van gemeenten in variant 1. Met andere woorden: de aantallen rijksmonumenten van gemeenten die geen gemeentemonumenten hebben aangewezen. Bij deze gemeenten gaan wij uit van de benodigde inzet voor het wettelijke minimum aan taken. In de laatste kolom van de tabel is te zien om hoeveel gemeenten het gaat.

De regel 'ook gemeentemonumenten' bevat de aantallen rijks- en gemeentemonumenten van gemeenten die wel gemeentemonumenten hebben aangewezen. Voor deze groep is nader onderscheid nodig naar gemeenten die in aanmerking komen voor een vaste voet (minder dan 109 gemeentemonumenten) of waarvoor het plafond geldt (meer dan 408 gemeentemonumenten). Ook hier is in de laatste kolom te zien om hoeveel gemeenten het gaat.

Tabel 23 Getallen kleine gemeenten in Friesland (minder dan 25.000 inwoners)

| | KLEINE GEMEENTEN | | | aantal gem. |
|-------------------------------------|------------------|-----|--------|----------------|
| | Rijks | Gem | Totaal | |
| monumenten | 2637 | 98 | 2735 | 21 |
| gezichten | 46 | | | |
| enkel rijksmonumenten | 2124 | | 2124 | 20 |
| gezichten bij gem met enkel rijksm. | 46 | | | |
| ook gemeentelijke monum. | 513 | 98 | 611 | 1 |
| waarvan met < 109 gem. monum. | 513 | 98 | 611 | 1 |
| waarvan met > 408 gem. monum. | 0 | 0 | 0 | 0 |
| waarvan tussen 109-408 gem. monum. | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabel 24 Getallen middelgrote gemeenten in Friesland (tussen 25.000 en 150.000 inwoners)

| | MIDDELGROTE GEMEENTEN | | | aantal gem. |
|---|-----------------------|-----|--------|----------------|
| | Rijks | Gem | Totaal | |
| monumenten | 1210 | 519 | 1729 | 10 |
| gezichten | 16 | | | |
| enkel rijksmonumenten | 392 | | 392 | 5 |
| gezichten bij gem met enkel rijksm. ook gemeentelijke monum. | 3 | | | |
| waarvan met < 109 gem. monum. | 818 | 519 | 1337 | 5 |
| waarvan met > 408 gem. monum. | 753 | 257 | 1010 | 4 |
| waarvan tussen 109-408 gem. monum. | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 65 | 262 | 327 | 1 |

De uitkomsten van de doorrekening zijn een schatting van de capaciteit die binnen een bepaalde groep gemeenten gemiddeld nodig zou zijn. Het totale aantal fte dat in heel Friesland nodig is voor sectorale monumentenzorg is op basis van deze schatting 17 fte.

Tabel 5 Uitkomst capaciteitmodel voor Friesland, totale capaciteit

| | uren | beleid | uitvoering | toezicht | totaal |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| kleine gemeenten | | 327 | 245 | 160 | 732 |
| middelgrote gemeenten | | 580 | 404 | 218 | 1203 |
| | aantal fte | beleid | uitvoering | toezicht | totaal |
| kleine gemeenten | | 4,3 | 3,2 | 2,1 | 9,6 |
| middelgrote gemeenten | | 3,6 | 2,5 | 1,4 | 7,5 |
| <i>totaal Friesland</i> | | <i>7,9</i> | <i>5,7</i> | <i>3,5</i> | <i>17,1</i> |

Tabel 6 Uitkomst capaciteitmodel voor Friesland, gemiddelde capaciteit per gemeente

| | gemiddeld aantal fte | | | | totaal |
|-----------------------|----------------------|--|--|--|--------|
| kleine gemeenten | | | | | 0,5 |
| middelgrote gemeenten | | | | | 0,8 |

Toezicht

De totale capaciteit voor toezicht komt uit op 3,5 te. In de nu volgende paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het toezicht in de provincie Friesland is georganiseerd, waarna een toets plaatsvindt op de uitkomsten van het model.

5 Toezicht in Friesland

Bouwplanoverleg (BPO)

In het bouwplanoverleg (tweewekelijks) worden de verbouwplannen behandeld waarvoor een monumentenvergunning nodig is. Alle betrokken partijen die hier mogelijk over moeten adviseren, zitten dan om tafel. Dit zijn de RCE, Provincie Fryslân en Hûs en Hiem Welstandadvisering en monumentenzorg. Het is mogelijk en gewenst om een (schets-)plan in een vooroverlegfase in het BPO te komen bespreken. Dan kan de aanvrager of architect van de adviseurs horen welke waarde wordt gehecht aan de verschillende onderdelen van het monument en kan hij daarmee rekening houden in het definitieve plan.

Toezicht in de provincie Fryslân

Op basis van door het Steunpunt en Hûs en Hiem aangeleverde cijfers¹ zijn de volgende kengetallen bekend:

- Het aantal bouwplannen dat in het bouwoverleg wordt aangeboden bedroeg in 2009 7,2% van het aantal rijksmonumenten. Dit aantal is inclusief de bouwplannen die zijn herzien en opnieuw worden ingediend
 - . het steunpunt meldt dat het aantal ingediende bouwplannen in de afgelopen jaren betrekking had op 6% van het totale bestand van rijksmonumenten
 - . de aanname in het model gaat uit van 6,5% van het monumentenbestand
- Naar schatting 80% van de ingediende plannen leidt tot verlening van een vergunning²
- Per ingreep (verbouwing/restauratie) vergt het houden van toezicht, inspecties en bouwvergaderingen voor kleine ingrepen 8 uur. Voor grote ingrepen is een inzet van 5 uur per inspectie reëel (gemiddeld 4 inspecties). Dit is inclusief reistijd, bouwvergaderingen, en administratieve afhandeling.

6 Conclusies en aanbevelingen

De capaciteit die jaarlijks nodig is voor het houden van toezicht bij het uitvoeren van bouwplannen aan gemeentelijke en rijksmonumenten is geschat op 3,5 fte op provinciaal niveau. Gemiddeld per gemeente is de benodigde capaciteit bijzonder laag: ongeveer 0,1 fte. Dit maakt investeren in kennisontwikkeling voor de gemeente en voor de uitvoerend ambtenaar onrendabel.

Daarnaast zijn er in de uitvoering grote pieken en dalen te verwachten in de benodigde capaciteit. Immers, door de lage frequentie van bouwaanvragen per gemeente is geen sprake van een continue activiteit. Dit wordt door het steunpunt ook als één van de problemen onderschreven. Daarnaast geeft de RCE in de regio Noord geeft ook aan dat (kleine) gemeenten gebrek hebben aan capaciteit en kennis bij het toezicht houden.

Door de capaciteit beschikbaar te stellen op provinciaal niveau wordt aan beide problemen (kennisontwikkeling en fluctuatie in de vraag) tegemoet gekomen.

Aandachtspunt is dat de aansluiting met het gemeentelijke beleid per gemeente goed gewaarborgd te worden. Elke gemeente voert een eigen vergunningbeleid. Het toezicht is er primair op gericht te controleren of dit gemeentebeleid wordt nageleefd.

¹ Gemiddeld 270 behandelde plannen per jaar tussen 2002 en 2009; gemiddelde verwerkingstijd: 6 weken (30 werkdagen)

² Cijfer geschat o.b.v. het jaarboek 2009 van Hûs en Hiem: voor 17,7% van de adviesaanvragen (monumentenzorg en welstand) is het advies negatief: voldoet niet. De overige 82,3% is als volgt opgebouwd: 48,4% voldoet, 21,3% voldoet mits en 12,6% aanhouden (er moet meer informatie verzameld/verstrekkt worden)

Voor het versterken van de uitvoering- en toezichtfunctie binnen de gemeente zou een parallel kunnen worden getrokken met de situatie in de archeologie in sommige provincies:

- . regioarcheologen ondersteunen de gemeenten in hun wettelijke taken op archeologie en zorgen voor afstemming tussen gemeentelijke en provinciale belangen.
- . de regioarcheologen zijn in dienst van de gemeenten; de gemeenten werken daartoe samen.

Er bestaan ook archeologen die voor de gehele provincie werken, waarbij de gemeente kennis kan inhuren, bijvoorbeeld ondergebracht bij een Steunpunt.

Aanbeveling

Ook voor cultureel erfgoed zouden regio-erfgoedbouwkundigen moeten worden aangesteld. Zij zouden een spilfunctie kunnen vervullen tussen gemeente, opdrachtgever en uitvoering. Zowel bij de planbeoordeling als bij de begeleiding van de uitvoering.

Het idee van een coördinator erfgoed is dat deze de gemeenten ondersteunt op niveau van toezicht. Daaronder verstaan wij alle activiteiten in het voortraject, tijdens de bouw en achteraf, waarbij de coördinator een spilrol vervult tussen opdrachtgever/eigenaar en de gemeente. Iemand die bekend is met de lopende uitvoeringsprojecten, vooroverleg pleegt, bouwplanoverleggen bijwoont namens de gemeente, de specifieke erfgoedkennis inbrengt bij het bouwtoezicht.

Bijlage 5

Kenniscase

1 Inleiding

Gemeenten hebben specialistische kennis nodig voor de verschillende taken die zij in het kader van de monumentenzorg uitvoeren. Grotere gemeenten hebben vaak zelf kennis in huis en zij overleggen meestal op reguliere basis met het RCE. Kleinere gemeenten hebben op beperkte schaal kennis in huis. Ambtelijk zijn deze gemeenten vaak volledig afhankelijk van de achtergrond van één monumentenambtenaar.

In de casus 'Kennis bij gemeenten' is in kaart gebracht hoe gemeenten in de provincies Friesland en Gelderland de benodigde kennis voor de uitvoering van de monumentenzorg organiseren.

Op basis van gesprekken met de provincies en met de steunpunten in Gelderland en Friesland, interviews met monumentenzorg ambtenaren van twaalf gemeenten uit het hele land en verzamelde documentatie, heeft AEF een overzicht gemaakt van de door gemeenten uit te voeren taken en de daarvoor benodigde kennis. Deze memo begint met het overzicht van huidige taken en de daarvoor benodigde kennis, zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Vervolgens wordt de situatie in Friesland en Gelderland met betrekking tot de beschikbare kennis beschreven.

De casus leidt tot enkele conclusies en aanbevelingen.

2 Huidige taken

De Monumentenwet 1988 verplicht gemeenten de volgende taken uit te voeren: opstellen van een monumentenverordening, instellen van een monumentencommissie, verlenen van vergunningen en toezicht houden. Naast de wettelijke verplichtingen kunnen gemeenten op lokaal niveau een eigen monumentenbeleid ontwikkelen. Veel gemeenten hebben dit in hun verordening vorm gegeven naar het model van de Monumentenwet. Voor gemeentemonumenten geldt daardoor meestal een vergelijkbaar stelsel als voor rijksmonumenten.

Tabel 20 geeft een schematisch overzicht van deze wettelijk verplichte en lokaal gemeentelijke monumentenzorgtaken. Met sectorale monumentenzorg worden de taken bedoeld die zich binnen de sector monumentenzorg richten op het behoud van cultureel erfgoed. Deze term wordt gebruikt om een onderscheid te maken met de integrale monumentenzorg, waarbij verschillende disciplines samenwerken om cultureel erfgoed integraal op te nemen in het ruimtelijk beleid.

Binnen het (sectorale) takenpakket onderscheiden we drie niveaus:

- beleidsontwikkeling, uitmondend in monumentenverordening, monumentennota, welstandsnota en monumentenlijst;
- uitvoering van het beleid, waarbij bouwplannen/onderhoudsplannen worden getoetst aan geldende kaders, het verstrekken van een vergunning of voor het verlenen van subsidie;
- toezicht, waarbij gedurende de bouw begeleiding/toezicht plaatsvindt.

Tabel 25 Sectorale monumentenzorgtaken van gemeenten

| | Wettelijk (verplicht met betrekking tot rijksmonumenten) | Lokaal gemeentelijk beleid |
|----------------------|--|---|
| Beleids-ontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> > Adviseren bij aanwijzing rijksmonumenten > Monumentenverordening vaststellen > Monumentencommissie instellen > rijksmonumentenlijst beheren | <ul style="list-style-type: none"> > Inventariseren gemeentelijk erfgoed (cultuurhistorische waarden) > Opstellen gemeentelijk monumentenbeleid <ul style="list-style-type: none"> - Monumentennota of - Erfgoednota - Welstandsbeleid > Gemeentemonumenten aanwijzen en beheren gemeentelijke monumentenlijst |
| Uitvoering | <ul style="list-style-type: none"> > Vergunningverlening <ul style="list-style-type: none"> - Vooroverleg/advies - Beoordelen aanvraag - Advies geven plannen (door monumentencommissie) - Advies verwerken voor voorstel aan B&W - Verstrekken vergunning (adm) | <ul style="list-style-type: none"> > Vergunningverlening gemeentemonumenten; vergelijkbaar met vergunningverlening rijksmonumenten > Subsidieverstrekking: <ul style="list-style-type: none"> - Voorlichting - Bouwplanoverleg - Beoordelen aanvraag: restauratie- en onderhoudsplannen beoordelen begroting berekenen subsidiabele kosten - Verstrekken subsidie - Beoordelen voortgang en eindresultaat |
| Toezicht | <ul style="list-style-type: none"> > Toezicht vergunning <ul style="list-style-type: none"> - Instructie - Controleren op locatie - Deelname aan bouwoverleg | <ul style="list-style-type: none"> > Toezicht vergunning, vergelijkbaar met toezicht rijksmonumenten > Toezicht subsidies <ul style="list-style-type: none"> - Controleren op locatie |

Over de taken met een wettelijk verplicht karakter valt het volgende op te merken. De beleidsmatige taken zijn overwegend incidenteel van aard: het vaststellen van de monumentenverordening, het instellen van een monumentencommissie en het opstellen van de rijksmonumentenlijst vindt eenmalig of slechts eens in de zoveel jaar plaats. Nu de grote inventarisatieronden zijn afgesloten is het geven van advies bij aanwijzing een incidentele taak¹. Het bijhouden van de rijksmonumentenlijst heeft een meer continu karakter, maar is overwegend een administratieve taak.

De uitvoerende taken zijn structureel van aard: het verlenen van vergunningen en het houden van toezicht vragen (afhankelijk van het aantal bouwplannen) continue inzet. Naast administratie is tijd nodig voor overleg (vooroverleg, bouwoverleg), beoordeling (van aanvragen) en inspectie. Per saldo heeft de inzet op de wettelijk verplichte taken nu overwegend een uitvoerend karakter.

Uit de interviews is gebleken dat voor (kleine) gemeenten die hun monumentenzorgtaak minimaal hebben ingevuld, het uitvoerend karakter zijn weerslag heeft op de bezetting. De ambtenaar, verantwoordelijk voor monumentenzorg, is vaak gepositioneerd in een uitvoerende afdeling (bijvoorbeeld vergunningen) en heeft een achtergrond die hierbij aansluit.

¹ Het aantal aanwijzingen in Nederland was 49 in 2007, 13 in 2008 en 23 in 2009, Jaarboek RCE (2009)

Wat gebeurt er wanneer gemeenten aanvullend lokaal beleid gaan ontwikkelen? Dan zal de inzet ook een meer beleidsmatig karakter krijgen. Het beleid wordt in een nota vastgelegd. De gemeenten zullen gaan investeren in het in kaart brengen en waarderen van het cultureel erfgoed op hun grondgebied. Vervolgens worden de geselecteerde waarden in een monumentenlijst opgenomen. Mogelijk zullen de criteria om monumentenvergunningen te toetsen verder worden uitgewerkt. Ook zal dikwijls een subsidiebeleid worden ontwikkeld. Deze taken maken dat beleidsontwikkeling meer accent krijgt in de bezetting.

3 Benodigde kennis

Voor het uitvoeren van de hierboven beschreven monumentenzorg taken is deskundigheid nodig. In Tabel 26 wordt een overzicht gegeven van de benodigde kennis. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke kennis voor het op een kwalitatief goede manier invullen van de monumentenzorg taken en de procedurele kennis die nodig is om te voldoen aan de wettelijke of gemeentelijke vereisten.

Tabel 26 Benodigde kennis voor de sectorale monumentenzorg taken gemeenten

| | Inhoudelijke kennis | Procedurele kennis |
|---------------------|--|---|
| Beleidsontwikkeling | <ul style="list-style-type: none"> > Locale (cultuur)historie > Cultuurhistorie > Architectuurhistorie > Bouwhistorie > Bouwtechnieken > Landschap/stedenbouw > Juridisch | <ul style="list-style-type: none"> > Wet en regelgeving Rijk/gemeente ten aanzien van aanwijzingsprocedure > Opstellen verordening, instellen monumentencommissie |
| Uitvoering | <ul style="list-style-type: none"> > Locale (cultuur)historie > Bouwtechniek > Cultuurhistorie > Architectuur > Restauratietechnieken > Landschap/stedenbouw > Financiële kennis | <ul style="list-style-type: none"> > Wet en regelgeving Rijk/gemeente ten aanzien van vergunningen > Wet en regelgeving Rijk, RCE en gemeente inzake subsidies > Instrumenten en protocollen gemeente |
| Toezicht | <ul style="list-style-type: none"> > Onderhoud/restauratieplanning > Onderhoud/restauratietechnieken > Cultuurhistorische details | Wet en regelgeving / gemeentelijke protocollen |

Wat betreft de benodigde kennis voor de sectorale monumentenzorg is tijdens de interviews gebleken dat het accent ligt op inhoudelijke kennis. Hierover is nog het volgende op te merken. Voor het ontwikkelen van beleid en voor het uitvoeren van vergunningen en beoordelen van subsidieaanvragen (uitvoering), is deskundigheid nodig op dezelfde terreinen. De manier waarop de kennis wordt ingezet verschilt echter. Bij beleidsontwikkeling is een hoger abstractieniveau vereist, terwijl de kennis in de uitvoering meer technisch wordt ingezet voor het beoordelen van specifieke plannen.

Bij de borging van voldoende kennis en deskundigheid heeft de monumentencommissie een belangrijke rol. Zij heeft de wettelijke taak om als onafhankelijk orgaan de bouwplannen te toetsen en daarover advies uit te brengen aan het bevoegd gezag. Daartoe dient de commissie te beschikken over voldoende deskundigheid. Voor het op gemeentelijk niveau volledig ontwikkelen en uitvoeren van sectoraal monumentenbeleid, is echter ook ambtelijk deskundigheid vereist.

4 Kennispartners

In veel gemeenten worden contacten onderhouden met organisaties die cultuurhistorische- en monumentenbelangen behartigen¹. De functie van deze contacten varieert: van het uitwisselen van kennis en diensten (ondersteunen monumentendag en openhouden kerken tot inspraak/overleg over het te voeren monumentenbeleid en ruimtelijke plannen. In kleine gemeente worden deze, vaak door vrijwilligers gerunde, organisaties gezien als een waardevolle kennispartner.

Steunpunten

Ter ondersteuning van gemeenten met een beperkt aantal monumenten hebben het Rijk en de provincies vanaf 1995 provinciale steunpunten opgericht. Het doel is de kwaliteit van de monumentenzorg in de gemeenten te verbeteren door het bevorderen van kennis en het ondersteunen van het tot stand brengen van monumentenbeleid. De steunpunten hebben een ondersteunende en een platformfunctie. Met ingang van 1 januari 2009 is de verantwoordelijkheid voor de steunpunten gedecentraliseerd naar de provincies. Inhoudelijk is afgesproken dat een steunpunt een drietal basistaken heeft²:

- het bieden van een loket voor ondersteuning aan gemeenten;
- het bieden van een platform ter bevordering van de afstemming tussen de betrokken overheden en andere partijen;
- het bevorderen van kennis en deskundigheid bij gemeenten op het gebied van wet- en regelgeving voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten en de inhoudelijke praktijk daarvan.

RCE³

Bij grote ingrepen brengt de RCE advies uit over de vergunningaanvraag. Een aantal gemeenten maakt ook in andere gevallen gebruik van de expertise van het RCE. Grote gemeenten bespreken vaak op reguliere basis hun (beleid)plannen met de RCE. De RCE heeft daarbij veelal een toetsende rol. In kleinere gemeenten worden grotere ontwikkelingen alleen op incidentele basis besproken met de RCE. Ook het brochuremateriaal met uitleg over restauratietechnieken wordt positief ervaren en regelmatig gebruikt. De RCE wordt vooral gewaardeerd om haar technische kennis en deskundigheid. Consulents van de RCE nemen veelal deel aan het Bouwplanoverleg of het Ruimtelijk planoverleg dat door veel van de steunpunten wordt georganiseerd. Ook zijn zij bij sommige steunpunten beschikbaar in het kader van een spreekuur.

Provincie

Het beeld van gemeenten over de provincies is zeer divers. Over het algemeen wordt de provincie niet als grote speler aangemerkt. Sommige gemeenten geven aan een contactpersoon te hebben voor specialistische kennis (bijvoorbeeld een molenexpert). De provinciale afdelingen monumentenbeleid of cultuurhistorie hebben zelf vaak ook niet heel veel capaciteit. De samenwerking tussen gemeenten onderling en met provincies is vooral gericht op landelijke gebieden en ruimtelijke ontwikkelingen.

- Commerciële partijen

Er zijn in Nederland commerciële bureaus die gemeenten advies geven bij het vorm geven aan monumentenbeleid (en RO). Zij leveren een belangrijk input bij het opstellen van beleidsnota's,

¹ Bron: interviews

² Afspraken inzake decentralisatie regionale steunfunctie Monumentenzorg en Archeologie 2009 – 2012 en 'Stut of Steunpilaar? Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg' Erfgoedinspectie (september 2009)

³ Bron: interviews

het uitvoeren van inventariserend onderzoek en het begeleiden van selectieprocessen en inspraakprocedures. Het belangrijkste is dat gemeenten in staat zijn om deze bureaus inhoudelijk aan en bij- te sturen.

5 Aanwezige kennis

In de praktijk zijn er tussen gemeenten grote verschillen ten aanzien van de beschikbare kennis en de manier waarop de kennisvoorziening is georganiseerd. Uit de interviewfase is het volgende beeld naar voren gekomen:

- Grote gemeenten beschikken gemiddeld over voldoende capaciteit en kennis voor adviesverstrekking en vergunningverlening. Deze kennis is aanwezig in de ambtelijke organisatie. Sommige grote en middelgrote gemeenten hebben naast de monumentencommissie (voor het beoordelen van plannen) ook een adviescommissie voor het beoordelen van cultuurhistorisch beleid.
- Kleine gemeenten zijn voor kennis vaak sterk afhankelijk van de monumentencommissie en externe partijen. De monumentenzorg wordt meestal pragmatisch ingericht. Resultaten zijn sterk persoonsgebonden; afhankelijk van de kennis en affiniteit van de verantwoordelijk ambtenaar. Ook de contacten die de ambtenaar weet te leggen met externe kennispartijen hebben een pragmatisch karakter; goede ervaringen met specifieke personen bepalen welke partij (overwegend) geraadpleegd wordt. Daarnaast geldt dat de monumentencommissie veelal in een vroeg stadium wordt betrokken om plannen bij te kunnen stellen voordat deze officieel ter advies worden ingediend.

Bij kleine gemeenten wordt vaker gebruik gemaakt van een op provinciaal niveau georganiseerde monumentencommissie. Hiermee wordt met name voor grote ingrepen de deskundigheid beter geborgd. Minder complexe ingrepen worden dikwijls op een minder hoog platform afgedaan. Bijvoorbeeld door een 'kleine commissie' of door een gemandateerd lid van de commissie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de lokale advisering geschiedt door een commissie die feitelijk uit niet meer dan één deskundige bestaat¹.

In het briefrapport 'Stand van zaken Monumentencommissies in Nederland' constateert de Erfgoedinspectie dat ten opzichte van het onderzoek in 2008², belangrijke stappen zijn gezet om vooral de onderdelen 'deskundigheid' en 'professionaliteit' van monumentencommissies aan te passen en te verbeteren. De VNG heeft een 'Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies' uitgebracht. De RCE en het NRF hebben in het cursusprogramma 'Erfgoed in de praktijk' een cursus opgenomen die gericht is op leden van monumentencommissies. Uit de gegevens van de digitale vragenlijst van de Erfgoedinspectie is gebleken dat de deskundigheid is gestegen van 51% naar 86%.

Voorts constateert de Erfgoedinspectie dat in die situaties waar de commissie bepaalde deskundigheden mist, regelmatig gebruik wordt gemaakt van externe expertise, zoals van de RCE of van de steunpunten.

¹ Bronnen: interviews en briefrapport 'Stand van zaken Monumentencommissies in Nederland, Erfgoedinspectie 2010

² Een goed advies is het halve werk – onderzoek naar monumentencommissies, Erfgoedinspectie (2008)

6 Kennis in Friesland

Uit de interviews met Steunpunt en provincie ontstaat het beeld dat er, voornamelijk bij de kleine gemeenten, beperkt kennis in huis is. Dit is gerelateerd aan de beperkte bezetting, vaak minder dan 1 fte voor monumentenzorg en archeologie. Dit betekent dat de betrokken ambtenaar meestal een breder takenpakket heeft. Welke disciplines gecombineerd worden verschilt per gemeente; van recreatie en toerisme tot ruimtelijke ordening. De monumentenambtenaren hebben meestal een uitvoerende rol, gericht op vergunningverlening. Er is vaak weinig tijd over voor beleid. Door bezuinigingen komt deze bezetting verder onder druk te staan.

Nog maar weinig Friese gemeenten hebben eigen monumentenbeleid (bijvoorbeeld een monumentennota)¹. Zowel voor het ontwikkelen van beleid als voor het uitvoeren van de vergunningverlening wordt gebruik gemaakt van externe partijen. Het Steunpunt biedt, naast haar steunpunttaken (bouwplanoverleg, ruimtelijk planoverleg en netwerkbijeenkomsten), twee vormen van dienstverlening aan: op uurbasis vervangen of ondersteunen van ambtenaar monumentenzorg² voor het vervullen van wettelijke taken van de gemeente en het op project basis uitvoeren van losse opdrachten. In het eerste geval richt het Steunpunt zich op de vergunningplicht, advisering over verlening en verwerking in B&W advies. Ook ondersteunt zij gemeenten bij de taken die voortvloeien uit de Wamz. Voorbeelden van losse opdrachten (dit kunnen ook niet wettelijke taken zijn) zijn het doorlichten van het monumentenbestand, het opstellen van een gemeentelijke monumentenlijst, het aanvullen van de verordening en het schrijven van een beleidsnota.

Alle Friese gemeenten maken gebruik van de diensten van het Steunpunt. De gemeenten zijn enthousiast over het Steunpunt: er zit veel kennis, men is hulpvaardig en alles is te regelen³.

Met uitzondering van Sneek maken alle Friese gemeenten gebruik van de monumentencommissie van Hûs en Hiem. Dit is een samenwerkingsverband tussen deze 30 gemeenten. Elke gemeente heeft een lokale commissie die bestaat uit twee leden; beiden architect/welstandsadviseur. Bij monumentenadvies treedt een persoon op als deskundige. Wanneer de lokale commissie verdeeld is of meer deskundigen wil raadplegen, wordt de aanvraag besproken in de centrale monumentencommissie. Deze bestaat uit meerdere deskundigen (monumentendeskundige, architecten, cultuurhistoricus, welstand, provinciale vertegenwoordiger)⁴. Hûs en Hiem geeft, in opdracht, ook advies over de monumentenlijst.

De consultants van de RCE in de regio Noord⁵ ondersteunen gemeenten bij het uitvoeren van hun wettelijke taken. Zij houden deels kantoor in Amersfoort en leggen ook bezoeken af. Grote (monumenten) gemeenten worden regulier bezocht, hierbij gaat het vaak om grotere en complexe (ruimtelijke) planvorming. Kleine gemeenten worden meer op projectbasis bezocht en ondersteund (op verzoek van de gemeente, ook vaak naar aanleiding van subsidieaanvragen).

¹ Volgens de gemeentelijke jaarverslagen over 2009 van Hûs en Hiem hebben 3 (van de 30 aangesloten) gemeenten een monumentennota en zijn 3 gemeenten bezig deze te ontwikkelen.

² In augustus 2010 heeft het Steunpunt contracten met 6 Friese gemeenten (ongeveer 8 uur per contract)

³ Stuf of Steunpilaar Bijlage: de steunpunten nader bekeken, Erfgoedinspectie (2009)

⁴ www.husenhiem.nl

⁵ bron: telefonisch interview

De RCE is alleen betrokken bij grote procedures voor rijksmonumenten. Daar zet zij vooral in op het vooroverleg en het maken van een goed plan met deskundige partijen (architecten, etc.). Daarbij wordt in kaart gebracht wat de huidige situatie van het monument is en ook wat de uiteindelijke toestand is. Ook neemt het RCE deel aan bouwoverleggen bij grote projecten. De RCE draagt niet bij aan toezicht tijdens de bouw (dit is de verantwoordelijkheid van gemeenten).

De provincie adviseert gemeenten over de monumentenwet en over haar eigen subsidieregeling. Ook is de provincie betrokken bij advies over grote ingrepen aan rijksmonumenten buiten de bebouwde kom. Zij beperkt zich daarbij tot: kerken, boerderijen en waterstaatkundige monumenten. Indirect ondersteunt de provincie de gemeente door financiering van het Steunpunt.

Het provinciale monumentenbeleid is vastgelegd in de Nota Erfgoed. Bij de integratie van cultuurhistorische waarden in gemeentelijke en provinciale ruimtelijke plannen wil de provincie een voortrekkersrol spelen door het uitwerken van de cultuurhistorische kaart.

Op gebied van monumenten heeft de provincie minder vaak direct contact met gemeenten dan op gebied van archeologie. Sinds de implementatie van het plan van Malta is er een provinciale werkgroep waarin op gebied van archeologie samen wordt gewerkt.

Conclusies

- de situatie in Friesland ondersteunt het algemene beeld met betrekking tot kleine gemeenten: grote afhankelijkheid van externe partijen en van de monumentencommissie. Het veelal ontbreken van gemeentelijk monumentenbeleid roept de vraag op of dit rechtstreeks verband houdt met de beperkte (eigen) capaciteit.
- de schets van wettelijke en aanvullende taken laat zien dat een zwaarder accent komt te liggen op inzet voor beleidsmatige taken. Deze beweging kan echter alleen worden ingezet als er voldoende eigen capaciteit binnen de gemeente beschikbaar is.
- goede organisatie van het steunpunt en betrokken rol van de provincie (voortrekkersrol) kan dit niet ondervangen.

Bijlage 6

Casus bestemmingsplannen

1 Inleiding

In de Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo) krijgt het inbedden van de monumentenzorg in de ruimtelijke ordening een belangrijke plaats. Doel hiervan is dat monumenten niet alleen op zichzelf bekeken worden, maar integraal ingepast wordt in de ruimtelijke context.

Op basis van gevoerde gesprekken concludeert AEF dat de meeste gemeenten de ruimtelijke benadering uit MoMo (en Belvedere) ondersteunen. Tegelijkertijd worstelen zij met de wijze waarop deze inbedding het beste vorm kan krijgen.

AEF heeft een aantal gemeenten, die ver zijn met het inbedden van monumentenzorg in de ruimtelijke ordening uitgenodigd voor een workshop. Tijdens de workshop waren drie hoofdvragen aan de orde:

- 1 Waarvoor kan het instrument 'bestemmingsplan' worden ingezet (doel)?
- 2 Hoe kunnen de beoogde doelen het beste in het instrument worden geoperationaliseerd (uitvoering)?
- 3 Wat is de waarde van de gekozen implementaties (resultaat)?

Per vraag is een aantal stellingen geformuleerd die tijdens de workshop met de deelnemers zijn besproken. Het resultaat van de workshop wordt hieronder aan de hand van de bijgewerkte stellingen toegelicht.

2 Doel

Op dit moment bestaat het monumentenstelsel uit het geheel van de sectorale Monumentenwet 1988 en de Gemeentelijke Monumenten- of Erfgoedverordeningen. Voor rijksmonumenten geldt de wet; voor gemeentemonumenten gelden doorgaans vergelijkbare bepalingen op basis van de gemeentelijke verordening. Het MoMobeleid gaat uit van een meer integrale aanpak vanuit de ruimtelijke ordening. Borging van cultuurhistorische waarden vindt dan plaats via de instrumenten van de ruimtelijke ordening. Borging wil zeggen dat het instrumentarium wordt ingezet om te verzekeren dat het belang van de cultuurhistorische waarden wordt ingebracht en gewogen, samen met andere belangen in de ruimtelijke ordening.

In de beleidsbrief MoMo is het bestemmingsplan aangewezen als het instrument om de waarden die de gemeente in kaart heeft gebracht en gewaardeerd, vast te leggen. Bij de planologisch inbedding van cultuurhistorische waarden dient het bestemmingsplan als sluitstuk. Het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) wordt zo aangepast dat in de toelichting van het bestemmingsplan moet worden beschreven 'op welke wijze met de in het gebied aanwezige of te verwachten cultuurhistorische waarden rekening is gehouden'.

AEF onderscheidt drie doelen die gemeenten bij de inbedding van cultuurhistorische waarden in een gebied voor ogen kunnen hebben: het beschermen van bekende cultuurhistorisch waardevolle objecten en structuren, het tijdig kunnen inventariseren van de cultuurhistorische waarden en/of het inbrengen van cultuurhistorie als inspiratiebron bij de ontwikkelingsopgave(n).

Beschermen

Het is niet noodzakelijk dat alle cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan terecht komen. De gemeente kan ervoor kiezen om bepaalde waarden juist via de Monumentenwet te beschermen. De onderstaande stellingen gaan vooral in op de vraag in hoeverre bescherming via het bestemmingsplan wenselijk dan wel zinvol kan zijn ten opzichte van bescherming via de Monumentenwet.

- Stelling 1.1: Voor structuren in het landschap of bepaalde homogene gebieden binnen het plangebied biedt het bestemmingsplan bescherming door het toekennen van een bestemming die in algemene zin bescherming biedt tegen ongewenste ingrepen. Denk aan de bestemming 'groen' waarvoor geldt dat daar niet mag worden gebouwd, mogelijk in combinatie met een vergunningstelsel (aanlegvergunning). Voorbeeld: de singels in Utrecht hebben bestemming groen.

- Stelling 1.2: Voor behoud van een bepaalde karakteristiek met cultuurhistorische waarde biedt het bestemmingsplan bescherming door het toekennen van een dubbelbestemming 'cultuurhistorie'. De waarde 'cultuurhistorie' verbindt extra regels aan een bestemmingsvlak of aanduiding.
 - . deze systematiek is gebruikelijk voor het opnemen van een beschermd stads- of dorpsgezicht in het bestemmingsplan;
 - . er geldt voor de van rijksweg aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten wel een bijzondere regel. De regels voor vergunningvrij bouwen zijn hier niet van toepassing¹. Ook voor bijvoorbeeld een dakkapel of carport, die buiten het beschermde rijksgesicht vergunningsvrij is. Daarmee wordt bereikt dat alle veranderingen aan gebouwen of ruimtelijke inrichting aan de historische karakteristieken worden getoetst. Buiten deze door het Rijk aangewezen gezichten geldt deze vereiste niet. De regels voor het vergunningvrij bouwen mogen niet door het bestemmingsplan worden 'overruled', dus de eis van een vergunning 'voor alle bouwwerken' kan ook niet via het bestemmingsplan worden afgedwongen.
 - . daarnaast mag de verhuurder onder bepaalde voorwaarden binnen de van rijksweg aangewezen beschermde gezichten een toeslag op de maximale huurprijs berekenen (15%).

- Stelling 1.3: Waardevolle objecten binnen een bepaalde ruimtelijke context kunnen via het bestemmingsplan worden beschermd door deze binnen het plangebied op een kaart te verbijsonderen. Per categorie objecten gelden dan specifieke extra regels. In de systematiek van het bestemmingsplan gebeurt dit in combinatie met het toekennen van de waarde 'cultuurhistorie' aan het betreffende bestemmingsvlak.

¹ Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, artikel 5.1, AMvB hangend onder de woningwet, per 1-10-2010 opgenomen in het Besluit omgevingsrecht, bijlage II bij de Wabo.

- . in het algemeen kunnen verschillende categorieën worden onderscheiden, waarbij wordt gekeken naar de cultuurhistorische waarde ten opzichte van de ruimtelijke context. De categorieën zijn bijvoorbeeld: dominant, karakteristiek, ondersteunend, indifferent (Eindhoven).
 - . de term 'beeldbepalend' wordt bij voorkeur gereserveerd voor de panden die binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht als zodanig zijn gelabeld. Dit zijn panden die een duidelijk aandeel leveren aan het karakteristieke beeld van het beschermd stadsgezicht. Deze panden genieten overigens geen wettelijke beschermde status. Wel kunnen gemeenten via hun verordening aanvullende welstandscriteria aan deze panden verbinden of subsidieregelingen koppelen.
- Stelling 1.4: De aanwijzing als Monument in de zin van de Monumentenwet, biedt bescherming voor objecten als zelfstandige eenheid. De redengevende omschrijving geeft aan welke waarden in, aan of rond het object aanwezig zijn en derhalve deel uitmaken van het 'monument'. Bijvoorbeeld: het interieur, de tuin, bouwhistorische kenmerken, details op de gevel, enzovoort. Langs deze weg kunnen individuele panden, maar ook complexen of ensembles worden aangewezen om te worden beschermd.
- . Het toekennen van een gemeentelijke monumentenstatus kan ook via het bestemmingsplan plaatsvinden, als dit in de erfgoedverordening is geregeld (voorbeeld Maastricht).

Inventariseren

Wanneer in het bestemmingsplan de waarde 'archeologie' aan een bestemmingsvlak is gekoppeld, betekent dit dat eerst onderzoek moet worden gedaan naar mogelijke archeologische waarden. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt dan vergunning verstrekt, eventueel onder voorwaarden.

Naar analogie van deze werkwijze kan ook voor cultuurhistorische waarden een onderzoek worden verplicht, voorafgaand aan de vergunningprocedure.

- Stelling 1.5: Het bestemmingsplan is een geschikt instrument om het inventariseren van cultuurhistorische waarden waar nodig (op grond van verwachte waarde) te verplichten.
- . aan het opnemen van een verwachte cultuurhistorische waarde in het bestemmingsplan gaat een globale inventarisatie vooraf. Deze brengt vooral in kaart 'wat de gemeente nog niet weet', maar waar zij wel cultuurhistorische waarden verwacht.
 - . op deze manier wordt voorkomen dat cultuurhistorische waarden die de gemeenten nog niet heeft kunnen inventariseren en waarderen, worden aangetast, voordat de gemeente aan bescherming is toegekomen.
 - . voorbeeld Dordrecht: via een sloopvergunningstelsel, verbonden aan aanduidingen met waarde 'cultuurhistorie' wordt verplicht nader onderzoek te doen teneinde in aanmerking te komen voor een sloopvergunning.
 - . voorbeeld Utrecht: naast 'karakteristieke panden' (zie stelling 1.3) zijn ook panden met een 'verwachte cultuurhistorische waarde' aangewezen. Bij deze panden wordt onderzoek geadviseerd (zie ook stelling 2.5).

Ontwikkeling

De ruimtelijke ordening is geen statisch geheel, maar kent altijd dynamiek. Structuren en gebouwen kunnen in de loop van de tijd verdwijnen waarvoor nieuwe in de plaats komen. Maar ook veranderingen in het gebruik en de functie van bestaande gebouwen levert dynamiek op in de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is een instrument waarmee richting kan worden gegeven aan deze dynamiek. Vanuit de monumentenzorg is daarbij van belang dat bestaande cultuurhistorische waarden mede richtinggevend zijn.

- Stelling 1.6: Bij de herontwikkeling/-inrichting van een gebied of terrein kan het bestemmingsplan worden gebruikt om afspraken over cultuurhistorie te maken.
 - . bijvoorbeeld door elementen of structuren met cultuurhistorische waarde op te nemen en regels aan te verbinden gericht op behoud van de karakteristiek bij de herontwikkeling/herinrichting (voorbeeld Ede/Enka)
- Stelling 1.7: Om in het algemeen leegstand te voorkomen en/of dynamiek te stimuleren kan het bestemmingsplan ook worden ingezet, zonder dat sprake hoeft te zijn van herontwikkeling/-inrichting.
 - . bijvoorbeeld door via de bestemming aan een gebouw en of de directe omgeving, meervoudige gebruik toe te staan (voorbeeld religieus erfgoed Utrecht)

3 Uitvoering

Binnen het instrument bestemmingsplan, onderscheidt AEF vier plekken waar cultuurhistorische waarden kunnen zijn opgenomen:

1. ingetekend op de plankaart (aangeduid of bestemd),
2. in de toelichting (beschreven of genormeerd),
3. in de regels (verbonden aan algemene of specifieke waarden),
4. in bijlagen (waardekaarten, gevelwandenkaarten, detailkaarten,..).

Regels en Plankaart

- Stelling 2.1: De bouwregels (maatvoering, rooilijn ed), aanlegvergunning en het sloopvergunning kunnen de karakteristiek van een object deels beschermen. De beperkingen (onzekerheden) van het stelsel liggen bij:
 - . de bescherming van interieur, bouwhistorische constructie, architectonische details en afwerking
 - . de bescherming tegen ingrepen die vallen onder vergunningvrij bouwen (zie stelling 2.1)
 - . de werking van de sloopvergunning (zie stelling 3.1)
 - . materiaalgebruik, kleurstelling etc; dit zijn echter aspecten die binnen de welstandscriteria kunnen worden opgenomen
- Stelling 2.2: De algemene wens tot deregulering, zowel op landelijk als gemeentelijk niveau vormt een tegenkracht voor het verbijzonderen van de bestemmingen/regels op en rond te beschermen cultuurhistorische waarden.
 - . met andere woorden: stelling 1.1 tot en met 1.7 geven aan welke mogelijkheden er zijn om bestemmingsplannen in te zetten. De detaillering op pandniveau (stelling 1.3) en aanwijzing als monument (stelling 1.5) gaan daarin het verst. Het verbijzonderen van cultuurhistorische waarden binnen het bestemmingsplan moet wel opwegen tegen de administratieve last. De meerwaarde van de bescherming van objecten in hun context is daarvoor bepalend. Het alternatief (sectorale bescherming van objecten als zelfstandige eenheid) krijgt bij veel gemeenten nog de voorkeur.

De toelichting

- Stelling 2.3: Inbedding van cultuurhistorie in de RO kent de volgende gradaties:
 - 1) beleidskader cultuurhistorie opgenomen (sectoraal, Belvedere, MoMo,..),
 - 2) specifieke beschrijving van cultuurhistorische waarden in het plangebied
 - 3) koppelen van bestemmingen met een algemene beschermende werking aan de beschreven cultuurhistorische waarden
 - 4) toekennen van bestemmingen of aanduiding waarin een specifieke bescherming wordt verbonden aan beschreven cultuurhistorische waarden

- . Het gaat hierbij om de vraag hoe uitwerking is gegeven aan de verplichte opname van cultuurhistorie in de toelichting (conform de aanpassing in het Bro). Het doel is om cultuurhistorie in te bedden in de ruimtelijke ontwikkeling. Dat betekent dat cultuurhistorie in de toelichting niet alleen is beschreven, maar ook richtinggevend is wat betreft de gewenste dynamiek binnen het plangebied. The proof of the pudding is in the eating; op het moment dat aan het bestemmingsplan wordt getoetst wordt de echte betekenis duidelijk. De stelling luidt dat de inbreng van cultuurhistorie bij de toets het hardst is als zij expliciet doorwerkt in de regels. Dat biedt de beste aanknopingspunten om het behoud van een bepaalde karakteristiek in de discussie in te brengen.

De bijlagen

- Stelling 2.5: Door verwijzing vanuit de regels hebben bijlagen (zoals waardekaarten, gevelwanden, beschrijvingen per pand) in potentie evenveel beschermende waarde als de plankaart zelf
 - . als detailuitwerking van de algemene regel die geldt voor een bestemming (voorbeeld Eindhoven)
 - . als richtsnoer voor het verlenen van ontheffing (voorbeeld Utrecht)

4 Resultaat

AEF onderscheidt drie niveaus waarop opname van cultuurhistorie in het bestemmingsplan van waarde kan zijn: juridische bescherming van cultuurhistorische waarden, aanvulling op bestaand instrumentarium monumentenzorg en middel om cultuurhistorie gewicht te geven in de ruimtelijke ordening discussie.

Juridische houdbaarheid

- Stelling 3.1: De monumentenstatus biedt de beste (enige) bescherming tegen sloop
 - . met name vraagt men zich af hoe kan worden voorkomen dat er vervanging plaatsvindt 'binnen dezelfde maatvoering'. Er is namelijk geen rechtsgrond om de sloopvergunning te weigeren. Hooguit kan de sloopvergunning worden aangehouden zolang de bouwvergunning nog niet is verleend¹.
 - . als oplossing wordt gesuggereerd dat (gedeeltelijke) sloop kan worden voorkomen, als *expliciet* is geformuleerd dat sloop de waarde aantast; zelfs 'slopen' van voegwerk kan als zodanig worden beschermd. Tegelijk wordt deze uitleg door gemeenten als 'theoretisch' ervaren.
- Stelling 3.2: De juridische houdbaarheid van de planologische bescherming van cultuurhistorische waarde is ongewis; er zou sprake kunnen zijn van oneigenlijk gebruik van het instrument².
 - . deze stelling wordt door de gemeenten als onjuist ervaren; het is een geaccepteerd idee dat cultuurhistorische waarden deel uitmaken van de ruimtelijke kwaliteit.
 - . de vraag is of de stelling ook kan worden verworpen voor 'verborgen' cultuurhistorische waarden, zoals interieur of elementen van de bouwconstructie; hierover is nog geen jurisprudentie bekend.
- Stelling 3.3: Het *afdwingen* van cultuurhistorische waarde als inspiratiebron is per definitie onmogelijk; hooguit kunnen randvoorwaarden aan de ruimtelijke ontwikkeling worden gesteld.
 - . dit is juist maar geldt tegelijkertijd voor alle belangen in de ruimtelijke ordening.

¹ Wro, artikel 3.20

² de vraag is of de bescherming dient tot een 'goede ruimtelijke ordening'

Aanvulling op monumentenzorg

- Stelling 3.4: De integrale benadering binnen de ruimtelijke ordening, vastgelegd in het bestemmingsplan, helpt bij het kiezen in te beschermen waarden; welk verhaal je wilt vertellen. Daarbij geldt dat per tijdsgewricht andere accenten zullen worden gelegd, waardoor het beleid ook dynamisch wordt.
- Stelling 3.5: Het integraal opnemen van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening vergt andere, extra vaardigheden van monumentenzorgers.
- Stelling 3.6: Het in kaart brengen van cultuurhistorische waarden in het algemeen, krijgt meer prioriteit (en budget) dankzij de verplichte opname in het bestemmingsplan.
 - . Deze stellingen worden onderschreven.

Waarde binnen de RO discussie

- Stelling 3.7: Om aan tafel in het RO debat een serieuze stem te hebben, is bestuurlijke steun voor cultuurhistorische waarde onontbeerlijk.
- Stelling 3.8: Zonder draagvlak voor de economische/maatschappelijke waarde van cultuurhistorie en identiteit is de inbreng tijdens het debat een wassen neus.
- Stelling 3.9: Het risico op bestemmingsplanschade vormt een belangrijke belemmering voor het krijgen van bestuurlijke steun.
 - . Deze stellingen werden onderschreven maar konden binnen het bestek van de workshop niet verder worden uitgewerkt.

Bijlage 7

Casus Herbestemming

1 Inleiding

Wanneer er bijvoorbeeld in een gemeente verschillende scholen uit de jaren dertig in woonwijken gebouwd worden, ligt het in de rede om deze in samenhang te bezien. Projecten kunnen dan van elkaar leren of bijvoorbeeld gefaseerd worden. Ook kan – bijvoorbeeld bij een grote herbestemming – de ontwikkeling van een gebied worden gepaard aan een gebiedsontwikkeling. Een beleid op het terrein van herbestemming kan om die reden een aanvulling vormen op het goed omgaan met herbestemmingen die zich ad hoc voordoen. Uiteraard kan ook door het op een goede manier uitvoeren van adhoc beleid een goede methode zijn- ook om op die manier ervaring op te bouwen. Om die reden geeft het onderstaande schema weer.

Categorieën – beleid of uitvoering?

Onderstaande tabel toont de verschillende rollen die de gemeente speelt bij herbestemming, afhankelijk van de problematiek die speelt rond de herbestemming.

Tabel 3.1 Problematiek en rollen van gemeenten

| Problematiek (categorie) | Voorbeelden soort herbestemming | Rol van gemeente |
|--|--|--|
| 1 Herbestemming op verzoek eigenaar, passend binnen beleid | Woonhuizen/boerderijen | Passend bestemmingsplan maken/aan meewerken; faciliteren |
| 2 Risico op herbestemming ten koste van andere (cultuurhistorische waarden) | Panden op economisch renderende plekken | Beschermen historische waarden, zorg dragen voor permanent gebruik, anticiperen op mogelijkheden |
| 3 Herbestemming komt niet van de grond door gebrek aan interesse voor panden | Panden op niet economisch renderende plekken, bijvoorbeeld in achterstandswijken | Door flankerend beleid (visie op en investering in wijk) omgeving aantrekkelijker maken |
| 4 Herbestemming komt niet van de grond door omvang opgave | Grote complexen/landgoederen met complexe/niet rendabele herbestemming en gedeelde openbare ruimte | In samenspraak met eigenaar, aannemer en omgeving herbestemming realiseren |

De *eerste* categorie betreft relatief eenvoudige herbestemming van monumentale panden, waarbij particulieren in staat zijn om zelf de herbestemming vorm te geven. Hier heeft de gemeente uitsluitend een faciliterende rol. Het gebruikelijke instrumentarium ter bescherming van monumenten speelt hierbij een rol: de beperking van de ingrepen op basis van de monumentenstatus en de ruimtelijke ordening.

De *tweede* categorie betreft monumentale panden die op economische renderende plekken staan, zoals panden in winkelstraten. Hier kunnen bij het herbestemmen en verbouwen van panden de cultuurhistorische waarden in het gedrang komen. Ook hier speelt het gebruikelijke instrumentarium een rol. Daarnaast kan een gemeente het van belang achten dat partijen die in de ruimten gehuisvest worden, de monumentale waarde van belang achten. In deze gevallen is het tevens van belang dat de gemeenten leegstand van panden in de gaten houden, zodat panden die leegstaan ook daadwerkelijk snel herbestemd worden. Ten slotte kan het moment

dat een pand leeg komt te staan, benut worden om een bepaald pand of gebied een nieuwe bestemming te geven.

De *derde* categorie panden betreft monumentale panden die bouwkundig relatief eenvoudig herbestemd kunnen worden, maar waarbij dat vanwege de ligging van de panden niet rendabel gerealiseerd kan worden. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in achterstandswijken. Herbestemming kan hier onderdeel zijn van een meer algemeen beleid om een bepaalde wijk aantrekkelijker te maken.

De *vierde* categorie panden betreft grote complexe herbestemmingen, waarbij de ruimtelijke, monumentale en ontwikkelingsaspecten uitsluitend in samenhang kunnen worden gezien. Om tot een goede herbestemming te komen, is de samenwerking tussen private en publieke betrokkenen een essentiële factor.

Dit soort herbestemmingen is vaak uniek – voorbeelden zoals de Meelfabriek in Leiden of het Provinciale Ziekenhuis in Bloemendaal zijn landelijk bekend. Zij vormen vaak ook de aanleiding voor het opnieuw inrichten van de publieke ruimte om het pand heen. Om dat op een goede manier te kunnen doen, wordt een beleidsmatige afweging gemaakt – de cyclus inventariseren, waarderen en aanwijzen wordt doorlopen.

2 Rol monumentenzorg bij herbestemming

Herbestemming uit oogpunt van behoud van de cultuurhistorische waarde dient een onderdeel te zijn van het algemene monumentenbeleid. De bovengenoemde categorieën zijn gebruikt om te analyseren welke rollen voor gemeenten relevant kunnen zijn.

Uit tabel Tabel 27 blijkt, dat de rol van de gemeente zwaarder is, naarmate de herbestemming ingewikkelder is – en dus in een hogere categorie valt. In tabel 3.2 staat dit per categorie uitgewerkt.

Tabel 27: *Conditie per categorie*

| Conditie | Categorie: | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|------------|---|---|---|---|
| Visie op economische stadsontwikkeling en plaats herbestemming daarbinnen | | x | x | x | x |
| Cultuurhistorische analyse | | x | x | x | x |
| In beeld brengen leegstand – matchen met vraag | | x | x | x | |
| Visie op eigen rol gemeente bij herbestemming | | x | x | | |
| Samenwerkingsrol bij ontwikkelen gebied | | x | | | |

Om herbestemmingen succesvol te laten verlopen voert de gemeente verschillende taken uit. Niet al de taken liggen primair bij de verantwoordelijke ambtenaren voor monumentenzorg. Onderstaande tabel geeft aan, welke taken er in welke fase zijn. De laatste kolommen geven aan waar het zwaartepunt ligt bij de verschillende stappen bij de herbestemming – bij Monumentenzorg, bij Ruimtelijke ordening of bij vastgoed.

In onderstaande tabel is aangegeven wie de trekker moet zijn. De andere partijen kunnen wel een rol spelen.

Tabel 28: Taken per discipline

| Fase | Taak | MZ | RO | VG |
|---------------|--|----|----|----|
| Beleidsfase | 1 Ontwikkelen visie op inrichting gemeente | | X | |
| | 2 Cultuurhistorische analyse | X | | |
| Einde functie | 3 Anticiperen op mogelijk nieuwe functie | X | | |
| Leegstand | 4 In beeld brengen leegstand/vraag | | | X |
| | 5 Matchen vraag en aanbod | | | X |
| Planfase | 6 Instandhouding monumenten | | | X |
| | 7 Actief op zoek gaan naar partners | | X | |
| | 8 Gezamenlijke planontwikkeling | | X | X |
| | 9 Aanpassing bestemmingsplannen | | X | X |
| Realisatie | 10 Herbestemming in procedures faciliteren | X | X | |
| | 11 Toezicht op de bouw | X | X | |

Bovenstaande tabel laat zien, dat het aantal taken dat strikt verbonden is met het monumentale karakter van her te bestemmen panden, beperkt is. Monumentale waarde speelt uiteraard zowel een rol bij de reden waarom voor behoud gekozen wordt als bij het feitelijk uitvoeren van de herbestemming. Maar een interdisciplinaire benadering is van belang om te zorgen dat de verschillende elementen op een goede wijze op elkaar aansluiten. De monumentale discipline kan daarbij de volgende bijdrage leveren:

Tabel 29: Bijdragen monumentenzorg

| Taak | Monumentenzorg |
|--|--|
| 1 Ontwikkelen visie op inrichting gemeente | Inbrengen kennis over monumenten als inspiratiebron voor ontwikkeling Trekker |
| 2 Cultuurhistorische analyse | |
| 3 Anticiperen op mogelijk nieuwe functie | In kaart hebben van de cultuurhistorische waarden; initiatief nemen richting RO |
| 4 In beeld brengen leegstand/vraag | In kaart hebben van de cultuurhistorische waarden |
| 5 Matchen vraag en aanbod | – |
| 6 Actief op zoek gaan naar partners | Inzicht hebben in partners met kennis van/liefde voor monumentale waarde |
| 7 Instandhouding monumenten | Bouwkundige kennis van monumenten |
| 8 Gezamenlijke planontwikkeling | Inbreng wijze waarop monumentale waarden kunnen inspireren |
| 9 Opstellen/aanpassing in bestemmingsplan | Inbreng van monumentale waarden |
| 10 Herbestemming in procedures faciliteren | Monumentenvergunningen goed en snel verlenen |
| 11 Realisatie | Begeleiden, toezien op behoud monumentale waarde |

Verandering van functie ('herbestemming') van gebouwen gebeurt vaak: monumentale woonhuizen worden kantoren, in voormalige weeshuizen worden appartementen gerealiseerd. Dat is niet altijd een langdurig en problematisch proces. Vooral op locaties waar veel behoefte is aan ruimte om te wonen, te werken of te recreëren is het vaak geen probleem om herbestemming te realiseren – hier is herbestemming economisch rendabel.

Bij herbestemming zijn verschillende partijen betrokken: projectontwikkelaars, eigenaars, gebruikers en historici. De rol, en het belang van de rol, van de gemeente is sterk afhankelijk van de aard en de schaal van de problematiek. De zwaarte van de taken die hiermee samenhangen kunnen per gemeente sterk verschillen.

3 Bevindingen

Hoewel herbestemming een belangrijke plek inneemt in het Monumentenbeleid, is de rol van de gemeenten nog niet geheel uitgekristalliseerd. De maatregelen die direct staan opgenomen in de MoMo – en die dus door de gemeenten uitgevoerd *moeten* worden, is vooral het bevorderen van het gebruik van de wind-en-water-dicht-regeling en de regeling voor haalbaarheidsstudies, zodat er ruimte ontstaat om plannen te maken voor herbestemming. Sommige gemeenten kennen deze instrumenten. Deze regelingen raken echter niet het hart van de discussie over herbestemming: het vinden van partners om herontwikkeling op een goede wijze tot stand te brengen. De gemeente is daarin op zoek naar zijn rol.

De gemeente kan een rol spelen bij herbestemming vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de inrichting van zijn grondgebied – al is deze rol in de nota nog niet uitgekristalliseerd. De rol die de gemeente zou kunnen vervullen bij herbestemming sluit aan bij de gedachte in MoMo dat ruimtelijke ordening en monumentenbeleid met elkaar verbonden dienen te zijn. Door een goede herbestemming te realiseren wordt niet alleen een monumentaal pand behouden, het kan ook een bijdrage leveren aan een karakteristiek gebouw kunnen een grote positieve uitwerking hebben op het gebied eromheen. Voorafgaand aan de vraag of gemeenten voor deze pijler MoMo-proof zijn, staat de vraag welke rollen de gemeente in het kader van het herbestemmingsproces kan vervullen.

De rol van gemeenten ten aanzien van herbestemming kent twee invalshoeken. Waar gemeenten zelf eigenaar van een pand is met een monumentale status dat zijn functie verliest, moeten zij een koper vinden, die het monument wil kopen en – omdat het niet gesloopt mag worden – er een nieuwe bestemming aan geeft. Omdat de gemeente tevens vergunningen afgeeft, kan de gemeente hier bij de verkoop gebruik van maken – bijvoorbeeld door bepaalde nieuwe bestemming toe te staan.

Een tweede rol bestaat wanneer er een groot, gezichtsbepalend pand in een gemeente zijn functie verliest, en het lastig is om een ontwikkelaar te vinden die aan het pand een nieuwe bestemming geeft.

In beide gevallen krijgt de gemeente te maken met een grote hoeveelheid procedures – naast de monumentenvergunning waarbij de RCE betrokken is, ook de bouwvergunningen en diverse andere vergunningen zoals kapvergunningen, milieuvergunningen et cetera. De complexiteit van een herbestemming kan in dat geval de herbestemming langdurig vertragen – met alle negatieve consequenties voor het pand van dien.

Op dit moment voeren de meeste gemeenten uit de steekproef nog geen integraal beleid ten aanzien van herbestemmingen. De meeste gemeenten voeren een ad hoc beleid, waarbij – wanneer zich een concrete casus voordoet – in het kader van vooroverleg gesproken wordt over de mogelijkheden die het gebouw biedt voor nieuwe functies en hoe dat in de omgeving ingepast kan worden. De meeste gemeenten geven aan, dat zij ruimte zoeken in hun bestemmingsplan om herbestemming te faciliteren – bijvoorbeeld door een functie toe te staan die niet in een bepaald gebied past zoals een horeca functie in een woonwijk. Het bestemmingsplan wordt dan zo aangepast, dat het de herbestemming optimaal faciliteert.

Samenwerking tussen de gemeente en de ontwikkelaar vindt in vooroverleg plaats. Wanneer rollen van gemeente en ontwikkelaar helder zijn en zij elkaars rollen ook accepteren, levert dat een goede samenwerking op, waarin ook begrip ontstaat voor lange doorlooptijden die door de ontwikkelaars ervaren worden. Het proces zou echter versneld kunnen worden door een strakkere regie te voeren vanuit de gemeente.

Bestemmingsplannen moeten aangepast worden en gebieden mogelijk opnieuw ingericht. De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare ruimte – bijvoorbeeld voor de inrichting van de speeltuin. In de onderzochte casus vinden deze processen tegelijkertijd plaats – waarbij het bestemmingsplan en nieuwe bestemming parallel en in overleg plaatsvinden. De kosten hiervan komen op grond van de wet voor rekening van de ontwikkelaar.

Gemeenten met een visie op herbestemming proberen het bestemmingsplan vaak zo in te richten, dat het bestemmingsplan ruimte geeft voor meerdere bestemmingen. Zo heeft Heerenveen in het bestemmingsplan toegestaan dat een oude school in een woonwijk in afwijking van het bestemmingsplan voor de wijk toch een kantoorbestemming kan krijgen.

Het vooroverleg vindt vaak plaats tussen de gemeente en de ontwikkelaar van een herbestemming. De belanghebbenden – zoals historische verenigingen en omwonenden – blijven voor het leveren van hun inbreng aangewezen op de formele procedure. Omdat de besluiten dan vaak al genomen zijn op basis van overleg tussen gemeente en ontwikkelaar, lijkt het voor de bezwaarmakenden alsof zij tegenover een 'blok' staan en de gemeentebelangen samen lopen met de (financiële) belangen van de ontwikkelaar.

4 Complexe herbestemmingen

Herbestemmingen die in het kader van de MoMo het ingewikkeldst zijn, zijn de herbestemmingen van grote gebouwen en complexen met heel specifieke functies – zoals kerkelijke panden of oude fabrieken. Deze herbestemmingen zijn altijd uniek. In een tweetal cases hebben we onderzoek gedaan naar succesfactoren voor deze herbestemmingen. Een casusgerichte beschrijving is van belang om de rol van de gemeente en de rol van de ontwikkelaar goed te kunnen ontrafelen.

Aan het einde van de negentiende eeuw werd een karakteristiek gebouw als ziekenhuis gebouwd. In 1999 verloor het zijn functie als ziekenhuis. Het is aan de gemeente ter koop aangeboden, maar die had geen belangstelling. Vervolgens is het aan een ontwikkelaar verkocht, die verwachtte er 450 woningen op te kunnen plaatsen. De plannen leverden echter veel weerstand van omwonenden op. Van het pand was uitsluitend de voorgevel in de monumentenbeschrijving beschreven. Vanuit de betrokken monumentenverenigingen werd een aanvraag gedaan om het gehele pand te beschrijven. De RCE is hiertoe overgegaan. Vanwege de reacties uit de omgeving is besloten om de aanpak die uitgaat van de plannen te vervangen door een aanpak die van de gebouwen en het gebied uit gaat. Dit heeft geleid tot een winnend ontwerp. Hierbij was vooral ook de relatie tot het omringende park van belang. De ontwikkelaar heeft daarvoor een landschapsarchitect in de arm genomen. Dit was de basis voor het nieuwe bestemmingsplan.

Toen het ontwerp gereed was, is samen met de gemeente de procedure gevoerd om de vergunningen in orde te maken. Hierover is een aantal jaren geprocedeerd met groepen belanghebbenden. Tien jaar later zijn de eerste woningen opgeleverd. In het provinciaal ziekenhuis worden luxe appartementen gerealiseerd.

Er stond een fabriek in de singelring van een karakteristieke oude stad. De gemeente wilde in eerste instantie de singel herstellen door het gebouw af te breken. Ook omwonenden wilden van het gebouw af. Een ontwikkelaar wilde het pand echter behouden vanuit een ambitie om industrieel erfgoed in de omgeving een nieuw leven in te blazen. Hij ontwierp met een beroemde architect een plan, dat uitgaat van de *constructie* van het pand. Elementen die niet als kernmerken worden gezien, zoals de gevels, worden gesloopt. Voor de RCE bood de ontwikkeling perspectief en zij besloten de ingrijpende herbestemming toe te staan. De gemeente was in eerste instantie niet enthousiast. Het ontwerp overtuigde echter het college na een tijdsbestek van tien jaar. Uiteindelijk is besloten tot een herbestemming conform de plannen. De gemeente heeft samen met de ontwikkelaar de ruimte ingericht rond de fabriek. Het bestemmingsplan geeft ruimte voor verschillende functies – wonen, werken, recreëren – die flexibel kunnen worden ingericht in het gebouw.

Uit de twee onderzochte casus zijn parallellen te trekken, die voor de rol van de gemeente van belang zijn:

Bij beide herbestemmingen ging het initiatief uit van betrokken ontwikkelaars, die vanuit een persoonlijke binding met de her te bestemmen locatie het herbestemmingswerk verrichtten. Deze passie zorgt er voor dat zij de lange adem, die voor een herbestemming nodig is, kunnen opbrengen. Bovendien zorgde het ervoor dat zij middelen uittrokken voor een goede architect, die de uitdaging aanging om een herbestemming uit te voeren.

In beide gevallen waren belangenorganisaties de drijvende kracht achter het aanvragen van een monumentenstatus. Noch de aannemer noch de gemeente waren hier op uit. De monumentale status zorgde voor de noodzaak om een nieuwe bestemming te vinden. Vervolgens ging in beide gevallen de discussie over de vraag hoe ver de ingrepen in het gebouw konden gaan, om recht te doen aan de monumentale status. Telkens bleek dat belangengroepen uiteindelijk wel het plan konden ondersteunen, maar op detailniveau van de beschrijving de discussie voerden.

De relatie met de belanghebbenden was niet altijd eenvoudig, maar in grote lijnen bleek het mogelijk om tot overeenstemming te komen. Procedures van een enkeling of ten aanzien van een enkel punt, vormden echter een obstakel waarmee veel tijd verloren ging.

Grote herbestemmingen hebben effect op de omgeving. Vaak betekent dat, dat het gebied ook ontwikkeld moet worden – zowel voor de aantrekkelijkheid van het her te bestemmen object als voor het gebied er om heen. De ontwikkelaars nemen dit vaak voor hun rekening, door bijvoorbeeld een conceptbestemmingsplan in te dienen. Gemeenten baseren hierop vaak hun bestemmingsplan. De ontwikkelaar betaalt ook voor het procedurele werk van de herbestemming. De vraag is hoe de verhouding tussen publieke en private belangen dan goed geborgd wordt. Vanuit een regierol is het wellicht makkelijker om onafhankelijk te blijven.

Gedurende de herbestemmingsperiode verandert de markt en ook de mogelijke functies die in het gebouw commercieel aantrekkelijk gerealiseerd kunnen worden. Bovendien doen zich in een monument altijd verrassingen voor, die eisen stellen aan de verbouwing, die eerder niet voorzien konden worden. Een flexibel bestemmingsplan biedt een oplossing voor problemen die zich daardoor kunnen voordoen.

5 Observaties herbestemming

Op basis van de casussen zijn enkele observaties gedaan met betrekking tot de verschillende taken van de gemeente voor herbestemming. Om te komen tot een structurele invulling van haar rol bij herbestemming kunnen deze observaties helpen.

Beleidsfase

Ontwikkelen visie op inrichting gemeente

De relatie tussen monumenten en herbestemming kan vanuit verschillende invalshoeken gelegd worden:

- Vanuit de panden. Dit is het geval wanneer er weinig verbindingen zijn tussen de individuele monumentale panden en de inrichting van de stad.
- Vanuit de inrichting van de gemeente. In sommige steden staat herbestemming hoog op de agenda, bijvoorbeeld vanwege ruimtegebrek in het centrum voor kantoorpanden of als middel om monumenten te behouden. Herbestemming is dan een belangrijk onderdeel van integraal monumentenbeleid. In het RO beleid kan hier rekening mee gehouden worden.

Herbestemming is zeer casusgericht. Door de unieke karakteristieken van elke (grotere) herbestemming is telkens maatwerk nodig. Zo kan een oude fabriek in een stad wél maar in een landelijk gebied niet succesvol omgebouwd worden tot een culturele instelling. Ligging, markt voor woningen en kantoren en lokale betrokkenheid zijn steeds erg belangrijk. Ervaringen uitwisselen is dus van belang. Algemene noties, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde type panden, kunnen daarbij wel ondersteuning bieden.

Functieverlies, leegstand

Anticiperen op- in beeld brengen van leegstand / In beeld brengen vraag naar panden /Matchen vraag en aanbod

Om een succesvol herbestemmingsbeleid te kunnen voeren, is het van belang dat de gemeente (aanstaande) leegstand goed in beeld heeft. Het feit dat een bepaalde functie van een gebouw of gebied beëindigd wordt, kan een goed moment zijn om de bestemming hiervan te veranderen.

Vaak heeft de gemeente wel in beeld waar de 'eigen' panden leegstaan, maar weet de gemeente niet waar panden van particuliere eigenaren hun functie hebben verloren. Dit maakt pro-actief optreden om herbestemming te faciliteren, lastig.

In plaatsen waar de vraag naar nieuwe panden groot is, is het van belang dat ook de vraag naar panden in beeld is. Op deze wijze kan vraag en aanbod gematcht worden.

Het is van belang dat – waar mogelijk – herbestemming op bepaalde locatie economische rendabel wordt. Eerste vereiste is dat het bestemmingsplan geen ruimte biedt voor andere, meer rendabele bestemmingen dan het monumentale pand.

Planfase

De planfase is een relatief dure fase voor de gemeente, omdat onduidelijk is of de bedragen die door de gemeente worden geïnvesteerd, later kunnen worden verrekend met de prijs van de grond, indien deze verkocht wordt. Een subsidie voor deze fase is dan ook wenselijk.

Actief op zoek gaan naar partners

Bij grote, complexe herbestemmingen is het vaak lastig om private partijen te vinden die de herbestemming kunnen ontwikkelen. Naarmate er meer private partijen zijn, geldt dit des te sterker. De gemeente kan hier, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het huisvestingsbeleid en de inrichting van de openbare ruimte, een regiorol vervullen. Doel hiervan is om op zoek te gaan naar partners die gezamenlijk de herbestemming kunnen vormgeven.

Wat deze regierol precies inhoudt is onduidelijk – vooral wanneer de gemeente niet de eigenaar van het betreffende pand is. Gezien de complexiteit van herbestemming kan de gemeente niet al zodanig eindverantwoordelijk zijn voor de herbestemming.

Instandhouding monumenten in de planfase

Tijdelijke bestemming van panden kan een oplossing bieden voor het gevaar dat een pand vervalst. Daarvoor kan in het bestemmingsplan ruimte gemaakt worden. Tijdelijk gebruik is echter niet altijd eenvoudig te realiseren bijvoorbeeld door de grootte en de gedateerdheid van panden.

Wind- en waterdichtregeling wordt door betrokkenen als onvoldoende ervaren. Het is maar een zeer klein onderdeel van het probleem. De kosten van de haalbaarheids- en planstudies, waarvoor een bijdrageregeling in ontwikkeling is, zijn een belangrijker struikelblok om te beginnen aan een herbestemmingstraject dat mogelijk niet (rendabel) uitvoerbaar is.

Gezamenlijke planontwikkeling bij complexe herbestemmingen

Herbestemming van complexe panden is een proces van lange adem. Het rond krijgen van alle vergunningen, het doorlopen van verschillende procedures, het wijzigen van de bestemmingsplannen kan enkele jaren tot zelfs twintig jaar in beslag nemen.

Gemeenten moeten samen optrekken met projectontwikkelaars. De rol van de gemeenten is op sommige momenten zeer intensief (planperiode, besluitvorming rond gebiedsinrichting). Op andere momenten is de rol minder intensief.

Een puur commerciële instelling van de aannemer is dan niet voldoende. Weliswaar zullen ondernemers kijken naar het kosten/batenplaatje, maar het is ook van belang dat de ondernemer gemotiveerd is om de monumentale waarde van een pand duurzaam te behouden.

Bij herbestemming is er altijd een wisselwerking tussen de het realiseren van de nieuwe bestemming door de aannemer/eigenaar en de gemeente. Een samenwerkingsovereenkomst kan uitkomst bieden om dit verder uit te werken.

De vraag is hoe een dialoog met omgeving het beste gevoerd kan worden. Mogelijke tegenstand van omgeving richt zich in gelijke mate op aannemer (wat gaat hij doen?) als op gemeente (vinden ze dat zo maar goed). Tegelijkertijd heeft de overheid natuurlijk een andere rol dan de ontwikkelaar – waar de laatste voor het private belang gaat, heeft de eerste vooral een publiek doel en moet de overheid de belangen objectief afwegen.

Bestemmingsplan / Herbestemming in procedures faciliteren

Regelgeving kan een probleem vormen bij herbestemming – kosten kunnen hoog oplopen als aan alle brandveiligheidseisen en andere eisen uit het bouwbesluit of horecawetgeving moet worden voldaan in bijvoorbeeld een oude molen of ander oud pand. Dit wordt door veel partijen als belangrijk obstakel ervaren. Bovendien is het in sommige gevallen niet mogelijk om aan alle eisen tegelijkertijd tegemoet te komen. Wanneer er discretionaire ruimte bestaat om te beoordelen of en op welke wijze aan de eisen van het Bouwbesluit voldaan moet worden, is het aan te bevelen om dit te coördineren, om op deze wijze de procedures te vereenvoudigen.

Ook op kleinere schaal kan RO in dienst gesteld worden voor herbestemming. Zo kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om de bestemming van een bepaald pand te laten afwijken van die in de omgeving (voorbeeld Heerenveen, waar een school in een woonwijk wordt omgebouwd tot kantoorpand met restaurant, waar in afwijking van bestemmingsplan toch een kantoor kan komen).

6 Conclusie

Alle partijen worstelen met hun rol bij herbestemming - vooral waar het gaat om herbestemmingen in categorie drie en vier. Projectontwikkelaars en overheden vinden herbestemming van belang maar weten nog niet op welke wijze zij hun partnerschappen vorm kunnen geven. Ook voor gemeenten geldt, als gezegd, dat de rol nog niet is uitgekristalliseerd. Om die reden is het, naast uitvoering geven aan de maatregelen die in MoMo genoemd staan, de komende jaren vooral van belang dat gemeenten hun rol bij herbestemming vormgeven. De mate waarin gemeenten daartoe structureel in staat zijn, zal sterk afhangen van de ontwikkelingen in pijler 1.

Verandering van functie ('herbestemming') van gebouwen gebeurt vaak en dat is niet altijd een langdurig en problematisch proces. Vooral op locaties waar veel behoefte is aan ruimte om te wonen, te werken of te recreëren is het vaak geen probleem om herbestemming te realiseren.

Daar tegenover staan echter projecten waar de herbestemming stroever verloopt. Het lukt bijvoorbeeld niet om een bepaald gebouw een nieuwe functie te geven. Ook kan de herbestemming weerstand oproepen in de omgeving (angst voor overlast, bestemming doet geen recht doet aan de monumentale waarde van het pand). Voordat er een goed plan ligt, verstrijkt veel tijd, met alle gevolgen van dien voor de staat van het gebouw. Herbestemming wordt dan ervaren als duur en complex.

De gemeente kan een rol spelen bij herbestemming vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de inrichting van zijn grondgebied – al is deze rol in de nota nog niet uitgekristalliseerd. De rol die de gemeente zou kunnen vervullen bij herbestemming sluit aan bij de gedachte in MoMo dat ruimtelijke ordening en monumentenbeleid met elkaar verbonden dienen te zijn. Door een goede herbestemming te realiseren wordt niet alleen een monumentaal pand behouden, het kan ook een bijdrage leveren aan een karakteristiek gebouw kunnen een grote positieve uitwerking hebben op het gebied eromheen.