



Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Verantwoord moderniseren

Bouw- en cultuurhistorisch onderzoek in gemeenten

Erfgoedinspectie
Mei 2011



Inhoud

| | | |
|---|---|----|
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Inleiding | 11 |
| 2 | Methode en techniek | 13 |
| 3 | Wat is er over cultuur- en bouwhistorisch onderzoek geschreven? | 15 |
| 4 | Wat zeggen de betrokkenen? | 19 |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen | 33 |
| | Bijlage 1 | 41 |
| | Bijlage 2 | 45 |

Samenvatting

Een belangrijke voorwaarde om de modernisering van de monumentenzorg verantwoord te kunnen uitvoeren is dat gemeenten voor bepaalde plannen en bij bepaalde ingrepen en wijzigingen in gebouwen en gebieden, om bouw- en cultuurhistorisch onderzoek vragen en de kwaliteit van deze onderzoeken borgen. Bij de eerste pijler van de modernisering van de monumentenzorg *Meewegen van cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening* is het uitgangspunt dat gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen in een vroeg stadium cultuurhistorische waarden moeten betrekken. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is er een wijzigingsvoorstel voor het Besluit ruimtelijke ordening aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin dit verder wordt uitgewerkt.

Inzicht in de aanwezige cultuurhistorische waarden is voor een goede opname van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening essentieel. Alleen op die manier kunnen prioriteiten worden gesteld. Dat inzicht kan door inventarisatie en analyse, ofwel onderzoek, worden verkregen. Bouwhistorisch onderzoek wordt daarbij als onderdeel van cultuurhistorisch onderzoek gezien. Als er geen verantwoord onderzoek plaatsvindt, bestaat er een groot risico op het onnodig en ongezien verdwijnen van cultuur- inclusief bouwhistorische waarden.

De vraag is of aan deze voorwaarde wordt voldaan. De Erfgoedinspectie constateert dat in het kader van de modernisering van de monumentenzorg goede stappen zijn en worden gezet. Ze concludeert echter tevens dat tot nu toe te weinig onderzoek heeft plaatsgevonden. Uit de gemeentelijke inspecties naar de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten die de Erfgoedinspectie tussen 2006 en 2011 heeft uitgevoerd, blijkt dat gemeenten in het kader van ruimtelijk beleid en vergunningverlening weinig om bouw- en cultuurhistorisch onderzoek vragen. Bovendien is tijdens die inspecties gebleken dat bij veel gemeenten onduidelijkheid bestaat over wat bouw- en cultuurhistorisch onderzoek precies inhoudt en welke kwaliteit daarbij aan de orde zou moeten zijn. Het gebrek aan onderzoek is uit de Risicoanalyse 2010 van de Erfgoedinspectie als risicovol voor de instandhouding van rijksmonumenten en rijksbeschermden stads- en dorpsgezichten gekomen. Dat er nog weinig cultuurhistorisch onderzoek door gemeenten wordt gevraagd hoeft overigens niet te verbazen. De aandacht voor dergelijk onderzoek is pas de laatste jaren toegenomen en deze vorm van onderzoek was tot nu toe nooit verplicht.

Om de modernisering van de monumentenzorg te laten slagen is volgens de Erfgoedinspectie inzicht nodig in de volgende vragen:

- Zijn er duidelijke definities van wat bouw- en cultuurhistorisch onderzoek inhouden?
- In welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek en in welke mate?
- Waarom vragen gemeenten wel of geen onderzoek?
- Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?
- Wat is goed bouw- en cultuurhistorisch onderzoek?

Deze vragen worden hieronder beantwoord. Opmerkelijk is dat de antwoorden op de kernvragen in de in dit kader bestudeerde rapporten (bijlage 2), de interviews en de inspectierapporten van eerder door de Erfgoedinspectie geïnspecteerde gemeenten voor een groot deel overeenkomen. De conclusies worden bovendien nog eens bevestigd door de uitkomsten van de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010, de digitale vragenlijst die eind 2009 aan alle gemeenten is gestuurd en die door 79% van de gemeenten is beantwoord. Over drie jaar zal de Erfgoedinspectie een vervolgonderzoek doen naar de stand van zaken wat betreft cultuurhistorisch inclusief bouwhistorisch onderzoek.

De definitiekwestie

De belangrijkste conclusie uit dit themaonderzoek is dat voor cultuurhistorisch onderzoek geen duidelijke algemene definitie voorhanden is. Voor bouwhistorisch onderzoek is in de *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek* uit 2009 weliswaar een duidelijke definitie is geformuleerd, maar deze is bij veel partijen onvoldoende bekend. Vooral het gebrek aan een algemene definitie voor cultuurhistorisch onderzoek die per casus op maat kan worden gemaakt, kan de implementatie van de voornemens in het kader van de modernisering van de monumentenzorg bemoeilijken.

In welke mate en in welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek?

Bouw- en cultuurhistorisch onderzoek is bij gemeenten nauwelijks beleidsmatig verankerd. Door een behoorlijk aantal gemeenten wordt in het kader van de vergunningverlening soms bouwhistorisch onderzoek gevraagd, maar dit vindt niet standaard bij bepaalde ingrepen plaats. Bovendien wisselt het aantal

onderzoeken sterk per gemeente. Uitzondering hierop vormen de negen gemeenten waar een bouwhistoricus in dienst is.

Bij cultuurhistorisch onderzoek moet een splitsing worden gemaakt tussen onderzoek voor cultuurhistorische paragrafen in bestemmingsplannen en voor ruimtelijke ontwikkelingen. Voor de cultuurhistorische paragrafen wordt veelal globaal (literatuur)onderzoek verricht. Cultuurhistorisch onderzoek ten behoeve van de afweging om mee te werken aan bijvoorbeeld een afwijking van een bestemmingsplan of sloop in een beschermd gezicht gebeurt vrijwel niet. De Erfgoedinspectie constateert dat dit aanzienlijke risico's met zich mee brengt voor de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten.

Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?

Het blijkt dat gemeenten niet altijd op de juiste momenten en op de juiste manier om bouw- en cultuurhistorisch onderzoek vragen. Alle geïnterviewde partijen hebben tijdens de gesprekken gemeld, dat dergelijk onderzoek zou moeten worden gekoppeld aan de vergunningsaanvraag zodat de resultaten van onderzoek bij het opstellen van plannen worden betrokken. Bij de onderzoeken die op dit moment plaatsvinden is dat meestal niet het geval. Ze worden vaak te laat in het proces ingebracht om nog een wezenlijk verschil te kunnen maken. Ook werkt geen enkele van de onderzochte gemeenten met criteria om te kunnen bepalen wanneer onderzoek nodig is. Dergelijke criteria faciliteren de gemeenten bij de bepaling wanneer onderzoek nodig is. Daarnaast wordt regelmatig om grootschalig bouwhistorisch onderzoek gevraagd terwijl dat gezien de omvang van de ingreep niet nodig is. Dat heeft onder andere te maken met de onbekendheid met de *Richtlijnen voor bouwhistorisch onderzoek* en het gebrek aan deskundigheid op dit terrein bij de vergunningverlener. De Erfgoedinspectie is van mening dat deze disproportionaliteit zo snel mogelijk moet worden opgeheven omdat dit onnodige kosten met zich mee brengt en het slecht is voor het imago van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek en voor de monumentenzorg in het algemeen.

Nader bouw- en cultuurhistorisch onderzoek tijdens de werkzaamheden wordt vrijwel nooit uitgevoerd, met uitzondering van sommige grote restauratieprojecten.

Gemeenten geven meerdere redenen om geen bouw- of cultuurhistorisch onderzoek in het kader van vergunningsprocedures te vragen: onbekendheid met dergelijk onderzoek, gebrek aan bestuurlijk draagvlak, vertraging van de

procedure en de hogere lasten die dergelijk onderzoek voor aanvragers meebrengen.

Wat is goed cultuur- en bouwhistorisch onderzoek?

Van deze vraag bleek kort na de start van het onderzoek dat deze nog niet te beantwoorden is. Dat heeft te maken met het feit dat de definities voor bouw- en cultuurhistorisch onderzoek onduidelijk respectievelijk onbekend zijn. Bovendien hanteert geen enkele gemeente criteria of normen om de kwaliteit van bouw- en cultuurhistorische onderzoeken te (laten) toetsen. Op het gebied van kwaliteit in de monumentenzorg worden op dit moment belangrijke stappen gezet, waarmee gemeenten in de toekomst hun voordeel kunnen doen. Zo is in 2010 de Bond voor Nederlandse Bouwhistorici BNB opgericht. Deze vakvereniging heeft een beroepscode en een erkenningsregeling opgesteld en heeft tot doel om bouwhistorici op hun kwaliteiten te toetsen en in te schrijven in een kwaliteitsregister. Dit initiatief zal aan de kwaliteit van onderzoek ten goede komen. Het sluit bovendien aan bij de brief die de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in november 2010 aan de Tweede Kamer stuurde over het stimuleren van de kwaliteit van het vakmanschap in de keten waarbij wordt gewerkt aan algemene kwaliteitsnormen.

Uit de interviews is gebleken dat de uitkomsten van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek ten behoeve van cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen op een andere manier moeten worden uitgewerkt zodat ze voor ontwerpers en planjuristen goed bruikbaar zijn. Naar dit aspect wordt op dit moment binnen de afdeling RMIT van de faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft, onderzoek verricht dat naar verwachting eind 2011 wordt afgerond. Het resultaat van dit onderzoek zal bestaan uit een dissertatie met onder andere aanbevelingen voor een verhoogde effectiviteit en betere inbedding van cultuurhistorisch onderzoek en waardestelling bij interventies in gebouwd erfgoed.

Overige conclusies

Bij restauratieprojecten en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bepaalde kosten (zoals het bij de archeologie is geregeld) op de initiatiefnemer worden verhaald. Bij bouwhistorisch onderzoek gebeurt dat ook vaak, tenzij het onderzoek gesubsidieerd kan worden in het kader van de BRIM. Voor de financiering van cultuurhistorisch onderzoek wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet (GREX) hiervoor biedt.

Door verschillende gesprekspartners is opgemerkt dat veel juridische bepalingen met betrekking tot bouwhistorisch onderzoek zo verspreid staan over verschillende regelingen dat het voor niet-juristen moeilijk is het overzicht te bewaren en een en ander in beleid te verankeren. De in februari 2011 verschenen brochure *Bouwhistorisch onderzoek werkt!* komt aan de behoefte aan een overzicht van de regelingen tegemoet.

Ten slotte is door veel partijen gemeld dat openbaarmaking van onderzoeksrapporten gevoelig ligt in verband met het feit dat de initiatiefnemer dergelijk onderzoek vaak betaalt en het copyright bezit. Daarnaast wordt de privacybescherming van eigenaren regelmatig genoemd als belemmerend. Hierdoor zijn (wetenschappelijk) interessante gegevens niet beschikbaar voor raadpleging en bestaat het risico dat onderzoek dubbel wordt uitgevoerd. Bij dit aspect spelen twee vormen van openbaarmaking: actieve en passieve. Als onderzoeksrapporten onderdeel uitmaken van een (vergunnings)procedure, dan moeten ze conform artikel 1c van de Archiefwet 1995 in ieder geval in de betreffende dossiers worden opgenomen. Bij actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten kan een aantal factoren belemmerend werken zoals auteursrecht of waardevolle interieurs. Dat betekent echter niet dat het onderzoek helemaal niet openbaar mag worden gemaakt, maar dat slechts enkele aspecten niet openbaar worden. Op dit moment wordt door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed in het kader van de modernisering van de monumentenzorg gewerkt aan de kennisinfrastructuur KiMoMo. Daarbij wordt tevens gekeken of cultuurhistorische gegevens uit onderzoeken beter toegankelijk kunnen worden gemaakt.

Aanbevelingen aan de Staatssecretaris

1. Zorg voor een goede algemene definitie van cultuurhistorisch onderzoek die per ruimtelijk plan op maat kan worden gemaakt (dit kan door de RCE te vragen deze in overleg met de Stichting Bouwhistorie Nederland op te stellen).
2. Formuleer uitgangspunten waarmee gemeenten kunnen bepalen in welke gevallen zij om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek kunnen vragen (bijvoorbeeld door de RCE).
3. Zorg ervoor dat de definities en uitgangspunten breed bekend worden (dat kan middels de *Handreiking Erfgoed en Ruimte*, korte cursussen zoals van het Nationaal Restauratie Fonds en gerichte communicatie aan alle leden van de VNG).
4. Sluit wat betreft de ontwikkeling van kwaliteitsnormen van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek, aan bij uw voornemen om extra aandacht

aan de kwaliteit van het vakmanschap in de keten te besteden (bijvoorbeeld door de RCE te vragen dit in overleg met de onlangs opgerichte Bond voor Nederlandse Bouwhistorici te doen).

5. Betrek bij het opstellen van kwaliteitsnormen het feit dat cultuurhistorische waarden op zo'n manier worden gewaardeerd dat zowel ontwerpers als planjuristen hier goed mee kunnen werken. Betrek hierbij het onderzoek van RMIT dat eind 2011 wordt afgerond.
6. Zorg voor breed toegankelijke en overzichtelijke informatie over de mogelijkheden voor de financiering en juridische inbedding van onderzoek en stimuleer dat in korte cursussen aandacht wordt besteed aan de procedurele aspecten van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek.
7. Betrek bij de verdere ontwikkeling van KiMoMo de mogelijkheden conform de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) en de Archiefwet 1995 van passieve en actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten en besteed daarbij aandacht aan de bewaartermijn.

Voor dit onderzoek van de Erfgoedinspectie waren twee aanleidingen. De eerste aanleiding is dat uit de gemeentelijke inspecties naar de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten die de Erfgoedinspectie tussen 2005 en 2011 heeft uitgevoerd, is gebleken dat door gemeenten in het kader van ruimtelijk beleid en vergunningverlening weinig om bouw- en cultuurhistorisch onderzoek wordt gevraagd. Bovendien bleek tijdens die inspecties dat bij veel gemeenten onduidelijkheid bestaat over wat bouw- en cultuurhistorisch onderzoek precies inhoudt en welke kwaliteit daarbij aan de orde zou moeten zijn. Het gebrek aan onderzoek is uit de Risicoanalyse 2010 van de Erfgoedinspectie als risicovol voor de instandhouding van rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten gekomen. De tweede aanleiding vormden de ontwikkelingen rond de modernisering van de monumentenzorg (MoMo). Bij de eerste pijler van de MoMo *Meewegen van cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening*, is het uitgangspunt dat gemeenten cultuurhistorische waarden bij ruimtelijke ontwikkelingen in een vroeg stadium moeten betrekken en dat meer gebiedsgericht moet worden gewerkt. In zijn beleidsbrief *Modernisering Monumentenzorg* uit 2009 kent de toenmalige Minister van OCW daarbij een cruciale rol toe aan het bestemmingsplan. Dit wordt als één van de belangrijkste instrumenten beschouwd om tot een gebiedsgerichte aanpak te komen en de cultuurhistorische waarden in een gebied te beschermen. De beschermde stads- en dorpsgezichten kunnen in zeker opzicht gezien worden als voorlopers van de gemoderniseerde monumentenzorg want ook daar speelt een beschermend bestemmingsplan een belangrijke rol. In de aanloop naar de MoMo zijn dan ook diverse studies verricht naar de effectiviteit van beschermde stads- en dorpsgezichten waarbij werd gefocust op *hoe* cultuurhistorie in het ruimtelijk ordeningsproces ingebracht kan worden (zie bijlage 2). Minder tot geen aandacht is besteed aan *wat* er ingebracht wordt, terwijl het antwoord op deze vraag de kwaliteit van de ontwikkeling bepaalt. Wat wordt onder 'cultuurhistorie' verstaan en aan wat voor eisen moet de cultuurhistorische inbreng inhoudelijk voldoen? De Minister van OCW meldt in zijn beleidsbrief dat gemeenten eerst de aanwezige waarden moeten inventariseren en wegen om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke ingrepen en ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied toelaatbaar zijn. Dat moet vervolgens worden verankerd in het bestemmingsplan en worden toegepast bij vergunningaanvragen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport was er een wijzigingsvoorstel voor het Besluit ruimtelijke ordening aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin dit verder wordt uitgewerkt.

Uitgangspunt daarbij is dat in bestemmingsplannen tenminste een beschrijving wordt gegeven van de manier waarop met de aanwezige cultuurhistorische waarden wordt omgegaan. Hiermee wordt beoogd dat gemeenten een analyse maken van de aanwezige cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daaraan conclusies verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden. Een analyse van de waarden kan volgens de Erfgoedinspectie alleen plaatsvinden op basis van gedegen cultuur- of bouwhistorisch onderzoek. Dit themaonderzoek concentreert zich dan ook op de eerste stap die volgens de Erfgoedinspectie moet worden gezet: het doen van adequaat onderzoek naar de bouwgeschiedenis van bij een ingreep betrokken gebouwen (bouwhistorisch onderzoek) en naar de ruimtelijk historische ontwikkeling van een gebied (cultuurhistorisch onderzoek). In het kader van de MoMo wordt bouwhistorisch onderzoek gezien als een van de onderdelen van cultuurhistorisch onderzoek en de Erfgoedinspectie houdt dit uitgangspunt aan. In dit rapport is echter de stand van zaken met betrekking tot bouw- en cultuurhistorisch onderzoek telkens apart beschreven. Dat heeft te maken met het feit dat bouwhistorisch onderzoek al veel langer dan cultuurhistorisch onderzoek een begrip in de monumentenzorg is en ook al verder is ontwikkeld.

Kernvragen

Kernvragen bij dit onderzoek waren:

- Zijn er duidelijke definities van wat bouw- en cultuurhistorisch onderzoek inhouden?
- In welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek en in welke mate?
- Waarom vragen gemeenten wel of geen onderzoek?
- Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?
- Wat is goed cultuur- en bouwhistorisch onderzoek?

Van de laatste vraag is kort na de start van het onderzoek gebleken dat deze nog niet te beantwoorden is. Dat heeft te maken met het feit dat al snel bleek dat de definities voor bouw- en cultuurhistorisch onderzoek onbekend respectievelijk onduidelijk waren en dat er geen normen zijn voor de gewenste kwaliteit. Hoewel het dus wel een van de kernvragen van dit onderzoek was, is de kwaliteit van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek niet onderzocht. Hiervoor is eerst duidelijkheid over de definities en de gewenste kwaliteit van beide vormen van onderzoek nodig.

In het kader van dit onderzoek heeft de Erfgoedinspectie een aantal relevante rapporten en schriftelijke bronnen bestudeerd, die bouw- en cultuurhistorisch onderzoek in meer of mindere mate raken (bijlage 2). Vervolgens zijn vertegenwoordigers van 10 gemeenten specifiek over cultuur- en bouwhistorisch onderzoek geïnterviewd. De selectie van die gemeenten is gebaseerd op een doelgerichte steekproef, waarbij zaken als grootte van de gemeente en regionale spreiding een rol speelden (bijlage 1). Daarnaast zijn de uitkomsten van de gemeentelijke inspecties Instandhouding Rijksmonumenten, Instandhouding Beschermd Stads- en Dorpsgezichten en inspecties waarbij deze beide aspecten zijn gecombineerd, uit de periode tussen 2005 en 2011 bij dit onderzoek betrokken (bijlage 1). Dat geldt eveneens voor de uitkomsten van de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010, de digitale vragenlijst die door de Erfgoedinspectie eind 2009 aan alle gemeenten is gestuurd en die door 79% van de gemeenten is ingevuld.

Naast de gemeenten zijn de twee koepelorganisaties op dit gebied, twee gespecialiseerde adviesbureaus en vertegenwoordigers van de RCE geïnterviewd (bijlage 1).

Aan alle gemeenten is tijdens de interviews dezelfde vragenlijst voorgelegd, die is gebaseerd op twee toezichtkaders van de Erfgoedinspectie *Instandhouding beschermde stads- en dorpsgezichten* en *Instandhouding rijksmonumenten* (www.erfgoedinspectie.nl). Aan de overige geïnterviewde partijen is een vergelijkbare vragenlijst voorgelegd die op dezelfde genoemde toezichtkaders terug gaat.

Knelpunt bij dit onderzoek bleek dat in de praktijk van de hedendaagse monumentenzorg weliswaar vaak over cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek wordt gesproken, maar dat van cultuurhistorisch onderzoek geen duidelijke algemene definitie bestaat en verschillende interpretaties de ronde doen. De definitie van bouwhistorisch onderzoek is bovendien bij veel partijen onvoldoende bekend. De vraag naar het hanteren van de definities is in de interviews dan ook expliciet gesteld aan de gesproken partijen.

Cultuurhistorisch onderzoek omvat overigens meer dan alleen bouwhistorisch onderzoek. Elementen als archeologie en cultuurlandschap maken daar ook onderdeel van uit. Dit rapport beperkt zich tot cultuurhistorisch onderzoek in het algemeen en bouwhistorisch onderzoek omdat is uitgegaan van de bevindingen van de monumenteninspecties van de Erfgoedinspectie tot nu toe. Aan het onderzoek werkten vier inspecteurs mee die de interviews in wisselende tweetallen hebben gevoerd. Op deze manier was gewaarborgd dat de vragen op dezelfde manier zouden worden gesteld, geïnterpreteerd en

verwerkt. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die door de gesprekspartners zijn becommentarieerd en geaccordeerd.

Wat is er over cultuur- en bouwhistorisch onderzoek geschreven?

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de werking van beschermde gezichten en de bescherming van cultuurhistorische waaronder bouwhistorische waarden (bijlage 2). Die onderzoeken hadden verschillende invalshoeken, maar het doen van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek is bij alle onderzoeken in meer of mindere mate aan bod gekomen. De betreffende onderzoeksrapporten zijn in het kader van dit thematische onderzoek bestudeerd. Hieronder is beknopt weergegeven wat de uitkomsten wat betreft bouw- en cultuurhistorisch onderzoek waren in relatie tot de in de inleiding genoemde vragen van dit themaonderzoek.

De definitiekwestie

Bouwhistorisch onderzoek wordt door de meeste onderzoekers als onderdeel van cultuurhistorisch onderzoek gezien. In de *Adviesnotitie Bescherming Bouwhistorische Waarden* van januari 2009 (bijlage 2) wordt de volgende definitie voor **bouwhistorische waarde** gehanteerd: *'een waarde die wordt toegekend aan bouwwerken en die wordt bepaald aan de hand van een bouwhistorisch onderzoek. Bepalend voor de waarde zijn de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen, als neerslag van de desbetreffende bouwstijl(en), bouwtraditie(s) en gebruiksgeschiedenis, alsmede de mate van zeldzaamheid en gaafheid van deze elementen'*.

In de *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek: lezen en analyseren van cultuurhistorisch erfgoed* die in 2009 zijn vastgesteld (bijlage 2), wordt **bouwhistorisch onderzoek** als volgt gedefinieerd: *onderzoek naar de bouw, verbouwings- en gebruiksgeschiedenis van gebouwen, complexen van gebouwen, of gebieden, in hun ruimtelijke samenhang, aan de hand van de vorm, de constructies, de gebruikte materialen en de afwerking. Het onderzoek brengt – onder andere aan de hand van bouwsporen – in kaart hoe de oorspronkelijke situatie was, welke veranderingen er in de loop der tijd zijn aangebracht, en het beschrijft de bestaande situatie als uitkomst van die eerdere processen.*

Het is gebleken dat de definities voor bouwhistorische waarden en onderzoek in de verschillende rapporten en andere bestudeerde stukken min of meer zo zijn gehanteerd.

Uit de bestudeerde stukken komt echter geen duidelijke definitie van cultuurhistorisch onderzoek naar voren. Het wordt gezien als breed en

integraal onderzoek naar diverse aspecten van cultuurhistorie, maar in veel rapporten wordt het begrip niet nader gedefinieerd. In de *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek: lezen en analyseren van cultuurhistorisch erfgoed* die in 2009 zijn vastgesteld, wordt het **begrip cultuurhistorie** als volgt gedefinieerd: *Het verhaal van alle fenomenen die met de beschavingsgeschiedenis van de mens te maken hebben en niet op natuurlijke wijze zijn ontstaan. In de praktijk wordt vaak een smallere definitie van cultuurhistorie gehanteerd met de focus op het onroerende deel van het erfgoed, waarin archeologie (bodemarchief), historische geografie (cultuurlandschap), architectuurgeschiedenis, bouwhistorie en interieurhistorie (gebouwen en complexen) worden betrokken.*

In welke mate en in welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek?

Op deze vragen geven de schriftelijke bronnen over het algemeen geen duidelijk antwoord. Wel blijkt uit de diverse onderzoeken dat wat betreft het bouwhistorisch onderzoek inzicht in de bouwhistorische waarden van objecten van belang wordt geacht om restauratieplannen zorgvuldig te kunnen beoordelen. Rode draad in de bronnen is tevens dat inzicht in de aanwezige cultuurhistorische waarden nodig is voordat stappen kunnen worden gezet waarmee cultuurhistorische waarden in ruimtelijke plannen kunnen worden gewaarborgd. Als er geen goed inzicht bestaat in de aanwezige cultuurhistorische waarden kan er geen sprake zijn van een zorgvuldige totstandkoming van structuurvisies waar cultuurhistorische waarden onderdeel van moeten uitmaken of adequaat welstandbeleid waarin met gebiedsbeschrijvingen wordt gewerkt. Ook een zorgvuldig geschreven cultuurhistorische paragraaf in het bestemmingsplan, een goede waarborg van cultuurhistorische waarden in de toelichtingen op bestemmingsplannen en een goede ruimtelijke onderbouwing bij afwijkingen van bestemmingsplannen zijn zonder cultuur- of bouwhistorisch onderzoek niet mogelijk. Dit is echter niet in alle onderzoeken even expliciet benoemd. Uit de onderzoeken blijkt ook dat steeds meer gemeenten en provincies ten behoeve van het overzicht overgaan tot het opstellen van cultuurhistorische waardenkaarten, al zijn deze zeer divers. Vaak zijn ze beperkt tot archeologie, soms tot bouwhistorische waarden, soms zijn ze breed en integraal.

Cultuurhistorisch onderzoek komt in de verschillende Modelmonumenten- of erfgoedverordeningen van de VNG niet voor, maar aan bouwhistorisch onderzoek werd in eerdere modelverordeningen wel aandacht besteed. Waar bouwhistorisch onderzoek in de hoofdtekst van de modelverordening voorkwam hing dat echter samen met de aanwijzing van gemeentelijke

monumenten en niet met de vergunningverlening voor gemeentelijke en rijksmonumenten. Uit de toelichting op de Modelmonumentenverordening 2006 blijkt dat dit laatste te maken had met deregulering. Gemeenten konden en kunnen immers in het kader van Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) bij ingediende bouwplannen ook al om deze informatie vragen. Bouwhistorisch onderzoek bij de aanwijzing van gemeentelijke monumenten is nu ook uit de laatste Modelerfgoedverordening 2010 geschrapt, wat te maken heeft met het feit dat dwangmogelijkheden ontbreken om woningen binnen te treden. In de verordening is wel gesteld dat het niet langer verplicht stellen van dergelijk onderzoek niets afdoet aan het intrinsieke belang ervan.

Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?

In de bestudeerde rapporten die zich specifiek op het bouwhistorische onderzoek richten, wordt onder andere ingegaan op het belang van goed opdrachtgeverschap, het belang van bouwhistorische kennis in monumentencommissies en van bouwhistorische verwachtingskaarten omdat dit allemaal een rol speelt bij een adequate monumentenzorg. Ook wordt geconstateerd dat het voor ontwerpers moeilijk is om waardestellingen om te zetten in randvoorwaarden voor interventies.

Uit onderzoeken waarbij de mate van cultuurhistorische inbreng in ruimtelijke plannen is bestudeerd, is gebleken dat die inbreng regelmatig ontbreekt. Uit onderzoeken waarbij globale en gedetailleerde bestemmingsplannen met elkaar zijn vergeleken, is gebleken dat gedetailleerde bestemmingsplannen door alle partijen, inclusief ruimtelijke ordenaars en ontwikkelaars, als het meest werkbaar worden ervaren. Dat heeft te maken met het feit dat deze plannen zijn gebaseerd op adequaat cultuurhistorisch onderzoek en duidelijk zijn over de mogelijkheden en onmogelijkheden van ingrepen.

De onderzoekers constateren dus diverse onvolkomenheden en voor een deel kunnen gemeenten bij de oplossing daarvan een belangrijke rol spelen.

Wat is goed bouw- en cultuurhistorisch onderzoek

In de bestudeerde rapporten en notities staat weinig tot niets vermeld over een kwaliteitsnorm waaraan goed bouw- en cultuurhistorisch onderzoek moet voldoen. De Richtlijnen voor bouwhistorisch onderzoek geven hiervoor wel aanknopingspunten.

1. Tien gemeenten geïnterviewd

Aan alle geïnterviewde gemeenten is dezelfde vragenlijst voorgelegd. Deze is op de voor dit onderzoek relevante kwaliteitskenmerken uit de toezichtskaders *Instandhouding Rijksmonumenten* en *Instandhouding Beschermden Stads- en Dorpsgezichten* gebaseerd.

Hieronder wordt aan de hand van de vragen aangegeven wat de uitkomsten zijn.

De definitiekwestie

Bij veel van de vertegenwoordigers van de geïnterviewde gemeenten bestaat onduidelijkheid over wat cultuur- en bouwhistorisch onderzoek precies inhoudt. Uit de antwoorden blijkt dat alle geïnterviewden cultuurhistorisch onderzoek breder zien dan bouwhistorisch onderzoek. Bouwhistorisch onderzoek richt zich volgens de geïnterviewden vooral op onderzoek van het gebouw zelf waarbij bouwsporen, constructies, technieken en materialen worden 'gelezen'. Volgens sommige gemeenten wordt daarbij tevens de ontstaans-, bewoners- en architectuurgeschiedenis bestudeerd. Volgens de helft van de gemeenten maakt een waardestelling onderdeel van het onderzoek uit.

Tijdens de interviews bleek dat het voor gemeentelijke medewerkers monumentenzorg moeilijk is om een goede definitie van cultuurhistorisch onderzoek te geven. Bij sommige gemeenten was het fenomeen zelfs onbekend. Volgens enkele gemeenten wordt bij cultuurhistorisch onderzoek de historische context rond een gebouw bestudeerd, zes gemeenten zien het als een onderzoek waarbij vooral gebiedsgericht wordt gekeken. Een aantal gemeenten gaf aan dat bij cultuurhistorisch onderzoek verschillende disciplines aan de orde kunnen zijn. Er zou afhankelijk van de ingreep archiefonderzoek, archeologisch stedenbouwkundig en geografisch alsmede architectuurhistorisch onderzoek moeten worden uitgevoerd.

In welke mate en in welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek?

Bij één grote en één middelgrote gemeente uit de groep geïnterviewde gemeenten worden gemiddeld vijf tot tien bouwhistorische onderzoeken per jaar uitgevoerd. Eén grote gemeente liet tot voor kort structureel door een bouwhistorisch adviesbureau 10 tot 20 onderzoeken per jaar uitvoeren. Het budget hiervoor is echter met ingang van 2010 tengevolge van bezuinigingen geschrapt. Bij deze en de overige zeven gemeenten varieert het aantal onderzoeken nu tussen nul en twee per jaar.

Nader bouwhistorisch onderzoek tijdens de uitvoering van werkzaamheden wordt zelden gevraagd. Door zeven van de tien gemeenten wordt hier nooit om verzocht, bij de overige drie gemeenten incidenteel. Dit heeft voornamelijk te maken met de last die een initiatiefnemer daarvan kan hebben (hogere kosten, vertraging werkzaamheden) of met het gebrek aan specialistische deskundigheid op het gebied van de monumentenzorg van de toezichhouders en handhavers. Zij kunnen niet inschatten wanneer nader onderzoek nodig is. Sommige gemeenten zorgen overigens wel bij de aanwijzing als gemeentelijk monument voor enige vorm van bouwhistorisch onderzoek.

Bouwhistorisch onderzoek

Als er binnen een gemeente bouwhistorisch onderzoek wordt verricht, dan is er vrijwel altijd sprake van een complexe ingreep in een monument of sloop van het gebouw of een deel ervan. Bij de helft van de gemeenten wordt bouwhistorisch onderzoek informeel gevraagd in het kader van de vergunningverlening. Eén gemeente heeft het verzoek om dergelijk onderzoek als mogelijkheid vastgelegd in de ontvankelijkheidstoets. Op de vraag of deze gemeenten van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) gebruik maken om in het kader van de vergunningsaanvraag bouwhistorisch onderzoek te vragen werd wisselend geantwoord. Twee gemeenten waren onbekend met deze mogelijkheid. De overige acht kennen de mogelijkheid, maar de helft daarvan gebruikt hem niet.

Geen enkele van de bezochte gemeenten heeft criteria vastgelegd waarmee kan worden bepaald in welke gevallen bouwhistorisch onderzoek nodig is. Daar waar om een onderzoek is gevraagd, gebeurde dat op basis van de inschatting van de gemeentelijke medewerker monumentenzorg. Deze keek vooral naar de omvang van de ingreep gekoppeld aan de waarden van het object. Soms wordt de vraag of onderzoek nodig is aan de RCE voorgelegd of de dienst vraagt hier zelf om. In vier gemeenten vraagt de monumentencommissie er incidenteel om, maar dit is in een laat stadium van het vergunningsproces.

Bij twee gemeenten wordt door de gemeente nooit om onderzoek in het kader van een vergunningsprocedure gevraagd. Deze gemeenten verklaren dat als volgt. Ze zien het als een extra last voor de initiatiefnemer en hebben geen budget om dergelijk onderzoek zelf te financieren. Ook wordt door een enkeling het belang van een dergelijk onderzoek bij wijzigingen betwijfeld. Deze gemeenten zien het onderzoek vooral als waardevol instrument bij sloop, zodat wordt gedocumenteerd wat verdwijnt.

Cultuurhistorisch onderzoek

Cultuurhistorisch onderzoek wordt binnen de geïnterviewde gemeenten nauwelijks uitgevoerd, met uitzondering van archeologisch onderzoek. Cultuurhistorisch onderzoek wordt eventueel ten behoeve van de cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen verricht. Voor alle recente bestemmingsplannen is volgens de geïnterviewden een cultuurhistorische paragraaf op basis van een of andere vorm van cultuurhistorisch onderzoek opgesteld. Eén grote gemeente heeft in de jaren negentig van de vorige eeuw per waardevolle wijk een cultuurhistorisch rapport laten opstellen en deze worden gebruikt voor de betreffende bestemmingsplannen.

Bij vrijwel geen enkele van de geïnterviewde gemeenten wordt cultuurhistorisch onderzoek gekoppeld aan een vergunning voor bijvoorbeeld het afwijken van het bestemmingsplan of sloop in een beschermd gezicht. Uitzondering hierop vormt archeologisch onderzoek. Het feit dat breed cultuurhistorisch onderzoek op projectniveau nauwelijks plaatsvindt, heeft voornamelijk te maken met onbekendheid met het fenomeen.

Ook voor deze vorm van onderzoek heeft geen van de geïnterviewde gemeenten criteria vastgesteld om te bepalen wanneer hiertoe overgegaan moet worden. Sommige gemeenten vragen dergelijk onderzoek ad hoc bij bepaalde projecten. In een enkele gemeente wordt in het kader van een ruimtelijke onderbouwing soms een cultuurhistorisch onderzoek gevraagd. Bij één grote gemeente wordt geen specifiek onderzoek voor projecten gevraagd, maar leveren deskundige medewerkers meer of minder structureel een bijdrage in projectgroepen voor bepaalde ontwikkelingen. Eén gemeente laat dergelijk onderzoek altijd uitvoeren in het kader van de aanwijzing van gemeentelijke beschermde gezichten.

Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?

Beleidsmatige verankering

Beleidsmatig is bouw- en cultuurhistorisch onderzoek bij de bezochte gemeenten nauwelijks verankerd. De gemeentelijke monumentenverordeningen besteden, met uitzondering van een enkele, weinig aandacht aan bouwhistorisch onderzoek. Dat heeft volgens de gesproken gemeenten in veel gevallen te maken met het feit dat het uit de laatste VNG Modelerfgoedverordening is geschrapt (zie vorige hoofdstuk). Cultuurhistorisch onderzoek komt in de verordeningen van de geïnterviewde gemeenten helemaal niet voor.

Wat betreft de verankering van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek in ander gemeentelijk beleid is gebleken dat bij twee van de tien gemeenten bouwhistorisch onderzoek als mogelijkheid bij de aanwijzing en eventueel wijziging van gemeentelijke monumenten is vastgesteld. Slechts één gemeente heeft beide vormen van onderzoek in een erfgoedbeleidsplan opgenomen. Dat beleidsplan is in 2008 vastgesteld maar wegens gebrek aan budget ligt de uitvoering ervan stil. Eén gemeente werkte ten tijde van het interview aan een cultuurhistorische waardenkaart.

Deskundigheid

Wat betreft de deskundigheid is de gemeenten gevraagd of architectuurhistorische, bouwhistorische alsmede historisch geografische en historisch stedenbouwkundige kennis binnen de gemeente aanwezig is. Ook is gevraagd of deze deskundigheden in de lokale monumentencommissie zijn verankerd. Bij twee grote en één middelgrote gemeente is architectuurhistorische deskundigheid binnen de gemeente aanwezig. Bouwhistorische, historisch geografische of stedenbouwkundige kennis is bij deze gemeenten nauwelijks voorhanden. Wel hebben de meeste van de tien geïnterviewde gemeenten de beschikking over medewerkers met bouwkundige en restauratietechnische deskundigheid.

In de monumentencommissies van de tien bezochte gemeenten is architectuur- en bouwhistorische deskundigheid sterker vertegenwoordigd. De historisch-geografische en stedenbouwkundige kennis is echter ook hier dun gezaaid.

Kwaliteitscriteria

Geen van de geïnterviewde gemeenten werkt met criteria om de kwaliteit van de bouw- of cultuurhistorische onderzoeksrapporten te toetsen. De toetsing vindt, als er een deskundige ambtenaar aanwezig is, plaats door deze medewerker. Dat is bij enkele gemeenten het geval. Vier gemeenten schakelen de monumentencommissie hiervoor in en twee vertrouwen op de deskundigheid van de RCE.

Adviesbureaus

Bouwhistorisch onderzoek wordt, wanneer dat plaatsvindt meestal uitgevoerd door bouwhistorische adviesbureaus. Bij circa een kwart van de bezochte gemeenten komt het voor dat de architect van een wijzigingsplan dit op zich neemt, maar geen van de gemeenten vindt dit ideaal vanwege het risico op belangenverstrengeling. Bij één van de tien geïnterviewde gemeenten is de RCE nauw betrokken bij een aantal grote restauraties van een bijzondere categorie gebouwen en in dat kader wordt onderzoek, wanneer dat aan de orde

is, door de RCE uitgevoerd of uitbesteed. Het gaat daarbij soms ook om cultuurhistorisch onderzoek. Maar ook dat gebeurt vooral door externe bureaus.

Dat is zeker het geval bij de cultuurhistorische paragrafen voor bestemmingsplannen. Het gaat daarbij vrijwel altijd om ingenieurs-, planologische of stedenbouwkundige bureaus die op het cultuurhistorisch vlak niet alle even goed zijn onderlegd. De cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen zijn volgens de gesprekspartners dan ook niet altijd even goed bruikbaar bij de toetsing van ruimtelijke plannen. In de meeste gemeenten worden ze weliswaar als basis voor beslissingen over afwijkingen gebruikt, maar tevens als te globaal ervaren.

Plannen

Alle bezochte gemeenten hebben aangegeven dat de resultaten van de cultuur- en bouwhistorische onderzoeken grotendeels (zouden moeten) worden verwerkt in de wijzigingsplannen. Sommige gemeenten zetten de monumentencommissie hierbij nadrukkelijk in. Alle bezochte gemeenten geven tevens aan dat afwijkingen van de uitkomsten van bouwhistorisch onderzoek worden gemotiveerd. Bij sommige is echter nooit sprake van een afwijking omdat men altijd een goede oplossing in het voortraject weet te bereiken. Als resultaten van cultuurhistorisch onderzoek niet worden verwerkt, dan wordt dat niet expliciet gemotiveerd.

Wat is goed bouw- en cultuurhistorisch onderzoek?

Hoewel dat wel de opzet van dit onderzoek was (zie inleiding) is in het kader van dit onderzoek de kwaliteit van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek niet onderzocht. Hiervoor is eerst duidelijkheid over de definities en de gewenste kwaliteit van beide vormen van onderzoek nodig.

Overig

Wat betreft de financiering van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek het volgende. Vier van de gemeenten die zijn geïnterviewd, stellen beperkt eigen middelen beschikbaar voor bouwhistorisch onderzoek. Geen van de bezochte gemeenten heeft een bouwhistoricus in dienst. Bij de meeste gemeenten worden de kosten door de initiatiefnemers gedragen.

De kosten van cultuurhistorisch onderzoek ten behoeve van bestemmingsplannen komen, net als alle andere kosten voor zo'n plan, voor rekening van de gemeenten. Bij ruimtelijke projecten ligt dat anders. In één geval doet de gemeentelijke cultuurhistoricus bij ontwikkelingen soms enig onderzoek naar de locatie van een project en brengt dit bij een projectgroep in.

De gemeente levert dan op deze wijze een bijdrage. Door de overige gemeenten worden de kosten op de initiatiefnemer verhaald. Bij drie van de tien gemeenten is de mogelijkheid bekend om dit te doen met behulp van de Grondexploitatiewet (GREX).

Bij acht van de bezochte gemeenten worden bouwhistorische onderzoeksrapporten in de dossiers behorende bij de vergunningverlening, gearhiveerd. Een enkele gemeente stuurt de rapporten daarnaast naar het gemeentearchief. De helft van de gemeenten stuurt het rapport van rijksmonumenten tevens naar de RCE ten behoeve van een zorgvuldige advisering. Het opslaan van de weinige cultuurhistorische rapporten die worden opgesteld, is nergens structureel geregeld en heeft overal een ad hoc karakter. Uit de antwoorden blijkt dat openbaarmaking van onderzoeken gevoelig ligt in verband met het feit dat de initiatiefnemer dergelijk onderzoek meestal betaalt en de copyrights bezit. Ook wordt privacybescherming als belemmerende factor genoemd.

2. **Andere organisaties die zijn geïnterviewd**

In het kader van dit themaonderzoek is een aantal niet-gemeentelijke partijen geïnterviewd. Het gaat om twee adviesbureaus en twee koepelorganisaties op het gebied van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek alsmede de RCE. Ook aan deze partijen is een vragenlijst voorgelegd die gebaseerd is op de voor dit onderzoek relevante kwaliteitskenmerken uit de toezichtskaders *Instandhouding Rijksmonumenten* en *Instandhouding Beschermd Stads- en Dorpsgezichten*. Hieronder wordt aan de hand van de vragen aangegeven wat de uitkomsten zijn.

De definitiekwestie

Deze gesprekspartners houden voor wat betreft het bouwhistorisch onderzoek in het algemeen de definities in de *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek* uit 2009 aan. De partijen zijn het er over eens dat bouwhistorisch onderzoek onderdeel is van cultuurhistorisch onderzoek en dat het zich richt op de geschiedenis van gebouwen en objecten. De opvatting over de precieze invulling van bouwhistorisch onderzoek wisselt per individuele gesprekspartner. Over de definitie van cultuurhistorisch onderzoek bestaat meer onduidelijkheid. De partijen zijn het er over eens dat cultuurhistorisch onderzoek nader moet worden gedefinieerd en dat het in ieder geval om integraal onderzoek zou moeten gaan, dat zich vooral richt op gebieden en omgeving. Per casus zouden dan de betrokken disciplines moeten worden bepaald.

In welke mate en in welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek?

Bij geen van deze partijen bestaat een overzicht van hoeveel bouw- en cultuurhistorische onderzoeken er per jaar door gemeenten worden gevraagd. Duidelijk is wel dat dit wat betreft bouwhistorisch onderzoek per gemeente sterk wisselt en dat het in lang niet alle gevallen waar het van belang is, gebeurt. Dat geldt nog meer voor nader onderzoek tijdens werkzaamheden. Dat laatste gebeurt, voor zover men kan schatten, nauwelijks. Cultuurhistorisch onderzoek vindt volgens deze groep geïnterviewden eveneens nauwelijks plaats, met uitzondering van het onderzoek dat soms wordt verricht voor cultuurhistorische paragrafen in bestemmingsplannen.

De ervaring van deze groep geïnterviewden is tevens dat gemeenten geen criteria hanteren om te bepalen wanneer bouw- of cultuurhistorisch onderzoek nodig is. Volgens de organisaties worden de bestaande richtlijnen voor bouwhistorisch onderzoek in de gevallen waar ze bekend zijn, als handvat gebruikt, maar dat is lang niet overal het geval. Ze zijn bovendien niet geschikt om als hulpmiddel voor de bepaling van de noodzaak van breder cultuurhistorisch onderzoek te worden gebruikt omdat ze te objectgericht en wat betreft cultuurhistorisch onderzoek te weinig concreet zijn. Deze partijen vinden dat bouwhistorisch onderzoek, wanneer aan de orde, moet zijn gekoppeld aan een vergunningsprocedure en dat is ook regelmatig het geval. Ze zijn tevens van mening dat cultuurhistorisch onderzoek zou moeten worden gekoppeld aan de vergunning in het kader van een afwijking van het bestemmingsplan of sloop in een beschermd gezicht. Dit gebeurt in de praktijk nauwelijks.

Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?

Uit de ervaringen van deze groep geïnterviewden blijkt dat zowel bouw- als cultuurhistorische deskundigheid bij veel gemeenten niet op grote schaal aanwezig is. Positieve trend is dat de inhoudelijke deskundigheid van monumentencommissies, die gemeenten in het kader van vergunningsprocedures adviseren, toeneemt. De RCE geeft aan dat het voor kleine gemeenten lastig is om voldoende deskundigheid op dit terrein binnen de eigen organisatie te regelen. Voor de gemeenteambtenaren die binnen die gemeenten verantwoordelijk zijn voor dit vakgebied, zijn vooral basale 'monumenten' kennis en de vaardigheid van het goed kunnen coördineren van

belang. Deze ambtenaren kunnen door een adequate kennisinfrastructuur zoals die nu in het kader van MoMo wordt opgezet, goed worden geholpen. Wat betreft de bestaande richtlijnen voor bouwhistorisch onderzoek hebben deze partijen de ervaring dat de meeste grote monumentengemeenten deze kennen, maar dat er door een aantal van deze gemeenten niet goed mee wordt omgegaan. In veel gevallen vragen gemeenten, door het gebrek aan deskundigheid, om een groot bouwhistorisch onderzoek terwijl dat gezien de ingreep die aanleiding is voor het onderzoek, niet nodig is. Dit is niet goed voor het imago van bouwhistorisch onderzoek. Veel van die onderzoeken kunnen volgens de geïnterviewden beperkter en dus goedkoper worden uitgevoerd. Als gemeenten geen bouwhistorisch onderzoek vragen dan heeft dat volgens de gesprekspartners vrijwel altijd te maken met onbekendheid met dergelijk onderzoek, gebrek aan bestuurlijk draagvlak, het willen voorkomen van vertragingen en lasten voor de aanvrager en gebrek aan eigen budget. Alle gesprekspartners betreuren het feit dat bouwhistorisch onderzoek uit de Modelerfgoedverordening van de VNG is verdwenen. Het feit dat dit begrip daarin was opgenomen, vergrootte de bekendheid van dergelijk onderzoek. In het verlengde hiervan is in de gesprekken gemeld dat juridische bepalingen omtrent bouwhistorisch onderzoek in het kader van vergunningsprocedures onduidelijk, teveel verspreid en soms lastig te vinden zijn voor niet-juristen. Dat de meeste gemeenten nauwelijks om cultuurhistorisch onderzoek vragen heeft volgens de gesprekspartners vrijwel altijd te maken met onbekendheid met dergelijk onderzoek en gebrek aan belangstelling. Bij MER procedures is overigens wel regelmatig cultuurhistorisch onderzoek vereist. De RCE wordt hier in de meeste gevallen bij betrokken.

Belangrijk om te constateren is dat gemeenten volgens deze groep geïnterviewden nauwelijks criteria hanteren om de kwaliteit van bouw- en cultuurhistorische onderzoeken te beoordelen. Ook toetsen de meeste gemeenten de kwaliteit van de cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen noch die van eventuele cultuurhistorische onderzoeken in het kader van afwijkingen van bestemmingsplannen en gebiedsontwikkelingen. Deze groep geïnterviewden vindt tevens dat bouw- en cultuurhistorisch onderzoek vaak zo laat plaats vindt dat met de uitkomsten weinig meer kan worden gedaan. Als het gebeurt, dan is dat bij bouwhistorisch onderzoek vaak dankzij het ingrijpen van een actieve en deskundige monumentencommissie en dat is laat in het vergunningsproces. Onderzoek moet volgens de gesprekspartners voorafgaand aan de planvorming plaatsvinden. Hierop kunnen dan beslissingen in het kader van de planvorming en de vergunningverlening worden gebaseerd.

De geïnterviewde partijen melden dat de resultaten van de bouwhistorische onderzoeksrapporten wisselend worden verwerkt in de plannen. Vaak worden ze als documentatie gebruikt omdat (een deel van) een gebouw of een gebied zal verdwijnen. De ervaring van deze partijen bij het afwijken van de uitkomsten van bouwhistorisch onderzoek is dat dit vaak niet wordt gemotiveerd. Het wel of niet verwerken van de resultaten van cultuurhistorisch onderzoek wordt matig gemotiveerd. Vaak worden zaken binnen projectgroepen afgewogen.

Uit de interviews blijkt dat de meeste bouwhistorische onderzoeken (indien aan de orde) worden verricht door bouwhistorische adviesbureaus en bij negen gemeenten in Nederland door de eigen bouwhistoricus. Soms verricht een architect dergelijk onderzoek, maar de ervaringen hiermee zijn niet positief. Ook leveren sommige Erfgoedhuizen dergelijke onderzoeken. De RCE voert zelden zelf onderzoek uit.

Cultuurhistorische paragrafen in bestemmingsplannen worden vaak opgesteld door dezelfde externe adviesbureaus die verantwoordelijk zijn voor de opstelling van het hele bestemmingsplan. Bij deze bureaus wordt niet altijd voldoende specifieke deskundigheid ingezet en de kwaliteit van deze cultuurhistorische paragrafen wordt in de meeste gevallen niet door gemeenten getoetst. Door deze gang van zaken zijn de cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen volgens de gesprekspartners vaak te globaal om goed bruikbaar te zijn bij afwegingen op ruimtelijk vlak. Daarnaast heeft vooral de RCE gemerkt dat het voor planjuristen moeilijk is om de waardstelling van cultuurhistorici in bestemmingsplannen concreet vast te leggen.

Voor plannen die afwijken van de vigerende bestemmingsplannen worden nauwelijks cultuurhistorische onderzoeken uitgevoerd en dat geldt ook voor plannen die uitgaan van sloop in beschermde gezichten. De adviesbureaus die zijn geïnterviewd bevestigen dat zij zelden opdracht krijgen om onderzoek te doen ten behoeve van een plan dat afwijkt van een bestemmingsplan.

Wat is goed bouw- en cultuurhistorisch onderzoek?

Hoewel dat wel de opzet van dit onderzoek was (zie inleiding) is in het kader van dit onderzoek de kwaliteit van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek niet onderzocht. Hiervoor is eerst duidelijkheid over de definities en de gewenste kwaliteit van beide vormen van onderzoek nodig. Wat betreft het laatste zijn recent enkele belangrijke stappen gezet.

In 2010 is op initiatief van de Stichting Bouwhistorie Nederland door een aantal bouwhistorici de Bond voor Nederlandse Bouwhistorici BNB opgericht. Deze vakvereniging heeft een beroepscode en een erkenningsregeling opgesteld en

heeft tot doel om bouwhistorici op hun kwaliteiten te toetsen en in te schrijven in een kwaliteitsregister. Ten tijde van de totstandkoming van dit rapport werd hier nog aan gewerkt. De verwachting is dat de toetsing in 2011 zal starten. Dit initiatief zal aan de kwaliteit van onderzoek ten goede komen. Het sluit bovendien aan bij de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die hij in november 2010 aan de Tweede Kamer stuurde over het stimuleren van de kwaliteit van het vakmanschap in de keten waarbij wordt gewerkt aan algemene kwaliteitsnormen.

Overig

Bouwhistorisch onderzoek wordt, voor zover de geïnterviewde partijen dit overzien, gefinancierd vanuit leges, via subsidies in het kader van het Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten (BRIM) en door de kosten te verhalen op de aanvrager zoals dat in de archeologie gebruikelijk is. Een eigen bijdrage van de gemeente komt niet veel voor, behalve bij die gemeenten die over een eigen bouwhistoricus beschikken. Deze heffen soms hogere leges zodat de bouwhistoricus onderzoek kan doen. Tegenover de hogere leges staat dat de eigenaren van de betreffende objecten zelf geen bouwhistorisch onderzoek hoeven te financieren.

Bij de RCE zijn de mogelijkheden van de GREX voor het verhalen van de kosten van cultuurhistorisch onderzoek bekend en dat geldt ook voor één van beide koepelorganisaties. De overige niet-gemeentelijke partijen zijn onbekend met de mogelijkheden van deze wet.

De adviesbureaus sturen de rapporten naar de opdrachtgevers omdat deze het onderzoek hebben betaald en over de copyrights beschikken. Als de RCE bij een plan betrokken is, dan worden de bouwhistorische rapporten vaak aan deze dienst toegestuurd. Daar worden de rapporten veelal in de objectdossiers opgeborgen.

3. Resultaten uit gemeentelijke inspecties instandhouding rijksmonumenten en beschermde gezichten

In 2008 bracht de Erfgoedinspectie het rapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg. Inspectie 16 gemeenten met 150-200 rijksmonumenten* uit (zie bijlage 2). In dat rapport zijn de gemeenschappelijke knelpunten van (op dat moment) alle gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten wat betreft instandhouding rijksmonumenten opgenomen en bouw- en cultuurhistorisch onderzoek was één van die knelpunten.

Na de groep van 16 gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten heeft de Erfgoedinspectie 15 andere gemeenten geïnspecteerd, die qua aantallen monumenten waren gedifferentieerd. Vier daarvan betroffen inspecties naar de instandhouding van de aanwezige rijksbeschermden gezichten, acht waren inspecties naar de instandhouding van rijksmonumenten en drie gemeenten werden op beide aspecten geïnspecteerd.

De definitiekwestie

In het rapport over de 16 gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten noch in de verschillende inspectierapporten van de gemeenten die daarna zijn geïnspecteerd, wordt expliciet ingegaan op de definities van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek. Uit de gesprekken tijdens de inspecties zelf is echter gebleken dat ook bij deze gemeenten veel onduidelijkheid of interpretatieverschillen hierover bestaan.

In welke mate en in welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek?

Over de mate van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek wordt in het rapport over de 16 gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten het volgende vermeld: 'bouwhistorisch onderzoek vindt bij twee van de 16 gemeenten in principe bij grote wijzigingen van monumenten plaats. Bij vijf gemeenten wordt incidenteel en bij negen gemeenten nooit bouwhistorisch onderzoek verricht'. Wat betreft cultuurhistorisch onderzoek bleek dat dit ten behoeve van ruimtelijke beleidstukken en bestemmingsplannen in vier van deze 16 gemeenten had plaats gevonden en dat in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en afwijkingen van bestemmingsplannen zelden dergelijk onderzoek wordt verricht. Geen van deze 16 gemeenten werkt met criteria om te bepalen wanneer een dergelijk onderzoek nodig is.

Hierbij wordt aangetekend dat de inspecties waar deze gegevens op zijn gebaseerd, tussen 2006 en 2008 hebben plaatsgevonden. Mogelijk zijn de aantallen sinds die periode iets gewijzigd.

Van de 15 gemeenten die ná bovengenoemde 16 gemeenten zijn geïnspecteerd, wordt door vier gemeenten nooit bouwhistorisch onderzoek gevraagd ondanks dat sommige deze mogelijkheid hebben vastgelegd in de monumentenverordening. Eén gemeente uit deze groep beschikt over een eigen bouwhistoricus die gestructureerd bouwhistorisch onderzoek verricht en waarbij dergelijk onderzoek tevens goed verankerd is in het gemeentelijke beleid. Door een andere gemeente uit deze groep wordt bouwhistorisch onderzoek standaard bij grote restauratieprojecten aan de initiatiefnemer

gevraagd. Bij de overige 13 gemeenten uit deze groep wordt niet structureel, slechts af en toe en meestal op initiatief van de eigenaar bouwhistorisch onderzoek verricht.

Bij één gemeente uit deze groep is cultuurhistorisch onderzoek redelijk gewaarborgd en dat is de gemeente die beschikt over een eigen bouwhistoricus. Bij de overige gemeenten wordt cultuurhistorisch onderzoek eventueel ten behoeve van de cultuurhistorische paragraaf van het bestemmingsplan voor het beschermde gezicht uitgevoerd. Voor ontwikkelingen in beschermde gezichten die afwijken van een bestemmingsplan of voor grootschalige gebiedsplannen is dit nauwelijks het geval.

Geen van deze 15 gemeenten hebben criteria opgesteld om te bepalen in welke gevallen bouw- of cultuurhistorisch onderzoek moet worden gevraagd.

Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?

Uit bovengenoemd rapport over de 16 gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten blijkt dat de kwaliteit van de uitgevoerde onderzoeken soms te wensen overlaat en dat die door gemeenten nauwelijks wordt getoetst.

Wat betreft de deskundigheid bij deze gemeenten werd ten tijde van het schrijven van het betreffende rapport geconstateerd dat in tien van de onderzochte zestien gemeenten geen restauratietechnische en cultuurhistorische kennis aanwezig was wat het toetsen van onderzoeksrapporten moeilijk maakt.

Ook bij de 15 later geïnspecteerde gemeenten worden geen criteria gehanteerd bij het beoordelen van de onderzoeksrapporten en ook hier is de deskundigheid wisselend.

Wat is goed bouw- en cultuurhistorisch onderzoek?

Geen van de 31 geïnspecteerde gemeenten heeft vastgelegd aan welke kwaliteitsnorm bouw- of cultuurhistorisch onderzoek moet voldoen.

4. Resultaten Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010

Van belang om te constateren is dat de antwoorden van de tien geïnterviewde gemeenten worden bevestigd door de uitkomsten van de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010, de digitale vragenlijst die de Erfgoedinspectie eind 2009 aan alle gemeenten heeft gestuurd en die door 79% van de gemeenten is ingevuld. In de monitor werd gevraagd of in de betreffende

gemeente bij een restauratie of wijziging van een rijksmonument bouwhistorisch vooronderzoek plaatsvindt en of de resultaten van dergelijk onderzoek worden verwerkt in de bouwplannen.

Van de 335 gemeenten die de monitor hebben ingevuld gaf 12% aan dat altijd bouwhistorisch vooronderzoek plaatsvindt voorafgaand aan een ingreep, bij 66% gebeurt dat soms, 10% geeft aan dat het nooit gebeurt en bij 12% is het onbekend.

Het grootste deel van de gemeenten geeft aan dat de uitkomsten van het onderzoek altijd (42%) of soms (53%) worden verwerkt in de bouwplannen.

In dit hoofdstuk worden de kernvragen die in de inleiding zijn aangegeven, met behulp van de conclusies die de Erfgoedinspectie op basis van dit onderzoek heeft getrokken, beantwoord. Onderstaande conclusies worden bevestigd door de uitkomsten van de digitale vragenlijst die de Erfgoedinspectie eind 2009 aan alle gemeenten heeft gestuurd en die door 79% van de gemeenten is ingevuld. Opmerkelijk is dat de antwoorden op de kernvragen in de bestudeerde rapporten, de interviews en de inspectierapporten van eerder door de Erfgoedinspectie geïnspecteerde gemeenten voor een groot deel overeenkomen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de hieronder geschetste problematiek rond bouw- en cultuurhistorisch onderzoek door alle bij dit onderzoek betrokken partijen hetzelfde wordt ervaren. Een goed antwoord hierop is noodzakelijk omdat de modernisering van de monumentenzorg pas echt is geslaagd als gedegen cultuur- en bouwhistorisch onderzoek ten grondslag ligt aan grootschaliger ingrepen in gebouwen en gebieden. In dat kader worden goede stappen gezet, maar op dit moment is erfgoed nog onvoldoende beschermd. Daarom doet de Erfgoedinspectie in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen en zal zij over drie jaar een vervolgonderzoek naar de stand van zaken wat betreft cultuur- en bouwhistorisch onderzoek uitvoeren.

De definitiekwestie

Conclusie

Voor cultuurhistorisch onderzoek is geen duidelijke algemene definitie voorhanden. Voor bouwhistorisch onderzoek is een duidelijke definitie beschikbaar in de *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek* uit 2009, maar die is bij veel partijen onvoldoende bekend.

Aanbeveling aan de Staatssecretaris

- Zorg voor een goede algemene definitie van cultuurhistorisch onderzoek die per ruimtelijk plan op maat kan worden gemaakt (dit kan door de RCE te vragen deze in overleg met de Stichting Bouwhistorie Nederland op te stellen).
- Zorg ervoor dat de definities breed bekend worden (dat kan middels de *Handreiking Erfgoed en Ruimte*, korte cursussen zoals van het Nationaal Restauratie Fonds en gerichte communicatie aan alle leden van de VNG).

Bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat voor cultuurhistorisch onderzoek geen eenduidige algemene, op maat te maken definitie voorhanden is en dat voor bouwhistorisch onderzoek in de *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek uit 2009* weliswaar een duidelijke definitie is geformuleerd, maar dat deze bij veel partijen waaronder gemeenten onvoldoende bekend zijn.

Wat betreft de invulling van deze vormen van onderzoek hebben alle bij dit onderzoek betrokken partijen en is in de geraadpleegde rapporten aangegeven ervan uit te gaan dat bouwhistorisch onderzoek een onderdeel is van cultuurhistorisch onderzoek en dat bij dat laatste meerdere disciplines betrokken moeten zijn. Afhankelijk van de casus moet worden bepaald welke dat dan zijn.

In welke mate en in welke gevallen vragen gemeenten om bouw- of cultuurhistorisch onderzoek?

Conclusie

Binnen een behoorlijk aantal gemeenten wordt soms bouwhistorisch onderzoek uitgevoerd, maar in het kader van de vergunningverlening wordt meestal niet standaard bepaald in welke gevallen en met welke diepgang. Cultuurhistorisch onderzoek vindt nauwelijks plaats.

Aanbeveling aan de Staatssecretaris

- Zie volgende aanbeveling.

Bevindingen

Het blijkt dat van de tien geïnterviewde gemeenten er twee gemeenten zijn waar 5 á 10 bouwhistorische onderzoeken per jaar worden uitgevoerd. Bij de overige acht is dat veel minder tot nooit. Uit de gemeentelijke inspecties van de Erfgoedinspectie tot nu toe blijkt dat ook bij de geïnspecteerde gemeenten weinig bouwhistorisch onderzoek plaatsvindt op één gemeente na, die beschikt over een eigen bouwhistoricus. Bij de andere acht gemeenten met een eigen bouwhistoricus, wordt veelal structureel bouwhistorisch onderzoek uitgevoerd. Uit de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010 blijkt dat 12% van de gemeenten heeft aangegeven altijd onderzoek uit te voeren, 66% soms en 10% niet. 12% weet niet of er bouwhistorisch onderzoek wordt uitgevoerd.

Bouwhistorisch onderzoek is bij gemeenten nauwelijks beleidsmatig verankerd. Het is slechts bij een aantal gemeenten opgenomen in de plaatselijke monumentenverordening.

Bij cultuurhistorisch onderzoek moet een splitsing worden gemaakt tussen onderzoek ten behoeve van cultuurhistorische paragrafen in bestemmingsplannen en onderzoek ten behoeve van ontwikkelingen als afwijkingen van bestemmingsplannen en sloop in bijvoorbeeld beschermde gezichten. Voor de cultuurhistorische paragrafen wordt, met uitzondering van archeologie, veelal globaal (literatuur)onderzoek verricht.

Cultuurhistorisch onderzoek ten behoeve van de afweging om mee te werken aan afwijking van een bestemmingsplan of sloop in een beschermde gezicht gebeurt, met uitzondering van archeologisch onderzoek, vrijwel niet. Het onderzoek dat soms bij sloop in beschermde gezichten plaatsvindt, is wat de gemeenten betreft bedoeld om dat wat verdwijnt te documenteren.

Cultuurhistorisch onderzoek is eveneens nauwelijks beleidsmatig verankerd en komt slechts in zeer weinig monumentenverordeningen voor.

Het feit dat er nog weinig cultuurhistorisch onderzoek door gemeenten wordt gevraagd hoeft niet te verbazen. De aandacht voor dergelijk onderzoek is pas de laatste jaren toegenomen en dergelijk onderzoek was tot nu toe nooit verplicht. In het kader van de MoMo is een wijzigingsvoorstel van het Besluit ruimtelijke ordening opgesteld en dat biedt kansen om cultuurhistorisch (inclusief bouwhistorisch) onderzoek een goede plaats te geven in ruimtelijke processen. Uitgangspunt is dat in bestemmingsplannen tenminste een beschrijving wordt gegeven van de manier waarop met de aanwezige cultuurhistorische waarden en monumenten wordt omgegaan. Hiermee wordt beoogd dat gemeenten een analyse maken van de aanwezige cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daaraan conclusies verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden.

Vragen gemeenten dit onderzoek op een manier en op het moment dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk in de definitieve plannen kunnen worden verwerkt?

Conclusie

Gemeenten vragen meestal niet op de juiste momenten en op de juiste manier om bouw- en cultuurhistorisch onderzoek. Dat heeft te maken met het gebrek aan criteria of uitgangspunten waarmee kan worden bepaald wanneer dergelijk onderzoek moet worden verricht.

Aanbeveling aan de Staatssecretaris

- Formuleer uitgangspunten waarmee gemeenten kunnen bepalen in welke gevallen ze om cultuur- of bouwhistorisch onderzoek kunnen vragen (bijvoorbeeld door de RCE)

Bevindingen

Alle geïnterviewde partijen hebben tijdens de gesprekken gemeld, dat zowel bouw- als cultuurhistorisch onderzoek zou moeten worden gekoppeld aan de vergunningsaanvraag. De onderzoeken die nu plaatsvinden, worden vaak te laat, bijvoorbeeld na een vraag van de monumentencommissie, in het proces ingebracht om nog een wezenlijk verschil te maken. Dat heeft te maken met het feit dat geen enkele van de onderzochte gemeenten werkt met criteria om te kunnen bepalen wanneer onderzoek nodig is. De Erfgoedinspectie is van mening dat de opstelling van dergelijke uitgangspunten een belangrijke stimulans zal zijn voor dergelijk onderzoek.

Wat betreft specifiek bouwhistorisch onderzoek het volgende. Uit de gesprekken met de adviesbureaus en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) blijkt dat regelmatig grootschalig bouwhistorisch onderzoek wordt gevraagd terwijl dat gezien de omvang van de ingreep niet nodig is. Soms kan worden volstaan met een beknopt onderzoek of met een onderzoek van een deel van een object. Deze disbalans heeft onder andere te maken met de onbekendheid met de *Richtlijnen voor bouwhistorisch onderzoek* en de verschillende gradaties van onderzoek en met het gebrek aan deskundigheid op dit terrein bij de vergunningverlener. Hieraan zou op cursusdagen voor gemeenteambtenaren nader aandacht kunnen worden besteed.

Nader bouw- en cultuurhistorisch onderzoek tijdens de werkzaamheden wordt vrijwel nooit uitgevoerd met uitzondering van sommige grote restauratieprojecten.

Wat betreft cultuurhistorisch onderzoek wordt het volgende opgemerkt. De cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen worden in vrijwel alle gevallen opgesteld door planologische, stedenbouwkundige of ingenieursbureaus. Bij deze bureaus wordt volgens alle voor dit onderzoek geïnterviewden, lang niet altijd brede cultuurhistorische deskundigheid ingezet. Daardoor zijn deze paragrafen vaak niet goed bruikbaar om beslissingen over ingrepen zorgvuldig af te wegen. Het grootste probleem is dat ze te globaal zijn.

In de meeste gevallen bestaat zowel bij de gemeenten als bij de geïnterviewde adviesbureaus onduidelijkheid over de vraag of de uitkomsten van cultuurhistorische onderzoeken, met uitzondering van cultuurhistorische paragrafen voor bestemmingsplannen, in de plannen worden verwerkt.

Over de reden voor gemeenten om geen bouw- of cultuurhistorisch onderzoek in het kader van vergunningsprocedures te vragen zijn alle geïnterviewden het eens: onbekendheid met een of beide vormen van onderzoek, gebrek aan bestuurlijk draagvlak en de hogere lasten en kosten die dit onderzoek voor aanvragers meebrengen.

Wat is goed cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek?

Conclusie

Hoewel het wel de opzet van dit onderzoek was, is de kwaliteit van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek niet onderzocht. Dat heeft te maken met het feit dat de definities voor bouw- en cultuurhistorisch onderzoek onbekend respectievelijk onduidelijk zijn. Bovendien hanteert vrijwel geen gemeente criteria om de kwaliteit van bouwhistorische onderzoeken te toetsen.

Aanbeveling aan de Staatssecretaris

- Sluit wat betreft de ontwikkeling van kwaliteitsnormen van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek, aan bij uw voornemen om extra aandacht aan de kwaliteit van het vakmanschap in de keten te besteden (bijvoorbeeld door de RCE te vragen dit in overleg met de onlangs opgerichte Bond voor Nederlandse Bouwhistorici te doen).
- Betrek bij het opstellen van kwaliteitsnormen het feit dat cultuurhistorische waarden op zo'n manier worden gewaardeerd dat zowel ontwerpers als planjuristen hier goed mee kunnen werken. Betrek hierbij het onderzoek van RMIT dat eind 2011 wordt afgerond.

Bevindingen

Kort na de start van het onderzoek bleek dat bovengenoemde vraag nog niet te beantwoorden is. Dat heeft te maken met het feit dat de definities voor bouw- en cultuurhistorisch onderzoek onbekend respectievelijk onduidelijk zijn. Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat er vrijwel geen gemeente criteria hanteert om de kwaliteit van bouwhistorische onderzoeken te toetsen. Risico hiervan is dat adviesbureaus onderzoek van verschillende diepgang kunnen offreren waarbij opdrachtgevers vaak de laagste offerte kiezen. Het goedkoopste onderzoek voldoet echter soms niet aan minimale voorwaarden. Hoewel het dus wel de opzet van dit onderzoek was, is de kwaliteit van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek niet onderzocht. Wel zijn recent enkele belangrijke stappen op dit terrein gezet waarvan het de moeite waard is ze te betrekken bij de verdere uitwerking van de MoMo.

Zo is in 2010 op initiatief van de Stichting Bouwhistorie Nederland door een aantal bouwhistorici de Bond voor Nederlandse Bouwhistorici (BNB) opgericht. Deze vakvereniging heeft een beroepscode en een erkenningsregeling opgesteld en heeft tot doel om bouwhistorici op hun kwaliteiten te toetsen en in te schrijven in een kwaliteitsregister. Ten tijde van de totstandkoming van dit rapport werd hier nog aan gewerkt. De verwachting is dat de toetsing in

2011 zal starten. Dit initiatief zal de kwaliteit van cultuur- en bouwhistorisch onderzoek ten goede komen. Het sluit bovendien aan bij de brief die de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in november 2010 aan de Tweede Kamer stuurde over het stimuleren van de kwaliteit van het vakmanschap in de keten waarbij wordt gewerkt aan algemene kwaliteitsnormen.

Uit de interviews is gebleken dat de uitkomsten van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek ten behoeve van cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen op een manier moeten worden uitgewerkt, die voor ontwerpers en planjuristen goed bruikbaar is. Op dit moment is dat niet het geval wat de integratie van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening en bij ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staat. Naar dit aspect wordt op dit moment binnen de afdeling RMIT van de faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft, onderzoek verricht dat naar verwachting eind 2011 wordt afgerond met een dissertatie. Dat onderzoek is gestart vanuit de constatering dat een waardestelling zelden fungeert als een effectief kader voor planontwikkeling en plantoetsing. Het nut van bouwhistorisch en cultuurhistorisch onderzoek wordt door vele bij monumentenzorg betrokken partijen onderkend. De conclusies uit dergelijk onderzoek - de waardestelling - blijken echter zelden een concreet handvat voor interventie te bieden. Als gevolg hiervan worden dergelijke onderzoeken en waardestellingen niet goed ingebed in de uitvoeringspraktijk van monumentenzorg en wordt hun potentie niet ten volle benut. De dissertatie zal onder andere aanbevelingen bevatten voor een verhoogde effectiviteit en betere inbedding van cultuurhistorisch onderzoek en waardestelling bij interventies in gebouwd erfgoed.

Overige conclusies

In de beleidsbrief MoMo staat vermeld dat, wanneer de inventarisatie en analyse in het belang van de gemeente zijn, zij ook de kosten voor het onderzoek moet dragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de opstelling van cultuurhistorische paragrafen van bestemmingsplannen en dat gebeurt ook in de praktijk. Bij projecten zoals restauratieprojecten en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bepaalde kosten, zoals het bij de archeologie is geregeld, op de initiatiefnemer worden verhaald. Bij bouwhistorisch onderzoek is dat ook vaak het geval, tenzij het onderzoek kan worden gesubsidieerd in het kader van de BRIM. Voor de financiering van cultuurhistorisch onderzoek wordt nog nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet (GREX) hiervoor biedt. De gemeenteambtenaren die de Erfgoedinspectie heeft gesproken kennen deze wet en de mogelijkheden ervan

voor cultuurhistorisch onderzoek vaak niet en dat geldt ook voor een aantal andere betrokkenen.

Door verschillende gesprekspartners is opgemerkt dat veel juridische bepalingen met betrekking tot bouwhistorisch onderzoek zo verspreid staan over verschillende regelingen dat het voor niet-juristen moeilijk is het overzicht te bewaren en een en ander in beleid te verankeren. De in februari 2011 verschenen brochure *Bouwhistorisch onderzoek werkt!* komt aan de behoefte aan een overzicht van de regelingen tegemoet.

Uit de antwoorden op de vraag waar bouwhistorische onderzoeksrapporten worden gearchiveerd, blijkt dat bij de geïnterviewde partijen openbaarmaking van onderzoeken gevoelig ligt in verband met het feit dat de initiatiefnemer dergelijk onderzoek vaak betaalt en het copyright bezit. Ook wordt privacybescherming als belemmerende factor genoemd. Hierdoor zijn (wetenschappelijk) interessante gegevens niet beschikbaar voor raadpleging en bestaat het risico dat onderzoek dubbel wordt uitgevoerd. Bij dit knelpunt spelen twee vormen van openbaarmaking: actieve en passieve. De eerste vorm speelt bijvoorbeeld wanneer rapporten op internet toegankelijk worden gemaakt. Van passieve openbaarmaking wordt gesproken als onderzoeksrapporten in een gemeentelijk of regionaal archief worden opgenomen. Als onderzoeksrapporten onderdeel uitmaken van een (vergunnings)procedure, dan moeten ze conform artikel 1c van de Archiefwet 1995 in ieder geval in de betreffende dossiers worden opgenomen en daarmee zijn ze passief openbaar hetzij onder de WOB, hetzij na overbrenging onder de Archiefwet 1995. Daarbij is het van belang om dergelijke rapporten nadrukkelijk te waarderen met een lange bewaartermijn.

Bij actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten kan een aantal factoren belemmerend werken, zoals auteursrecht of de aanwezigheid van waardevolle interieurs waarvan het niet wenselijk is dat alle gegevens in te zien zijn. Dergelijke belemmeringen betekenen echter niet dat het onderzoek niet openbaar kan worden gemaakt. Het houdt hooguit in dat enkele aspecten niet openbaar worden.

Op dit moment wordt in het kader van de MoMo gewerkt aan de kennisinfrastructuur KiMoMo. Daarbij wordt tevens gekeken of cultuurhistorische gegevens uit onderzoeken beter toegankelijk kunnen worden gemaakt.

Aanbevelingen aan de Staatssecretaris

- Zorg voor breed toegankelijke en overzichtelijke informatie over de mogelijkheden voor de financiering en juridische inbedding van onderzoek en stimuleer dat in korte cursussen aandacht wordt besteed aan de procedurele aspecten van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek.
- Betrek bij de verdere ontwikkeling van KiMoMo de mogelijkheden conform de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) en de Archiefwet 1995 van passieve en actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten en besteed daarbij aandacht aan de bewaartermijn.

Bijlage 1

De selectie van de geïnterviewde gemeenten is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- verspreiding qua grootte en aantal inwoners
- regionale spreiding
- kleine gemeenten, hebben minder dan 35.000 inwoners, middelgrote gemeenten hebben tussen 35.000-80.000 inwoners en grote gemeenten hebben meer dan 80.000 inwoners.
- enkele gemeenten met meerdere en enkele met één gezicht
- de gemeenten die bijvoorbeeld in het kader van het onderzoek van Haskoning of door ons in het kader van gemeentelijke inspecties zijn bezocht, zijn niet geselecteerd.

Selectie geïnterviewde gemeenten

Groot:

- Leeuwarden
- Emmen
- Arnhem

Middelgroot:

- Utrechtse Heuvelrug
- Hellevoetsluis
- IJsselstein

Klein:

- Ommen
- Vlist
- Oisterwijk
- Graft-de Rijp

Gemeenten die in het kader van de reguliere inspecties instandhouding rijksmonumenten en beschermde gezichten en gecombineerd zijn geïnspecteerd.

De eerstgenoemde 16 gemeenten zijn de gemeenten met 150-200 rijksmonumenten waarover een apart rapport van de Erfgoedinspectie is verschenen. Voor dit overzicht is de datum van het uitkomen van de rapporten aangehouden.

2006

Gorinchem
Westerveld
Wijdmeren

2007

Bronckhorst
Doesburg
Heusden
Landgraaf
Maarssen
Oudewater
Vianen

2008

Edam-Volendam
Middelharnis
Sittard-Geleen
Texel
Valkenburg aan de Geul
Weesp
Kampen

2009

Goes
Haarlem
Harlingen
Middelburg
Schouwen-Duiveland
Sluis
Veere

2010

Heerenveen
Hilversum
Geertruidenberg
Roermond
Sint-Michielsgestel
Zaanstad

2011

Groningen

Gemeenten met een eigen bouwhistoricus

Alkmaar

Amsterdam

Delft

Dordrecht

Groningen

's-Hertogenbosch

Leiden

Utrecht

Zutphen

Niet gemeentelijke partijen die zijn geïnterviewd

- RCE:
 - Onderzoeker naar keuzes en afwegingen van gemeenten wat betreft cultuurhistorie in de uitwerking van ruimtelijk beleid
 - Projectmedewerker afdeling Beleid
 - Rijkstrainee afdeling Beleid
 - Drie consultants uitvoering monumentenwet, planvorming, ruimtelijke ordening en stedenbouw
- Adviesbureaus MAB en BAAC
- Koepelorganisaties Stichting Bouwhistorie Nederland (SBN) en het Convent van Gemeentelijke Bouwhistorici

Bijlage 2

Bronnenlijst

- *Waarderingskader Instandhouding rijksmonumenten Erfgoedinspectie*
- *Waarderingskader Instandhouding beschermde stads- en dorpsgezichten Erfgoedinspectie*
- *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek* (25 april 2000)
- *Beschermde Stads- en Dorpsgezichten: De effectiviteit van het beleidsinstrumentarium* (Nationaal Restauratiefonds 2006)
- *Model monumentenverordening VNG 2006*
- *Sturing in het beschermde stadsgezicht. Evaluatie van het functioneren van bestemmingsplannen in de binnenstad van Utrecht ten aanzien van het behoud van de cultuurhistorische waarden* (Flexus AWC oktober 2007)
- *Naar een gebiedsgerichte monumentenzorg* (Advies van de MoMo-werkgroep RO juli 2008)
- *Op weg naar een professionele monumentenzorg. Inspectie 16 gemeenten met 150-200 rijksmonumenten* (Erfgoedinspectie 2008)
- *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke plannen* (RCE/ Haskoning 9 december 2008)
- *Evaluatie MSP Stads- en dorpsgezichten 1850-1940 en aanknopingspunten voor een gebiedsgericht cultuurhistorie* (Novio Consult Van Spaendonk 29 mei 2008)
- *Beleidsbrief MoMo Modernisering Monumentenzorg* (OCW november 2009)
- *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek: lezen en analyseren van cultuurhistorisch erfgoed* (2009)
- *Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010*
- *Bouwhistorie en gemeentebelid* (G. Eshuis, RCE 2009)
- *Adviesnotitie Bescherming Bouwhistorische Waarden* (Mr. Drs. H. Witbreuk e.a., 2009)
- *De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro. Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij de provincies* (Erfgoedinspectie 2009)
- *Model erfgoedverordening VNG 2010*
- *Inspectierapporten van de Erfgoedinspectie naar instandhouding rijksmonumenten, beschermde gezichten en gecombineerde inspecties tussen 2006 en 2011*
- *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, kenmerk 32 156- 24 over de kwaliteit van het vakmanschap in de keten* (november 2010)

- Gemeenten Momo-proof. Eindrapport (AEF 2010)
- Brochure *Bouwhistorisch onderzoek werkt!* (2011)
- C.I.C. van Emstede, *Waardestelling in de Nederlandse interventiepraktijk (werktitel)*, (dissertatie Technische Universiteit Delft, te verschijnen 2011)
- www.KICH.nl
- www.ruimtelijkeplannen.nl
- www.rijksoverheid.nl



Colofon

Uitgave

Erfgoedinspectie
Koninginnegracht 25
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

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

Den Haag, mei 2011

Over de Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie waakt op nationaal niveau over een belangrijk deel van het Nederlands erfgoed. Het toezicht is gericht op archeologische opgravingen, archieven bij de centrale overheid, het roerend cultureel erfgoed en onroerende monumenten.

De Erfgoedinspectie ziet erop toe dat de regels worden nageleefd en stimuleert verbeteringen in het behoud en beheer en een goede omgang met het erfgoed. Waar nodig treedt zij op bij incidenten en calamiteiten.

De Erfgoedinspectie valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De inspectie werkt onafhankelijk en stelt objectief haar bevindingen vast en rapporteert daarover. Daarnaast adviseert zij de verantwoordelijk bewindspersoon over de kwaliteit en effectiviteit van de regelgeving.