

Een goed advies is het halve werk -  
onderzoek naar  
monumentencommissies

Erfgoedinspectie

oktober 2008





# Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 De probleemstelling	9
1.2 Leeswijzer	10
2 Wettelijke basis	11
2.1 Wetsvoorstel beperking adviesplicht	11
2.2 Monumentenwet 1988	12
2.3 Algemene Wet Bestuursrecht	13
2.4 Welstandstoezicht	14
3 Bevindingen en aanbevelingen	17
3.1 Nieuwe adviestaak	17
3.2 Soort commissie	19
3.3 Deskundigheid van de commissieleden	21
3.4 Professionaliteit	26
3.4.1 Onafhankelijkheid	26
3.4.2 Werkwijze	29
Bijlage 1 Werkmethodiek	33
Bijlage 2 Organisatorische aspecten bij monumentencommissies	37
Bijlage 3 Afkortingen en bronnen	43
Colofon	45



# Samenvatting

De Erfgoedinspectie heeft een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de monumentencommissies op lokaal niveau. Doel van het onderzoek was enerzijds om meer informatie te verkrijgen over de samenstelling en de werkwijze van deze commissies, maar anderzijds ook om vast te stellen in welke mate de commissies deskundig zijn en professionaliteit bezitten. Met de invoering van de Monumentenwet 1988 zijn veel taken voor de uitvoering belegd bij de gemeenten waaronder het instellen van een monumentencommissie. Monumentencommissies op hun beurt hebben de wettelijke taak om te adviseren over aanvragen voor restauraties en wijzigingen van monumenten. De Minister van OCW heeft een wetswijziging voorgesteld (Wet Beperking Adviesplicht) waarin de adviesplicht wordt aangepast. In een aantal situaties (sloop, reconstructie en/of functiewijziging) vervalt bij inwerkingtreding van deze wetswijziging de adviesplicht van de RACM. Dit heeft als gevolg dat veel monumentenvergunningen zullen worden verleend of afgewezen op basis van alleen het advies van de monumentencommissie van de betreffende gemeente. Vooruitlopend op een wettelijke aanpassing van de adviesplicht in januari 2009, is per 21 april 2008, met instemming van de Tweede Kamer, een interim-regel van kracht geworden om in de aanloop naar de wetswijziging de adviespraktijk al aan te passen zoals in het wetsvoorstel is opgenomen.

Uit de inspecties van de Erfgoedinspectie bij een specifieke groep van 16 gemeenten blijkt dat er een grote diversiteit is aan commissies. De meerderheid van de commissies is deskundig en toegerust om als enige adviesorgaan van een gemeentebestuur te functioneren na de invoering van de aanpassing van de Monumentenwet 1988. Er zijn wel grote verschillen in de mate van deskundigheid en professionaliteit.

## *Probleemstelling*

De probleemstelling van dit inspectieonderzoek is te herleiden tot de vraag of de monumentencommissies voldoende zijn toegerust op hun taak, gezien in het licht van de aanstaande wetswijziging, en of ze deskundig en professioneel genoeg zijn.

## *Bevindingen*

### *Adviestaak in de nieuwe situatie*

In dit onderzoek geeft meer dan een derde van de gemeenten aan dat hun commissie niet geëquipeerd is voor de nieuwe situatie. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend: de deskundigheid ontbreekt, er zijn vacatures, de commissie dient uitgebreid te worden, commissieleden hebben niet voldoende tijd of er is maar één monumentendeskundige.

In de Wet Beperking Adviesplicht worden twee zaken expliciet geregeld om de deskundigheid en de onafhankelijkheid te bevorderen.

Met betrekking tot de deskundigheid van de commissieleden is bepaald dat 'enkele leden' deskundig moeten zijn op het gebied van cultuurhistorie, bouw-/architectuurhistorie, restauratie en landschap/stedenbouw. Bij geïntegreerde welstands- en

monumentencommissies komt het nu nog voor dat er soms slechts één monumentendeskundige is. Ook bij afzonderlijke monumentencommissies is de basale deskundigheid soms niet of gefragmenteerd aanwezig.

Met betrekking tot de onafhankelijkheid van de commissie is bepaald dat de commissie niet door bestuurlijke belangen mag worden geleid. In bijna een kwart van de commissies is nog een lid van het college van Burgemeester en Wethouders voorzitter van de monumentencommissie. Dit is met de vaststelling van de wetwijziging niet meer mogelijk.

De wetwijziging regelt niet hoe monumentencommissies professioneler kunnen werken, omdat dit wordt beschouwd als een gemeentelijke beleidskeuze.

De Erfgoedinspectie heeft wel een gebrek aan professionaliteit geconstateerd in een fors aantal monumentencommissies. Zowel wat de onafhankelijkheid betreft als de manier van werken worden onvolkomenheden geconstateerd. Het risico op het voorkomen van belangenverstremming is onvoldoende geregeld. In bijna een derde van de gemeenten zijn commissieleden ook anderszins actief werkzaam in de gemeente, bijvoorbeeld als architect of als adviseur.

Ook constateert de inspectie dat de hoogte van vergoedingen voor het advieswerk sterk uiteen loopt en niet in verhouding staat tot de vastgestelde tarieven die gelden voor welstandsadvisering. Monumentenadvisering wordt nog door velen gezien als hobbyisme, terwijl het een specifieke discipline betreft die op professioneel niveau vergoed moet worden. Het is mede om die reden moeilijk deskundige mensen te vinden voor dit werk.

### *Conclusies en aanbevelingen*

De randvoorwaarden voor het advieswerk van monumentencommissies zijn summier geformuleerd in de Monumentenwet 1988 waardoor er een grote mate van diversiteit is. De Erfgoedinspectie stelt vast dat het nog schort aan de kwaliteit van de monumentencommissies op deskundigheid en professionaliteit. Bovendien heeft meer dan een derde deel van de gemeenten zelf aangegeven dat hun monumentencommissie niet geëquipeerd is voor de nieuwe adviestaak.

Uit het onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat

- a. de monumentencommissies niet overal deskundig zijn samengesteld. De bezettingsgraad van monumentencommissies is uiteenlopend. Bij geïntegreerde welstands- en monumentencommissies is de monumentendeskundigheid soms ondervertegenwoordigd;
- b. de meeste commissies niet werken met vastgestelde uitgangspunten voor het beoordelen van adviesaanvragen. Voor de burger is het transparanter wanneer plannen worden beoordeeld op basis van expliciete beoordelingscriteria;
- c. de onafhankelijkheid van de commissieleden in een aantal gevallen niet goed is geregeld, waardoor het risico op belangenverstremming bestaat. Dit geldt zowel

voor de voorzitter, maar ook voor de secretaris en de commissieleden die onafhankelijk hun werk moeten kunnen doen. Dit is nu nog onvoldoende gewaarborgd;

- d. voor advisering in monumentencommissies geen passende vergoeding wordt gegeven, zoals dat wel gebeurt aan leden van welstandscommissies.

De bevindingen van de Erfgoedinspectie komen in grote lijnen overeen met de conclusies uit de onderzoeken van het project Modernisering Monumentenstelsel (MoMo). Met de invoering van een vernieuwd stelsel voor de monumentenzorg worden ook verbeteringen aangebracht in de advisering.

#### *Aanbevelingen aan de Minister:*

Bevorder de **deskundigheid** van de advisering door:

- de RACM op te dragen te blijven adviseren over vergunningaanvragen uit gemeenten, wanneer daarom door het betreffende gemeentebestuur expliciet wordt gevraagd
- met de RACM te overleggen hoe in voorkomende gevallen actief specialistische kennis kan worden aangeboden
- met de RACM te overleggen hoe hij zijn taak als kennisinstituut kan vergroten door cursussen en opleidingen aan te bieden aan commissies en hun leden
- met de VNG te overleggen over de aanbevelingen om te komen tot een verbetering in deskundigheid en professionalisering van de monumentencommissies, onder andere inzake beoordelingscriteria en honorering

#### *Aanbevelingen aan de gemeenten:*

Bevorder de **deskundigheid** van de advisering door:

- de criteria die met de invoering van de Wet Beperking Adviesplicht van kracht worden te incorporeren in de verordening op de monumentencommissie
- de vereiste kennis op peil te brengen en te waarborgen op het gebied van cultuurhistorie, bouw-/architectuurhistorie, restauratietechniek en landschap/stedenbouw
- te onderzoeken of de deskundigheid kan worden bevorderd door te werken met een geïntegreerde commissie voor welstand en monumenten

- te onderzoeken of de deskundigheid kan worden bevorderd door regionalisering en samenwerking met andere gemeenten
- een adequate vergoeding aan te bieden aan deskundige commissieleden.

Bevorder de **professionaliteit** van de advisering door:

- belangenverstremgeling te voorkomen door te zorgen voor een onafhankelijke positie van de commissie, zowel wat de voorzitter en de secretaris betreft als de leden
- criteria op te stellen en toe te passen bij het beoordelen van adviesaanvragen
- het uitbrengen van onderbouwde adviezen



*In dit hoofdstuk zijn de probleemstelling en de achtergronden verwoord en is een leeswijzer opgenomen.*

## 1.1 De probleemstelling

Monumentencommissies zijn ingesteld ten behoeve van de vergunningverlening voor monumenten. De commissies zijn er in veel verschillende gedaanten. Zowel de deskundigheid als de wijze van advisering verschilt fors.

De **probleemstelling** van dit inspectieonderzoek is te herleiden tot de vraag of monumentencommissies voldoende zijn toegerust op hun taak, zeker gezien in het licht van de aanstaande wijziging van de Monumentenwet 1988, en of ze deskundig en professioneel genoeg zijn (zie hoofdstuk 2.1 en 3.1). De monumentencommissies zijn in de nieuwe opzet in een flink aantal gevallen het enige adviesorgaan dat over wijzigingen aan monumenten adviseert aan het gemeentebestuur.

### *Achtergrond:*

De achtergrond van het onderzoek is dat met de Monumentenwet 1988 veel taken voor de uitvoering belegd zijn bij de gemeente. Zo schrijft de wet voor dat iedere gemeente een monumentenverordening opstelt waarin tenminste een monumentencommissie is geregeld. De Monumentenwet 1988 geeft verder geen nadere voorschriften over de monumentencommissies. De commissie kan ook zijn ondergebracht bij, of onderdeel uitmaken van een provinciale of regionale organisatie. Monumentencommissies geven binnen het gedecentraliseerde stelsel adviezen over rijksmonumenten en, hoewel niet verplicht, ook vaak over rijksbeschermden gezichten.

Op basis van andere wettelijke regelingen, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en van jurisprudentie zijn er in de afgelopen jaren aanvullende criteria ontstaan, bijvoorbeeld over de onafhankelijkheid van de commissie.

De Monumentenwet 1988 heeft bewust veel ruimte gecreëerd voor gemeenten om de adviestaak in te richten. De decentralisatie van taken en bevoegdheden ging er van uit dat gemeenten zelf garant zouden staan voor kwaliteit.

Omdat er diversiteit is nagestreefd, gaat het stelsel niet uit van homogeniteit, en is het legitiem dat samenstelling en de werkwijze van de commissie per situatie verschilt.

Met dit bestuurlijk beginsel als leidraad worden in dit onderzoek de begrippen deskundigheid en professionaliteit benadrukt omdat deze moeten leiden tot kwalitatieve adviezen aan het gemeentebestuur.

Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de wijze van functioneren van de monumentencommissies op lokaal niveau. Hoewel er ook onderzocht is hoe de

samenstelling en de werkwijze van de commissie is, vormt de mate van deskundigheid en professionaliteit van de commissie het hoofdonderwerp van dit onderzoek.

Ook uit eerdere onderzoeken<sup>1</sup> naar monumentencommissies kwam naar voren dat een aantal zaken voor verbetering vatbaar is.

Uit reguliere inspectiebezoeken van de Erfgoedinspectie bij een specifieke groep van 16 gemeenten in de periode juni 2006 tot september 2008 kwam naar voren dat de kwaliteit van monumentencommissies wisselend is. Door de grote beleidsvrijheid verschilt het per gemeente hoe de adviesfunctie wordt ingevuld. Hoewel er dus verschillen in commissies mogen bestaan, kan de kwaliteit van de monumentencommissies beter.

Daarnaast zijn er leemtes geconstateerd in het kennis- en deskundigheidsniveau bij de gemeenten. Deze deskundigheid is nodig om de ingekomen adviezen op waarde te kunnen beoordelen. Op deze problematiek wordt ingegaan in het in september 2008 verschenen rapport 'Op weg naar een professionele monumentenzorg – inspectie 16 gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten'.

## 1.2 Leeswijzer

Dit themarapport is als volgt opgebouwd: het begint met een samenvatting op hoofdlijnen inclusief conclusies en aanbevelingen. In dit *hoofdstuk 1* worden de probleemstelling en het onderzoeksdoel toegelicht. In *hoofdstuk 2* is een beschouwing opgenomen over de wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de monumentencommissie. In *hoofdstuk 3* worden de bevindingen en aanbevelingen uitgewerkt op de onderdelen 'deskundigheid' en 'professionaliteit'.

Het rapport gaat vergezeld van drie bijlagen: *bijlage 1* bevat de werkmethode bij deze thematische inspectie; *bijlage 2* geeft een overzicht van de organisatorische aspecten van de monumentencommissies; in *bijlage 3* is een overzichtslijst met de gebruikte afkortingen en geraadpleegde bronnen opgenomen.

NB. Waar aanbevelingen aan gemeenten zijn geformuleerd, moeten deze ook worden gelezen als gericht aan regionale en provinciale organisaties met monumentencommissies die ten behoeve van gemeenten functioneren.

<sup>1</sup> Stichting Nationaal Contact Monumenten (NCM), nu Stichting Erfgoed Nederland;

- Monumentencommissies in beweging, 2002
- De monumentenwet in de steigers, 2006

*In dit hoofdstuk komt het wettelijke kader van de monumentencommissie aan de orde. Ook wordt ingegaan op het welstandstoezicht.*

### 2.1 Wetsvoorstel beperking adviesplicht

Per 1 januari 2009 is de inwerkingtreding voorzien van een aanpassing van de Monumentenwet 1988 die de adviesplicht van de Minister beperkt<sup>2</sup>. Met deze aanpassing wordt beoogd de vergunningprocedure te vereenvoudigen en de gemeenten tevens meer verantwoordelijkheden te geven.

Omdat de Minister beslist over de bescherming van monumenten, zal de gemeente hem om advies moeten vragen wanneer bij voorbaat vaststaat dat de voorgestelde ingreep zal leiden tot verlies van monumentale waarden. Dit zal zich voordoen bij (gedeeltelijke) sloop, terugbrenging van een eerdere verschijningsvorm of functiewijziging. Het advies van de Minister kan dan een aanvulling betekenen bij de afweging van alle bij de aanvraag betrokken belangen. Omdat de nieuwe praktijk zich zal moeten ontwikkelen, zullen de gevallen waarin de gemeente de vergunningaanvraag aan de Minister moet voorleggen, in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Gemeenten kunnen voor kennis over de monumentenzorg altijd een beroep blijven doen op de RACM. Ook de provinciale steunpunten vervullen bij dit laatste een belangrijke rol, als eerstelijns vraagbaak voor gemeenten.

Omdat het verplichte advies van de Minister bij een substantieel aandeel van de vergunningaanvragen komt te vervallen, moet de deskundige inbreng op een andere manier zijn verzekerd. Vanaf de inwerkingtreding van de wetswijziging moeten alle gemeenten over een monumentenverordening en een onafhankelijke monumentencommissie beschikken. Leden van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) mogen geen lid zijn van de commissie. De commissie wordt niet door bestuurlijke belangen geleid. Ook moet zij tenminste deskundig zijn op het gebied van cultuurhistorie, bouw-/architectuurhistorie, restauratie en landschap/stedenbouw. Het blijft overigens mogelijk gebruik te maken van een regionale of een gecombineerde welstands- en monumentencommissie. Inmiddels is sinds 21 april 2008, met instemming van de Tweede Kamer, een interim-regel van kracht om in de aanloop naar de wetswijziging de adviespraktijk overeenkomstig het wetsvoorstel vorm te geven.

<sup>2</sup> Wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met onder meer de beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning', Kamerstuk 2007-2008, 31345, nrs. 1-4

## 2.2 Monumentenwet 1988

### *Monumentenverordening*

De Monumentenwet 1988 gaat ervan uit dat alle gemeenten een monumentenverordening hebben<sup>3</sup>. Ook is bepaald waaraan de verordening moet voldoen<sup>4</sup>:

- Tenminste is de inschakeling geregeld van een commissie op het gebied van de monumentenzorg, lees de monumentencommissie, die Burgemeester & Wethouders (B&W) adviseert over aanvragen om vergunning.
- De door de gemeenteraad vastgestelde verordening wordt direct ter kennis gebracht van de minister. Twee maanden daarna treedt zij in werking, tenzij de minister vóór die datum de verordening voor schorsing heeft voorgedragen. De minister beoordeelt – marginaal – of de verordening zodanig is ingericht dat de samenstelling van de commissie voldoende garanties biedt om inderdaad te kunnen spreken van een commissie op het gebied van de monumentenzorg.

De achtergrond van deze regeling is te lezen in de memorie van toelichting:

'Zeker niet alle gemeenten hebben evenwel op korte termijn de mogelijkheid een eigen monumentenbeleid te ontwikkelen wegens het ontbreken van deskundigheid op dit terrein. Zij kunnen dit oplossen door deskundigheid van buiten het eigen gemeentelijke apparaat in te schakelen. Een minimale waarborg om verantwoord met de materie om te gaan behoort in de wet te worden opgenomen. Daarom wordt, wil een gemeente de uitvoering van het vergunningstelsel ter hand nemen, een gemeentelijke monumentenverordening verlangd, die de advisering door een deskundige commissie regelt. Het is aan de gemeente te bepalen, wie als deskundig is aan te merken. Het is voorstelbaar, dat gemeentebesturen bij de samenstelling van een dergelijke commissie een beroep doen op de inzet en de deskundigheid van de particuliere monumentenorganisaties die ter plaatse actief zijn.'

### *Deskundigheid*

Ook wordt in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer nader ingegaan op het aspect van de deskundigheid van de commissie. Gevraagd naar de redenen om de gemeenten te laten adviseren door een monumentencommissie en niet door een commissie van deskundigen, gaf de regering het volgende antwoord:

'De memorie van toelichting gebruikt wel een dergelijke formulering. Aan het verschil in formulering (...) moet geen bijzondere waarde worden toegekend. Met beide omschrijvingen wordt hetzelfde beoogd. In het op 11 november 1985 in de

<sup>3</sup> MW 88, art. 64

<sup>4</sup> MW 88, art. 15

Nederlandse Staatscourant gepubliceerde voorontwerp werd gesproken van een 'commissie van deskundigen op het gebied van de monumentenzorg'. Op aandringen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die een discussie vreesde over beroepskwalificaties, is volstaan met de huidige formulering "die de mogelijkheid biedt personen te benoemen die binnen het brede scala van de monumentenzorg beroepsmatig en/of persoonlijk over kwaliteiten beschikken die voor een slagvaardig werkende commissie van belang zijn".

Ook gaf de regering in de memorie het volgende te kennen:

'Het geven van richtlijnen over de gewenste mate van deskundigheid van de adviezen achten wij nauwelijks mogelijk maar zeker ook niet nodig. In het gekozen systeem zullen de gemeenten die een verordening vaststellen en dus zelf op vergunningaanvragen wensen te beslissen, uiteraard hun beslissing willen baseren op kwalitatief goede adviezen.'

Volgens jurisprudentie moet de deskundigheid van de monumentencommissie 'genoegzaam' zijn gewaarborgd. Genoegzaam betekent in dit geval 'voldoende' of 'toereikend'.

## 2.3 Algemene Wet Bestuursrecht

### *Onpartijdigheid*

De Monumentenwet 1988 heeft niet verder willen voorschrijven waar een monumentencommissie aan moet voldoen. Reden hiervoor is dat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>5</sup> hierover het nodige staat beschreven. De volgende bepalingen in de Awb hebben betrekking op het vereiste van onpartijdigheid<sup>6</sup>:

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Het eerste aandachtspunt heeft tot doel vooringenomenheid in de besluitvorming te voorkomen. Daarom moet het onwenselijk worden geacht dat functionarissen met een mogelijk doorslaggevende invloed in de besluitvorming eveneens lid zijn van een adviserend orgaan dat is ingesteld om bepaalde deskundigheid te waarborgen. Volgens jurisprudentie moet de onafhankelijkheid van de monumentencommissie voldoende zijn gewaarborgd.

<sup>5</sup> - Van Wijk e.a., 'Hoofdstukken van bestuursrecht', den Haag 2005,  
- Tekst & Commentaar, Algemene wet bestuursrecht, Deventer 2007

<sup>6</sup> Awb artikel 2:4

Het tweede aandachtspunt wil iedere vermenging van publieke en privébelangen voorkomen. Het kan gaan om directe belangen, zoals het adviseren over een eigen vergunningaanvraag. Maar ook om indirecte persoonlijke belangen, zoals het adviseren over een vergunningaanvraag van een organisatie waarvan men tevens bestuurslid is.

#### *Termijnen en verstrekken van gegevens*

In het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is de adviesprocedure in beginsel zes weken<sup>7</sup>. Aan de commissie worden de gegevens ter beschikking gesteld die nodig zijn voor een goede vervulling van de adviestaak<sup>8</sup>.

#### *Besluit*

Een andere belangrijke bepaling<sup>9</sup> is dat B&W niet zonder meer mogen afgaan op het uitgebrachte advies. Is het advies gebaseerd op een feitenonderzoek, dan moeten B&W nagaan of het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Evenmin mogen B&W een advies zonder toelichting overnemen als een deskundig tegenadvies is overgelegd. In het besluit dient de commissie vermeld te worden<sup>10</sup>. Voor de motivering van het besluit kan volstaan worden met een verwijzing naar het advies van de commissie als dat advies zelf de motivering voor dat besluit bevat. Het advies moet dan wel ter kennis van de belanghebbende zijn gebracht<sup>11</sup>. Wijkt het besluit af van het advies dan worden de redenen voor de afwijking vermeld<sup>12</sup>. B&W hoeft de commissie niet van het besluit in kennis te stellen, tenzij van het advies van de commissie is afgeweken<sup>13</sup>.

## 2.4 Welstandstoezicht

Voor de werkzaamheden waar een monumentenvergunning is vereist, is in het algemeen ook een bouwvergunning nodig. In dat geval is toetsing aan de welstand relevant.

#### *Welstandsnota*

In de Woningwet is bepaald dat het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk zowel op zichzelf als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, niet in strijd mogen zijn met redelijke eisen van welstand. De toetsing daarvan moet plaatsvinden aan vooraf door de gemeenteraad vastgestelde criteria. Deze welstandscriteria moeten in de vorm van beleidsregels in een welstandsnota worden opgenomen. De criteria kunnen

<sup>7</sup> Awb, artikel 3:16

<sup>8</sup> Awb, artikel 4:7

<sup>9</sup> Awb, artikel 3:9

<sup>10</sup> Awb, artikel 3:8

<sup>11</sup> Awb, artikel 3:49

<sup>12</sup> Awb, artikel 3:50

<sup>13</sup> Awb, artikel 3:43

verschillen naar gelang de plaats van het bouwwerk en moeten zoveel mogelijk zijn toegesneden op de te onderscheiden categorieën bouwwerken. Ter bevordering van de eenheid in welstandsnota's kunnen hiervoor bij algemene maatregelen van bestuur voorschriften worden gegeven. Op de vaststelling en wijziging van de welstandsnota is de gemeentelijke inspraakverordening van toepassing<sup>14</sup>.

#### *Welstandscommissie*

B&W moeten een aanvraag voor een reguliere bouwvergunning voor advies voorleggen aan de welstandscommissie. In het geval van een lichte bouwvergunning zijn ze daartoe niet verplicht<sup>15</sup>.

De welstandscommissie is in de Woningwet gedefinieerd als een door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke commissie<sup>16</sup>. Naast deskundigen kunnen ook niet-deskundige personen worden benoemd. De bouwverordening<sup>17</sup> bevat tevens voorschriften over de samenstelling, inrichting en werkwijze van de commissie.

De adviezen van de commissie zijn openbaar en haar vergaderingen in beginsel ook. Eenmaal per jaar legt de commissie aan de gemeenteraad een verslag voor waarin tenminste wordt uiteengezet op welke wijze toepassing is gegeven aan de welstandscriteria<sup>18</sup>. Eenmaal per jaar ontvangt de raad ook van B&W een verslag waarin in ieder geval informatie wordt gegeven op welke wijze zij is omgegaan met de adviezen van de welstandscommissie<sup>19</sup>.

In de plaats van de commissie kan een stadsbouwmeester worden aangesteld<sup>20</sup>. Paragraaf 2.3 is ook van toepassing op de welstandscommissie.

#### *Weigering vergunning*

De bouwvergunning, zowel de reguliere als de lichte, wordt door B&W in beginsel geweigerd als het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand<sup>21</sup>. De bouwvergunning moet ook geweigerd worden als geen monumentenvergunning is verleend.

<sup>14</sup> Woningwet, artikel 12a

<sup>15</sup> Woningwet, artikel 48

<sup>16</sup> Woningwet, artikel 1

<sup>17</sup> Woningwet, artikel 8

<sup>18</sup> Woningwet, artikel 12b

<sup>19</sup> Woningwet, artikel 12c

<sup>20</sup> Woningwet, artikel 8

<sup>21</sup> Woningwet, artikel 44





*In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven op basis van de enquête die in 2007 is gehouden onder 458 gemeenten en 12 provinciale organisaties die gemeenten ondersteunen in de adviestaak.*

*Uit telefonische interviews en gesprekken met diverse organisaties in 2007 en het voorjaar van 2008 is aanvullende informatie naar voren gekomen die in de beschrijvingen is verwerkt.*

*Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de deskundigheid en de professionaliteit van 16 monumentencommissies beschreven. Het betreft de commissies waarmee is gesproken tijdens reguliere gemeentelijke inspectiebezoeken in de periode tussen juni 2006 en september 2008. Het betreft de groep van 16 gemeenten met 150 tot 200 rijksmonumenten op het grondgebied.*

*In de paragrafen over deskundigheid en professionaliteit worden de bevindingen gevolgd door aanbevelingen.*

### 3.1 Nieuwe adviestaak

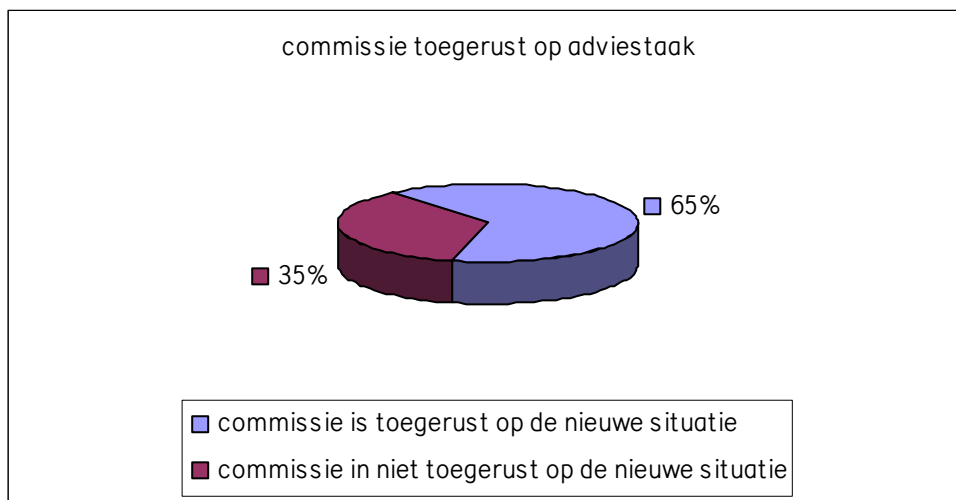
Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet zal naar verwachting via wetwijziging vanaf 1 januari 2009 de adviesplicht worden aangepast. In de meeste gevallen<sup>22</sup> hoeft een aanvraag niet meer voor advies te worden voorgelegd aan de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM). Daarmee vervalt in een aantal gevallen de dubbele adviesplicht en is de monumentencommissie het enige adviesorgaan. Voor een aanvrager heeft dit het voordeel dat een aanvraag sneller kan worden behandeld omdat immers het advies van de RACM vaak niet meer nodig is. Gemeenten kunnen desgewenst altijd een beroep doen op de RACM. Vooruitlopend op de wetsaanpassing wordt vanaf 21 april 2008 al volgens de nieuwe adviesplicht gewerkt. De RACM zal de nieuwe praktijk tot begin 2009 monitoren.

Na de invoering van de wetwijziging is de advisering door de RACM, voor zover niet behorend tot de uitzonderingssituaties (zie noot 22), niet langer verplicht. In tegenstelling tot de interim-regeling die thans nog van kracht is, is in de nieuwe situatie niet langer opgenomen dat gemeenten hun aanvragen om vergunning aan de RACM mogen voorleggen. De Erfgoedinspectie voorziet hierin een risico, omdat nog niet alle commissies zo deskundig zijn en professioneel werken om de adviestaak al enige te verrichten.

<sup>22</sup> Het voorstel beperkt de verplichting van de minister om te adviseren over vergunningaanvragen tot aanvragen die het voortbestaan van een monument raken, zoals sloop van een monument of een gedeelte daarvan waarin monumentale waarden zijn gelegen. De minister blijft ook adviseren in het geval er sprake is van een reconstructie ten gevolge waarvan een monument of een deel daarvan wordt teruggebracht naar een eerdere, oudere verschijningsvorm. Hetzelfde geldt voor herbestemming ten gevolge waarvan de functie van het monument wijzigt. In andere gevallen is advisering door de minister niet langer verplicht.

Gemeente kunnen wel een beroep blijven doen op de RACM, bijvoorbeeld als het gaat om gespecialiseerde kennis.

De hoofdvraag in het onderzoek was of monumentencommissies voldoende zijn toegerust op hun taak, gezien in het licht van de aanstaande wetswijziging, en of ze voldoende deskundig en professioneel zijn.



Uit de enquête blijkt dat eind 2007 tweederde van de commissies (65%) van mening is dat zij voldoende geëquipeerd is voor de nieuwe situatie. Eenderde (35%) van de commissies achtte zich op dat moment nog niet voldoende toegerust om de adviesplicht uit te voeren.

Provinciale adviesorganisaties bevestigen dit beeld; ruim eenderde deel van haar commissies (37%) is hier nog niet op ingesteld.

Er bestaan verschillende redenen waarom men niet toegerust is voor de nieuwe adviestaak. Een belangrijke oorzaak is gelegen in het feit dat commissies nog een te smalle deskundigheid hebben. Zo komt het voor dat er slechts één monumentendeskundige is of dat er langdurige vacatures zijn.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat gemeenten moeilijk geschikte adviseurs kunnen vinden in hun regio en dat de geringe vergoeding die monumentencommissieleden ontvangen het advieswerk niet aantrekkelijk maakt. Een vaste vergoeding voor de monumentenleden bestaat in Nederland niet, in tegenstelling tot de situatie bij de Welstandscommissies, waar landelijk geregeld is dat de leden een passende honorering krijgen volgens architectenmaatstaven. Ten onrechte wordt het advieswerk van monumentencommissies nog teveel gezien als hobbyisme, en niet als een gespecialiseerde discipline waarbij adequate beloning thuishoort.

Door de invoering van de nieuwe adviestaak wordt de verantwoordelijkheid van de monumentencommissie vergroot. Dit veronderstelt een grote mate van deskundigheid en professionaliteit die nog niet bij alle monumentencommissies voorhanden is.

### 3.2 Soort commissie

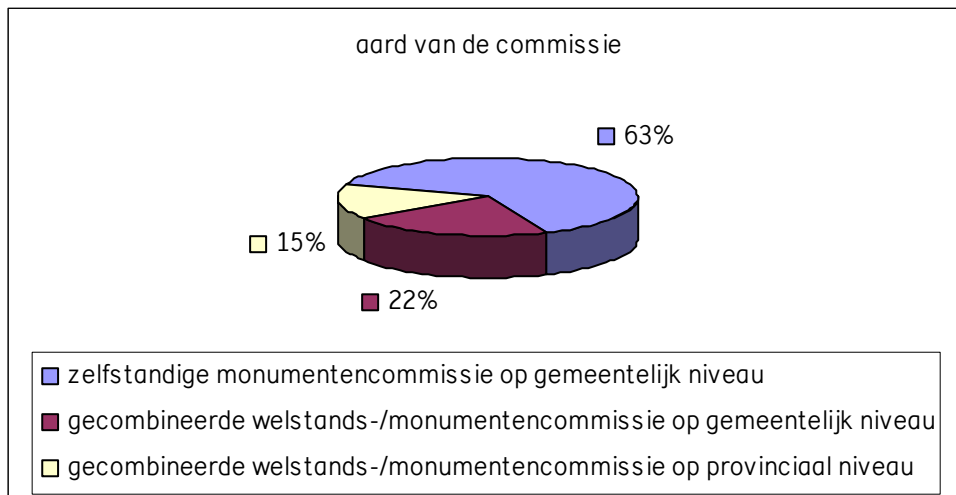
Met de inwerkingtreding van de Monumentenwet 1988 kregen de gemeenten de mogelijkheid om een eigen monumentencommissie in te richten. De afgelopen 20 jaar hebben de gemeenten ieder op een eigen manier invulling gegeven aan die wettelijke adviestaak en dat levert in de praktijk een grote variëteit op. Zo zijn er commissies te onderscheiden die werken op gemeentelijk niveau, regionaal niveau of onder verantwoordelijkheid van een provinciaal werkende welstands- en monumentenorganisatie. Op gemeentelijk niveau zijn commissies zowel zelfstandig als monumentencommissie werkzaam of als onderdeel van geïntegreerde welstands- en monumentencommissies. In een enkel geval komt het voor dat het adviesorgaan een andere naam heeft of dat de advieswerkzaamheden zijn uitbesteed aan een particulier bedrijf. Daarnaast waren er begin 2008 nog 20 gemeenten die geen eigen monumentenverordening hebben en die de besluitvorming door de RACM laten vervullen (volgens MW88, art. 64). Vanwege de beperking van de adviesplicht van het Rijk komt deze mogelijkheid te vervallen en worden die gemeenten geacht om op korte termijn invulling te geven aan de adviestaak.

Ook kan de taak van de commissie verschillen: naast advisering over monumentenvergunningen, zijn er commissies die beleidsadviezen geven of betrokken worden bij groot stedelijke of landschappelijke projecten.

Bij de decentralisatie van 1988 heeft de gemeente de mogelijkheid gekregen om een eigen monumentenverordening vast te stellen. In deze verordening kan ook worden bepaald wat de aard van de commissie is.

Uit de inspecties bij de 16 gemeenten bezochte gemeenten zijn er elf die een eigen monumentencommissie hebben ingericht, al dan niet geïntegreerd met de welstandscommissie. Vier gemeenten hebben de advisering ondergebracht bij een regionale of provinciale organisatie. Een gemeente heeft de advisering bij gebrek aan een eigen onafhankelijke commissie tot nu toe laten uitvoeren door een Raadscommissie<sup>23</sup>, maar bereidt inmiddels de inschakeling van een deskundige commissie voor.

<sup>23</sup> Deze gemeente overtreedt op dit onderwerp de Monumentenwet 1988; hier is onder artikel 15.1 opgenomen dat in de gemeentelijke verordening tenminste de inschakeling van een commissie op het gebied van de monumentenzorg wordt geregeld. Uit jurisprudentie uit 1991 is gebleken dat een gemeentelijke Raadscommissie niet als zodanig kan worden aangemerkt.



Het merendeel van de gemeenten beschikt over zelfstandige monumentencommissies (63%). De overige gemeenten (37%) hebben het advieswerk voor de rijksmonumenten op een andere wijze ingericht door te werken met een geïntegreerde welstands- en monumentencommissie of met een provinciale organisatie.

Provinciale organisaties geven aan dat zij merendeels een gecombineerde welstands- en monumentencommissie hebben ingericht. Dit komt bijvoorbeeld voor in de provincies Groningen, Friesland en Utrecht. In de provincie Noord-Brabant worden de gemeentelijke monumentencommissies aangevuld met een deskundig lid van een provinciale organisatie. In de provincies Zuid-Holland en Zeeland levert de provinciale organisatie een deskundige die gemandateerd is om de adviesaanvragen af te handelen. Dit gemandateerde lid kan in bepaalde gevallen een beroep doen op de grote monumentencommissie van deze provinciale organisatie voor ruggespraak.

Het aantal leden in een monumentencommissie verschilt per gemeente. Zo komt het voor dat een commissie bestaat uit slechts één persoon, maar zijn er ook commissies waarin negen leden zitting hebben. Gemiddeld zitten er vijf leden in een gemeentelijke monumentencommissie.

Bij die gemeenten waar de adviestaak is ondergebracht bij een geïntegreerde welstand- en monumentencommissie is de bezettingsgraad eveneens wisselend. Bij deze geïntegreerde commissies is de monumentendeskundigheid vaak belegd bij slechts één persoon. Het risico van een commissie met maar één monumentenlid is dat de kennis beperkt is of dat er sprake is van slechts één bepaalde restauratieopvatting. Voor sommige geïntegreerde commissies is in de verordening bepaald dat bij de behandeling van monumentenadviezen de stem van de monumentendeskundige doorslaggevend is.

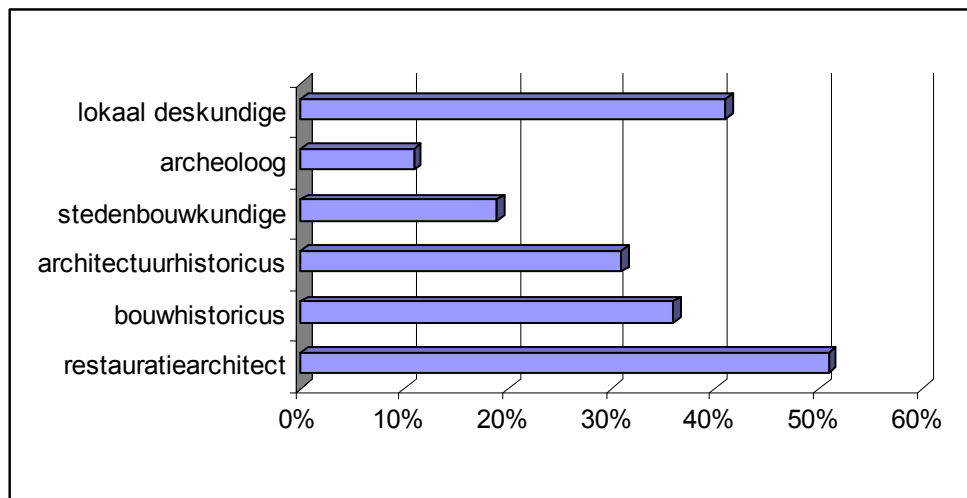
Het komt regelmatig voor dat leden van de monumentencommissie ook werkzaam zijn in de betreffende gemeente. Het risico van belangenverstremming dat hierbij kan optreden, komt bij paragraaf 3.4 aan de orde.

### 3.3 Deskundigheid<sup>24</sup> van de commissieleden

In de Monumentenwet 1988 wordt er vanuit gegaan dat een gemeente een deskundige commissie instelt. Uitgangspunt daarbij was het gemeentelijk belang van kwalitatief goede adviezen en daarvoor is een deskundige commissie nodig. Uit jurisprudentie is gebleken dat de deskundigheid voldoende moet zijn gewaarborgd (zie hoofdstuk 2).

Met de aanpassing van de adviesplicht per 1 januari 2009 wordt van een commissie verwacht dat er enkele leden deskundig zijn op het gebied van cultuurhistorie, bouw-/architectuurhistorie, restauratie en landschap/stedenbouw. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om er voor te zorgen dat deskundigheid in de commissie voorhanden is. Ook voor de regionale of gecombineerde commissies geldt dat de monumenten-deskundigheid bij meerdere leden gewaarborgd moet zijn. In dit onderzoek is de vraag voorgelegd welke deskundigheid aanwezig is in de commissie.

*Deskundigheid in commissies*



De helft van de commissies (51%) beschikt over een restauratiearchitect. Veel gemeenten geven aan dat er architecten in de commissie zitten, maar er zijn grote verschillen tussen ervaren restauratiearchitecten en architecten die slechts incidenteel verantwoordelijk zijn voor een restauratieproject. Het begrip restauratiearchitect is overigens niet nader omschreven. Sinds kort bestaat de mogelijkheid om volgens de Gemeenschappelijke Erkenningsregeling Architecten werkzaam in de Restauratie (GEAR) erkend te worden als gecertificeerd restauratiearchitect.

<sup>24</sup> Voor uitleg van het kwaliteitskenmerk 'deskundigheid' wordt verwezen naar Bijlage 1.

In bijna een derde van de gemeenten (31%) is een architectuurhistoricus aanwezig in de commissie. Een bouwhistoricus komt in ruim eenderde voor: 36% van de monumentencommissie heeft een bouwhistoricus.

In veel gemeenten (41%) maken lokaal deskundigen onderdeel uit van de commissie. Vaak worden deze leden afgevaardigd door historische verenigingen en organisaties.

In het kader van integrale benadering van ruimtelijke ordeningsvraagstukken zijn ook archeologen en stedenbouwkundigen gewenst in een commissie. Deze zijn slechts mondjesmaat vertegenwoordigd: 11% van de commissies beschikt over een archeoloog en een vijfde van de commissies heeft een stedenbouwkundige (19%) in haar midden.

Tijdens de reguliere inspecties bij 16 gemeenten komt eenzelfde beeld naar voren.

11 van 16 gemeenten hebben een eigen commissie (een eigen monumentencommissie of een geïntegreerde welstands-/monumentencommissie). Van die 11 gemeenten hebben er 6 hun commissie voldoende deskundig ingericht, met commissieleden uit alle benodigde disciplines. Bij de andere 5 gemeenten met een eigen commissie ontbreekt kennis over bouw- en cultuurhistorie, bestaat de commissie alleen uit architecten, of is er slechts één lid met kennis van monumenten en restauraties.

Bij de gemeenten die gebruik maken van een regionale geïntegreerde welstands- en monumentencommissie was in twee van de vier gevallen de monumentendeskundigheid ondervertegenwoordigd in deze commissie. Bij één daarvan werd de advisering maar door één persoon uitgevoerd.

In de situatie dat de gemeentelijke Raadscommissie fungeert als monumentencommissie, is geen deskundigheid in de advisering aanwezig.

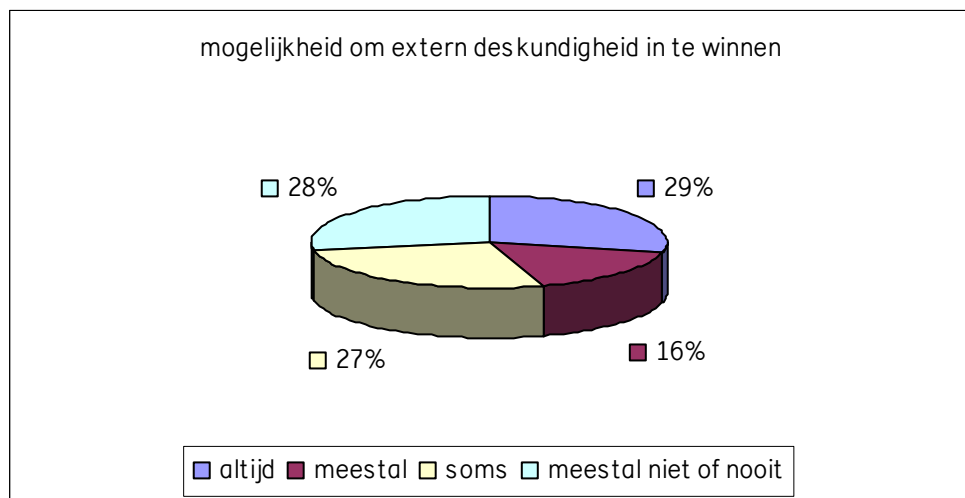
Wanneer de noodzakelijke deskundigheid in de commissie niet vertegenwoordigd is, bestaat het risico dat de uit te brengen adviezen niet volledig zijn en dat besluiten worden genomen op basis van onvoldoende deskundig onderbouwde adviezen.

De Erfgoedinspectie vindt het zorgelijk dat bij de helft van de commissies geen deskundigheid aanwezig is op het gebied van restauratietechniek en bij een aanmerkelijk aantal commissies geen architectuur- of bouwhistoricus. Daarnaast komt het bij geïntegreerde welstands- en monumentencommissies vaak voor dat de samenstelling eenzijdig is doordat deze bestaan uit alleen maar architecten.

In het kader van de gewijzigde adviesplicht zullen veel restauratieplannen alleen nog door de monumentencommissie van advies worden voorzien en niet door de RACM. Dit vereist van de commissieleden veel kennis. Ook eenvoudige ingrepen kunnen immers voor een monument vergaande consequenties hebben. Dit verlangt dan ook een deskundige afweging. Op dit moment beschikken de meeste commissies niet zelf over voldoende leden met specifieke kennis.

De Erfgoedinspectie constateert dat bij met name kleinere gemeenten de kritische massa om een eigen deskundige commissie in te richten, niet aanwezig is. Het heeft geen zin om voor enkele aanvragen per jaar een eigen commissie in te richten. Nog te weinig wordt gebruik gemaakt van gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten of van bestaande regionale of provinciale organisaties.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de deskundigheid op een hoger peil te krijgen. Afgezien van de optie om meer in regionale of provinciale verbanden te gaan samenwerken, kan ook door externe inhuur voor specifieke advisering of door het volgen van opleidingen gewerkt worden aan de verhoging van de kwaliteit. Niet in alle gevallen is daarvoor echter de gelegenheid.

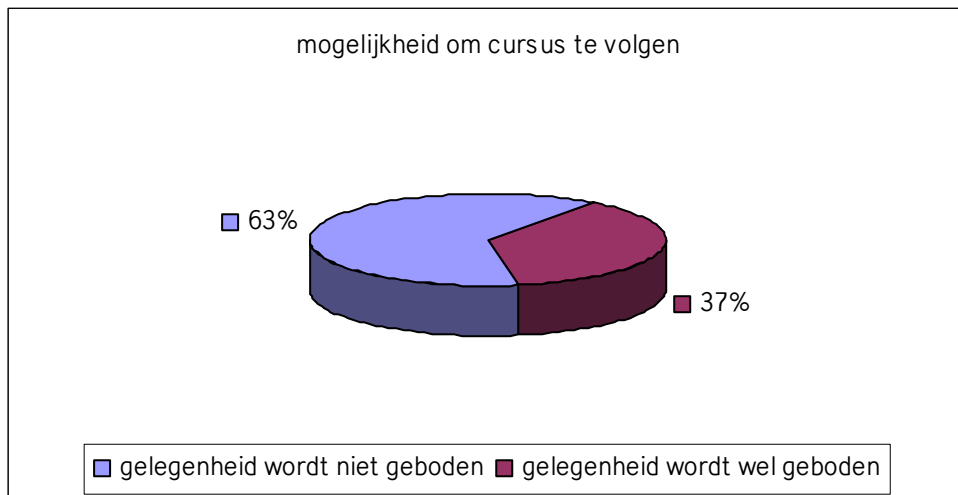


Deskundigheid kan extern worden ingewonnen wanneer de commissie zelf niet over bepaalde disciplines beschikt. Bij sommige relevante of specifieke onderwerpen kan een extern advies worden gevraagd. Dit kan door inschakeling van gespecialiseerde bureaus (bijvoorbeeld op het gebied van bouwhistorie), maar ook door gebruik te maken van de specialisten van de RACM.

Slechts 45 % heeft of benut de mogelijkheid van het inhuren van externe deskundigheid. 29 % doet dit altijd, 16 % meestal. Ruim de helft van de commissies maakt soms (27%), meestal niet of nooit (28 %) gebruik van deze mogelijkheid.

Gemeentebesturen en/of provinciale organisaties stellen hun commissies onvoldoende in de gelegenheid om ad hoc gespecialiseerde kennis in te huren.

De RACM zou zijn rol als kennisinstituut meer kunnen waarmaken door zijn specialistische kennis actief aan te bieden.



Een andere manier om de deskundigheid van de commissie te bevorderen, is het volgen van specifieke opleidingen of cursussen. Bij de meeste commissies wordt de leden niet de mogelijkheid geboden (63 %) om op kosten van de gemeente of de eigen organisatie een cursus te volgen indien dit wenselijk of noodzakelijk wordt geacht.

Ook hier zou de RACM een belangrijke rol kunnen spelen; in zijn samenwerking met het Nationaal Restauratiefonds en de Stichting Erfgoed Nederland zou de RACM specifieke kennisverbreding en –verdieping kunnen aanbieden aan commissies en commissieleden.



*Aanbevelingen aan de Minister:*

Bevorder de deskundigheid van de advisering door:

- de RACM op te dragen te blijven adviseren over vergunningaanvragen uit gemeenten, wanneer daarom door het betreffende gemeentebestuur expliciet wordt gevraagd
- met de RACM te overleggen hoe in voorkomende gevallen actief specialistische kennis kan worden aangeboden
- met de RACM te overleggen hoe hij zijn taak als kennisinstituut kan vergroten door cursussen en opleidingen aan te bieden aan commissies en hun leden
- met de VNG te overleggen over de aanbevelingen om te komen tot een verbetering in deskundigheid en professionalisering van de monumentencommissies, onder andere inzake beoordelingscriteria en honorering

*Aanbevelingen aan de gemeenten:*

Bevorder de deskundigheid van de advisering door:

- de criteria die met de invoering van de Wet Beperking Adviesplicht van kracht worden, te incorporeren in de verordening op de monumentencommissie
- de vereiste kennis op peil te brengen en te waarborgen op het gebied van cultuurhistorie, bouw-/architectuurhistorie, restauratietechniek en landschap/stedenbouw
- te onderzoeken of de deskundigheid kan worden bevorderd door te werken met een geïntegreerde commissie voor welstand en monumenten
- te onderzoeken of de deskundigheid kan worden bevorderd door regionalisering en samenwerking met andere gemeenten
- een adequate vergoeding aan te bieden aan deskundige commissieleden

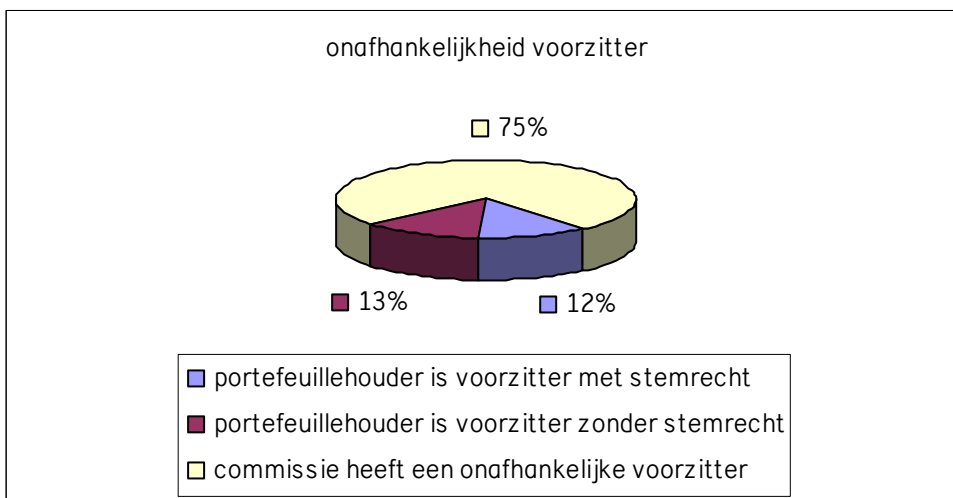
### 3.4 Professionaliteit

#### 3.4.1 Onafhankelijkheid

In verband met de wijziging van de ministeriële adviesplicht zal in de Monumentenwet 1988 worden opgenomen dat de bij verordening in te stellen commissie zowel onafhankelijk als deskundig op het gebied van de monumentenzorg moet zijn. De samenstelling van de commissie dient zodanig te zijn dat een onafhankelijk oordeel kan worden gevormd. De onafhankelijkheid van de commissie blijkt uit het feit dat in de commissie geen leden van het college van burgemeester en wethouders kunnen worden benoemd. De commissie wordt daarmee niet door bestuurlijke belangen geleid.

In de voorgestelde wetswijziging ligt de nadruk op de mogelijke belangenverstrengeling van de voorzitter. Het probleem doet zich echter ook voor bij de (ambtelijk) secretaris van de commissie en bij de leden zelf, bijvoorbeeld wanneer zij als architect werkzaam zijn in diezelfde gemeente.

#### *Bestuurder als voorzitter*



Uit de enquête blijkt dat bij een op de vier gemeenten (25%) de voorzitter van de commissie een bestuurder is van de betreffende gemeente. In bijna de helft van deze commissies heeft de voorzitter zelfs stemrecht.

Bij de zestien bezochte gemeenten kwam de Erfgoedinspectie tot de bevinding dat er drie situaties waren waar een bestuurder voorzitter van de commissie was. In twee van de drie gevallen kwam het voor dat deze voorzitter ook stemrecht heeft.

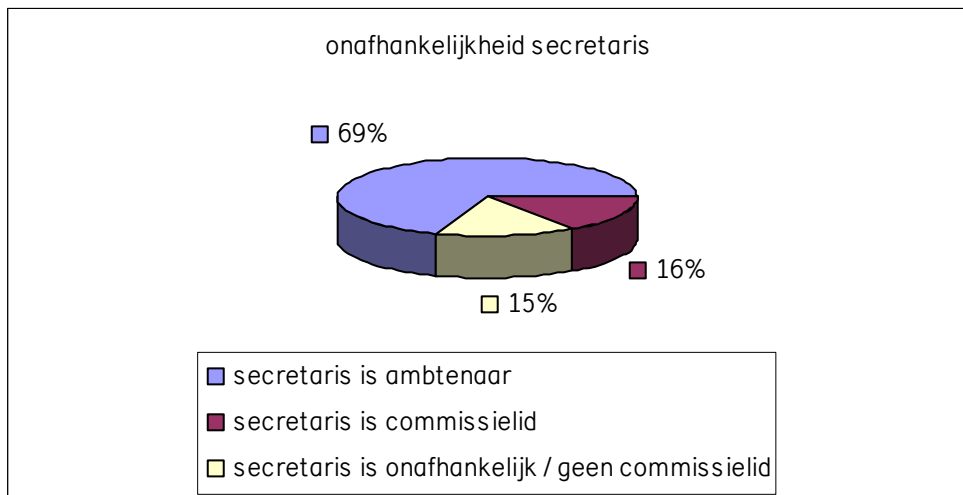
Dit beeld wijkt niet veel af van het landelijke beeld dat uit de enquête naar voren komt.

Daarnaast is de situatie waar de Raadscommissie de monumentencommissie vormt een uitiem sprekend voorbeeld van belangenverstrengeling, omdat advisering en besluitvorming (inclusief belangenafweging) in één hand liggen.

Een aantal gemeenten geeft aan dat zij om praktische of strategische redenen de portefeuillehouder monumentenzorg de voorzitter laten zijn van de commissie. Dit zou de betrokkenheid verhogen.

Het is goed mogelijk om de bestuurder te betrekken bij de lopende aanvragen en verstrekte adviezen zonder dat deze lid is van de commissie. Er kan voor worden gekozen dat de secretaris of voorzitter van de commissie de bestuurder in een structureel overleg bijpraat over de belangrijkste zaken. Daarnaast kan de commissie bijvoorbeeld periodiek overleggen met de portefeuillehouder van de betreffende gemeente.

#### *Positie secretaris*

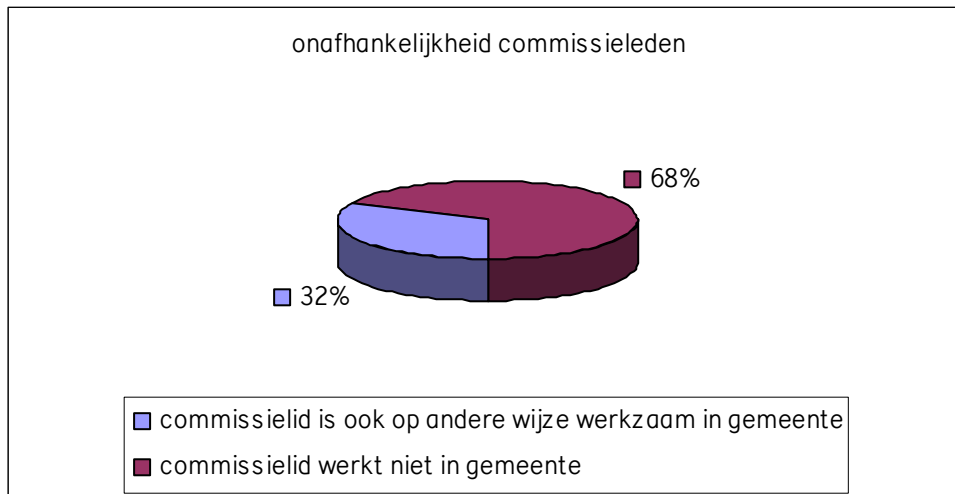


Bij de meerderheid van de commissies (69%) is de secretaris van de commissie een ambtenaar. In de andere situaties kiest de commissie zelf een secretaris uit haar midden (16%) of is de secretaris onafhankelijk en geen lid van de commissie (15%).

Daarnaast komt het voor dat in sommige commissies een andere gemeenteambtenaar lid van de commissie is; soms met, soms zonder stemrecht. Het betreft in deze gevallen meestal een beleidsmedewerker cultuur of ruimtelijke ordening.

Om risico's van belangenverstrengeling te vermijden, is het wenselijk een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de taken van de monumentenambtenaar die een plan behandelt en toelicht, en de secretaris van de commissie.

### Onafhankelijkheid van de overige leden



In eenderde van de commissies zijn de leden ook anderszins werkzaam in de betreffende gemeente (32%). Er is een risico op belangenverstremgeling aanwezig als een commissielid op enigerlei wijze betrokken is bij een aanvraag tot restauratie, bijvoorbeeld als architect, eigenaar of omwonende. Deze situatie doet zich in de groep van bezochte gemeenten in vier van de zestien gevallen voor.

Het risico neemt nog toe wanneer een commissielid een plan toelicht in de monumentencommissie en vervolgens aanwezig blijft tijdens de beraadslaging van de commissie. Daarnaast komt het voor dat commissieleden via het advieswerk nieuwe opdrachten verwerven bijvoorbeeld als adviseur tijdens de bouwphase over dezelfde projecten waarover is geadviseerd. Om op dit niveau belangenverstremgeling te voorkomen is in een reglement op de commissie niets afdoende geregeld.

Behalve dat de voorzitter van de monumentencommissie en de secretaris dit zouden moeten bewaken, zou er bij de monumentenleden die met regelmaat ook belanghebbende zijn, de vraag kunnen worden gesteld of lidmaatschap van die commissie wenselijk is. Bij ruim viervijfde van de provinciale organisaties (80%) worden naast advieswerk ook andere werkzaamheden in de betreffende gemeente verricht. Ze verlenen bijvoorbeeld ondersteuning zoals het opstellen van beleidsplannen, restauratieplannen, opstellen van redengevende omschrijving en adviseren van eigenaren van monumenten. Vaak vloeit dit voor uit een brede taakopvatting van deze organisaties. Er is soms sprake van een commercieel belang en daarmee een risico op belangenvermenging.

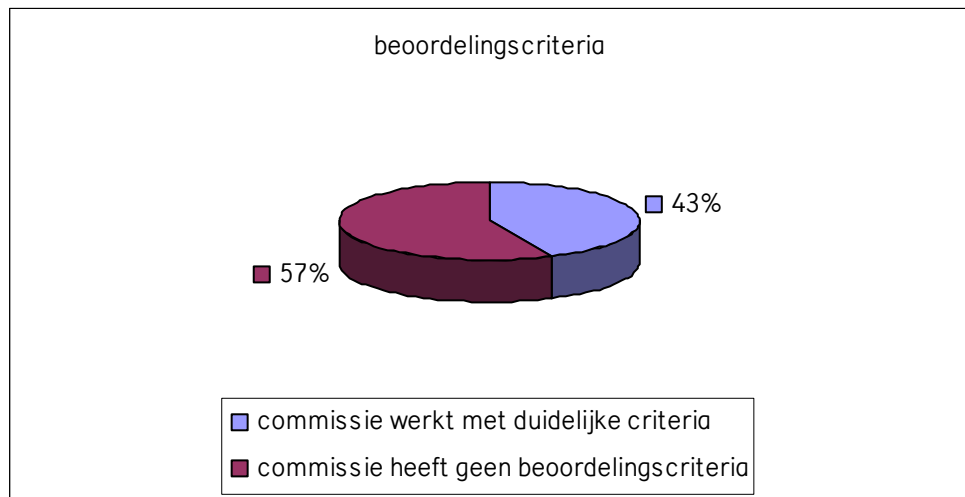
De mogelijkheid van belangenverstremgeling kan voorkomen worden door dit met een bepaling te regelen in de monumentenverordening of het commissiereglement en erop toe te zien dat deze bepaling wordt nageleefd. De in de aan te passen Monumentenwet 1988 opgenomen bepaling over onafhankelijkheid zou voor alle leden moeten gelden van de monumentencommissie.

### 3.4.2 Werkwijze

Naast onafhankelijkheid is de werkwijze van de commissie van belang. In het onderzoek is een aantal organisatiekundige aspecten onderzocht, zoals de beoordelingscriteria, de zittingstermijn, de verslaglegging en de openbaarheid.

Ter bevordering van de professionaliteit is het onderdeel 'transparante criteria' van belang. Dit onderdeel wordt hier toegelicht. De overige organisatorische gegevens zijn te vinden in bijlage 2.

#### *Transparante criteria bij de beoordeling van plannen*



Minder dan de helft van de commissies (43%) werkt met duidelijke vastgestelde beoordelingscriteria waarop een plan wordt getoetst. Dit komt overeen met de provinciale organisaties waarvan 44% beschikt over vastgelegde criteria.

In meer dan de helft van de gevallen zijn dus geen duidelijke uitgangspunten voor de beoordeling van aanvragen aanwezig.

Opvallend is dat bij de groep van zestien bezochte gemeenten in geen van de gevallen er uitgangspunten aanwezig waren. Criteria waarop een aanvraag wordt getoetst, zitten meestal wel in de hoofden van de commissieleden, maar zijn nergens expliciet gemaakt. Voor een aanvrager zijn deze dan ook onbekend.

Anders bij de welstandcommissies, waar de verplichte welstandsnota de aanknopingspunten biedt om plannen te toetsen, ontbreekt het bij veel monumentencommissies aan expliciete beoordelingscriteria. Voor burgers is onduidelijk welke criteria de commissie hanteert om een plan te beoordelen. Criteria die men zou kunnen formuleren houden rekening met cultuur- en bouwhistorie, restauratietechniek en -filosofie, archeologische waarden en landschappelijke en stedenbouwkundige elementen.

Uit de inspecties komt naar voren dat veel ingediende plannen geen informatie bevatten over bijvoorbeeld bouwhistorie, over gebruik van materiaal of over toepassing van kleuren. Monumentencommissies maken niet duidelijk aan de indiener dat dit wezenlijke informatie is om een plan goed te kunnen beoordelen. Omdat een bouwhistorisch onderzoek geen verplicht deel uit maakt van de aanvraag, is het moeilijk voor de commissie de consequenties te doorzien van een mogelijke wijziging. Ook de gemeenten hanteren vaak geen criteria waaraan een ontvankelijk restauratieplan zou moeten voldoen.

De RACM publiceert regelmatig katernen met wetenswaardige restauratie-informatie, maar deze worden vaak niet gebruikt bij de beoordeling van restauratieplannen of zijn zelfs niet bekend bij aanvragers en bij commissieleden.

Door het ontbreken van (landelijke) uitgangspunten ontstaat er onbedoeld een willekeur. Over restauratie-ingrepen wordt in de ene gemeente negatief geadviseerd, terwijl dezelfde ingrepen in andere gemeenten wel worden toegestaan. Voorbeelden hiervan zijn het plaatsen van GSM-antennes op monumentale (kerk)torens of het aanbrengen van isolatieglas in historische ramen.

Een aantal gemeenten heeft de beoordelingscriteria wel expliciet gemaakt. Er zijn ook gemeenten<sup>25</sup> of provinciale organisaties die wel beoordelingscriteria hebben, maar waar deze onbekend zijn bij de monumentencommissieleden. Sommige gemeenten of provinciale organisaties<sup>26</sup> hanteren wel expliciete criteria.

De adviezen die commissies uitbrengen zijn wisselend van kwaliteit. Dit hangt sterk samen met de professionaliteit van de commissie. Vaak worden adviezen uitgebracht zonder onderbouwing of toelichting, waardoor de indiener van een aanvraag en zijn architect niet op de hoogte zijn van de motivering.

Door maatregelen te treffen voor de bevordering van professionaliteit in de commissies, kan ook de kwaliteit van de advisering op hoger peil worden gebracht.

#### *Aanbevelingen aan de gemeenten:*

Bevorder de professionaliteit van de advisering door:

- Belangenverstrengeling te voorkomen door te zorgen voor een onafhankelijke positie van de commissie, zowel wat de voorzitter en de secretaris betreft als de leden
- Criteria op te stellen en toe te passen bij het beoordelen van adviesaanvragen
- Het uitbrengen van onderbouwde adviezen

<sup>25</sup> Programma van eisen kwaliteit monumenten, gemeente Amsterdam, 21 oktober 2003

<sup>26</sup> Tien voor de toekomst, werkwijze en beoordelingsprincipes van monumentenadviescommissie, uitgave stichting Welstandszorg Noord-Holland, Alkmaar november 2005

## Bijlagen





# Bijlage 1 Werkmethodiek

## *Inleiding*

De Erfgoedinspectie ziet toe op de naleving van de Monumentenwet 1988, waar het gaat om rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Daartoe verricht zij verschillende soorten inspecties met als doel te rapporteren over de kwaliteit van de rijksmonumentenzorg.

Een van de soorten inspecties is de zogenaamde thematische inspectie.

Een dergelijke inspectie vindt plaats naar aanleiding van een gesignaleerd of aangedragen probleem en bestaat uit een analyse van vooraf te bestuderen documenten en uit onderzoek naar de situatie. Hierbij worden gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen. Een thematische inspectie wordt afgerond met een rapportage aan de Minister, met een afschrift aan betrokken en bevroegde partijen. Het rapport zal ook worden gepubliceerd op de website van de Erfgoedinspectie.

## *Waarderingskader instandhouding rijksmonumenten*

Ten behoeve van de inspecties op het gebied van instandhouding van monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten maakt de Erfgoedinspectie gebruik van waarderingskaders. Dit is gebeurd in samenspraak met betrokkenen in het monumentenveld in een daartoe ingestelde klankbordgroep. De waarderingskaders geven de contouren aan waarbinnen een inspectie plaatsvindt. In de waarderingskaders heeft de Erfgoedinspectie kwaliteitskenmerken opgenomen die aangeven waaraan een goede monumentenzorg moet voldoen.

De waarderingskaders bevatten driedomeinen waaronder een aantal kwaliteitskenmerken zijn samengebracht. Uitgangspunt is toetsing op de naleving van de Monumentenwet 1988 in de ruimste zin van het woord. De drie domeinen zijn gericht op 'resultaten' (de monumenten c.q. beschermde gezichten worden zorgvuldig in stand gehouden), 'effectiviteit' (het proces gebeurt zorgvuldig en doelmatig) en 'waarborg' (de zorg voor de monumenten c.q. beschermde gezichten is verzekerd).

Uit de waarderingskaders is één kwaliteitskenmerk van toepassing op de adviesorganen zoals de monumentencommissie. Uitgangspunt van dit kenmerk is dat de adviezen recht doen aan de waarden van het monument. Dit kenmerk is concreet gemaakt in de volgende vier indicatoren:

1. De adviezen zijn deskundig
2. De adviezen zijn transparant en dragen bij aan een juiste besluitvorming
3. Het adviesorgaan is voldoende deskundig
4. Het adviesorgaan werkt professioneel

- Deskundige adviezen

Deskundige adviezen zijn consistent ingericht en bevatten de juist zakelijke en technische informatie. Deze adviezen zijn gebaseerd op een deskundige beoordeling van het plan.

- Transparante adviezen

Transparante adviezen zijn helder geformuleerd en gemotiveerd. Ze besteden aandacht aan alle relevante monumentale aspecten. Er worden afzonderlijke adviezen per aanvraag opgesteld. Uit de adviezen blijkt dat de voorgeschiedenis bekend is bij de monumentencommissie. In de adviezen wordt waar dat van toepassing is verwezen naar eerder afgegeven adviezen. Bij latere wezenlijke veranderingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan heeft het adviesorgaan opnieuw een advies uitgebracht. De adviezen zijn openbaar.

- De monumentencommissie is deskundig

Het adviesorgaan is op de juiste wijze samengesteld. Men beschikt over relevante deskundigheid, dan wel relevante deskundigheid wordt ingewonnen. Zo is in de commissie voldoende deskundigheid voorhanden op het gebied van cultuurhistorie, bouw-/architectuurhistorie, restauratie en landschap/stedenbouw en archeologie. De commissieleden hebben ervaring opgedaan in de praktijk, zijn geschoold en/of volgen een ter zake doende opleiding. Ook is het belangrijk dat men op de hoogte is van nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

- De monumentencommissie werkt professioneel

De commissie werkt met een verordening c.q. reglement waarin de taken en verantwoordelijkheden worden geregeld. De commissieleden en de voorzitter zijn onafhankelijk. Men maakt gebruik van vastgelegde transparante beoordelingscriteria. De adviezen worden tijdig ingebracht. Er vindt terugkoppeling plaats over de afhandeling van de adviezen. Ten behoeve van de plannen wordt vooroverleg gevoerd. Van de commissievergadering is een adequate verslaglegging. De commissie vergadert openbaar en geeft een jaarverslag uit. Er is structureel ambtelijk en bestuurlijk overleg met de gemeente. Het risico op belangenverstremming is afdoende geregeld.

#### *Verantwoording van het onderzoek*

Voor het onderzoek zijn in 2007 alle 458 gemeenten benaderd door middel van een enquête. De respons, met een score van ruim 61%, geeft een representatief beeld van de monumentencommissies. De Erfgoedinspectie heeft voor dit onderzoek haar vragen toegevoegd aan de jaarlijkse vragenlijst van de Stichting Erfgoed Nederland. Ook zijn de provinciale organisaties aangeschreven die lokale monumentencommissies ondersteunen door het leveren van deskundigheid of door zelf als commissie te functioneren. Eveneens

zijn er gesprekken gevoerd met onder andere het Ministerie van OCW, met de RACM, de VNG, de Federatie Grote Monumentengemeenten, de Stichting Dorp, Stad en Land en de Federatie Welstand. Daarnaast heeft de Erfgoedinspectie tussen 2005 en 2008 diverse gemeenten geïnspecteerd op de onderwerpen “instandhouding van rijksmonumenten” en “instandhouding van beschermde stads- en dorpsgezichten”. Bij die inspecties is gesproken met portefeuillehouders monumentenzorg, historische verenigingen en leden van monumentencommissies en er zijn adviezen bestudeerd. Er is een samenvatting gemaakt van wettelijke bepalingen en aanverwante juridische artikelen.

De uitkomsten van de enquête, de reguliere inspecties, de gesprekken met diverse actoren en de analyse van jurisprudentie zijn verwerkt in dit rapport.

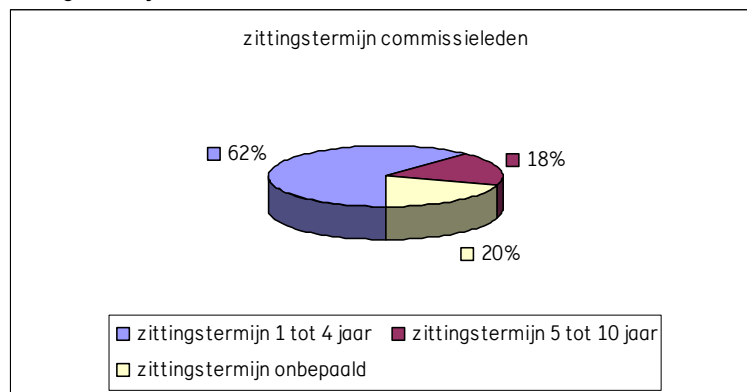
Op basis van deze bevindingen heeft de Erfgoedinspectie bevindingen en aanbevelingen geformuleerd.



## Bijlage 2 Organisatorische aspecten bij monumentencommissies

In het onderzoek zijn ook vragen gesteld naar de organisatorische aspecten van de monumentencommissies, om te beoordelen of het werk professioneel gebeurt. Deze zijn indirect van invloed op de professionaliteit en de manier waarop de commissie overkomt en hoe serieus zij wordt genomen. De resultaten van deze aspecten zijn in deze bijlage opgenomen.

### Zittingstermijn

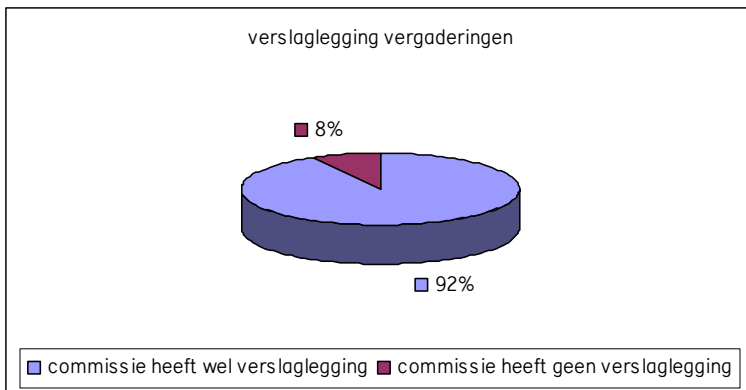


Het merendeel van de commissies (83%) beschikt over een reglement waarin bijvoorbeeld de werkwijze en zittingstermijn zijn beschreven.

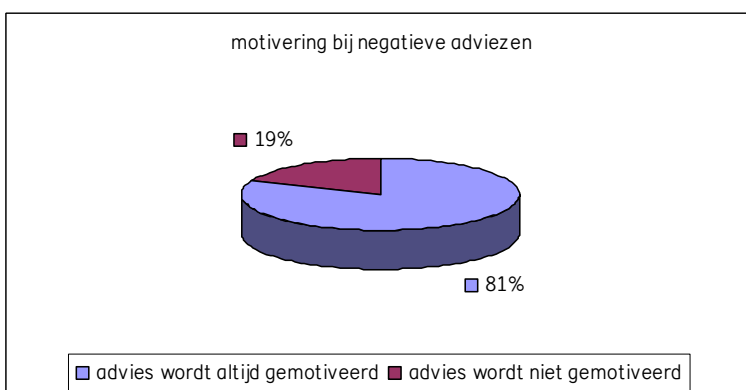
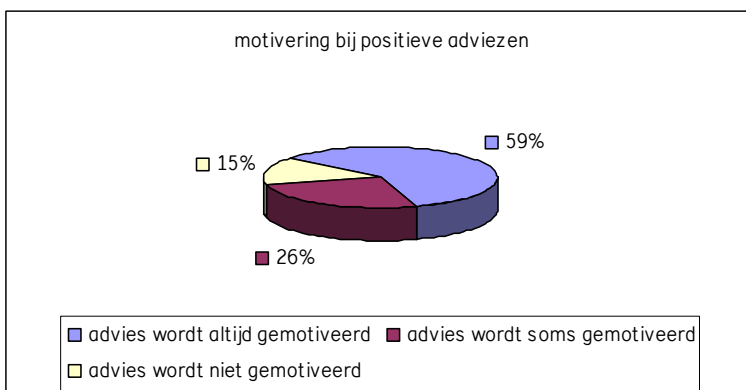
De zittingstermijn van de leden kan tot onduidelijkheid leiden. In 62% van de gevallen blijkt deze termijn 1 tot 4 jaar te zijn. Gebruikelijk is dat de leden voor een tweede periode herbenoemd worden, maar het is niet altijd de praktijk dat de leden daarna worden vervangen. 18 % van de commissies kent leden met een zittingstermijn van 5 tot 10 jaar. Een vijfde van de commissies (20%) geeft aan dat de zittingstermijn van de leden geen eindtermijn kent.

Het bestaan van een reglement op de commissie is uit oogpunt van transparantie zeer wenselijk. Naast het hanteren van de wettelijke termijnen, dient hierin de samenstelling, zittingstermijn en werkwijze vastgesteld te zijn.

### Verslaglegging en motivering van adviezen



Vrijwel alle commissies (92%) geven aan dat er adequate verslaglegging is van de vergaderingen. Bij de provinciale organisaties stelt een kleiner aantal (62%) een verslag op. Deze verslagen worden niet actief openbaar gemaakt.



Een kleine meerderheid van de commissies (59%) geeft aan dat een positief advies altijd schriftelijk wordt gemotiveerd. Bij meer dan een kwart van de commissies (26%) gebeurt dit meestal. Bij de overige commissies (15%) worden positieve adviezen vrijwel nooit

schriftelijk toegelicht. Een negatief advies wordt bij vier van de vijf commissies (81%) wel schriftelijk gemotiveerd.

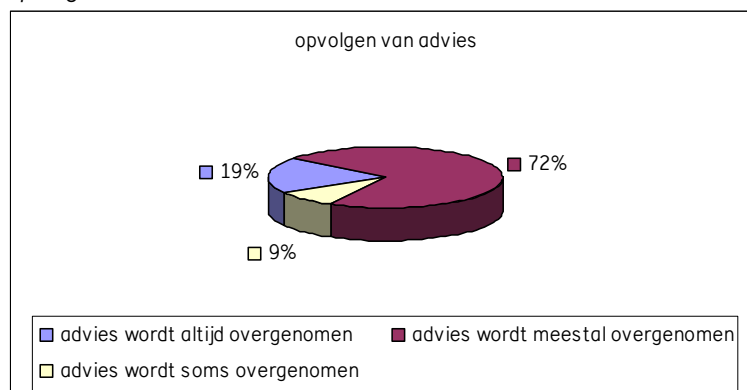
Vaak wordt bij een positief advies volstaan met het oordeel 'positief' zonder dat wordt toegelicht wat de goede elementen zijn uit het plan. Indieners van plannen kunnen zich meer bewust zijn van de kwaliteit van hun plannen als de goede elementen wel worden benoemd. Indien het advies wordt overgenomen in de vergunning, kan dit een stimulerend effect hebben op de uitvoering van de restauratiewerkzaamheden, omdat bijvoorbeeld de aannemer een beter inzicht krijgt in de achtergronden van de gemaakte keuzes.

Een aantal commissies vervat de uitkomsten van de vergadering direct in een advies aan het college, zonder een verslag van de vergadering. Bezwaarlijk aan deze wijze van werken is dat er geen overzicht is van de vergadering, van de gewisselde argumenten en van de bezetting van de commissie.

Weer andere commissies stellen geen afzonderlijke adviezen op, maar volstaan met een vergaderverslag. Behalve dat een afzonderlijk advies ontbreekt, komt het ook voor dat de aanvraag in verschillende vergaderingen is besproken. Op den duur ontbreekt het overzicht dat moet leiden tot het definitieve advies. In die situaties waar een gemandateerd lid feitelijk alleen de monumentencommissie vormt, wordt er ook geen verslag gemaakt van de vergadering omdat het betreffende lid immers niet vergadert.

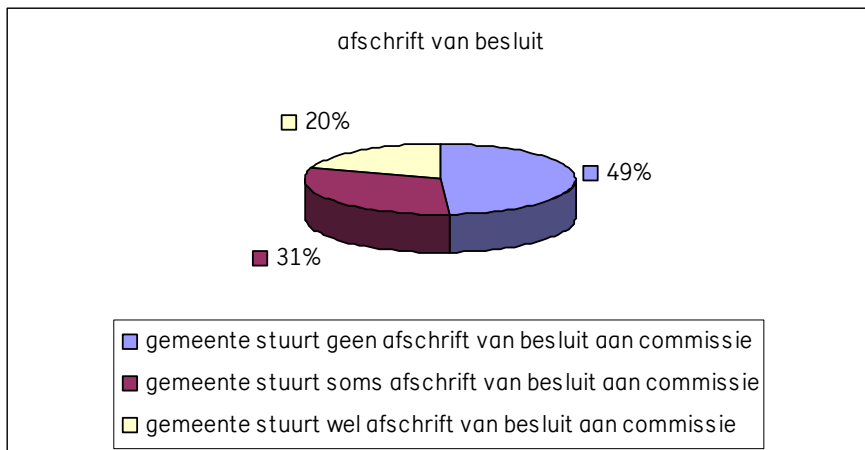
Bij geïntegreerde welstands- en monumentencommissies kan het voorkomen dat niet duidelijk is of er sprake is van een geïntegreerd advies dan wel een gescheiden advies. Een aantal bekeken adviezen hadden duidelijk een welstandskarakter, het monumentengedeelte was onderbelicht of ontbrak. Er was onvoldoende aandacht voor alle relevante monumentale aspecten van een aanvraag.

#### Opvolgen van adviezen



Bijna een vijfde van de adviezen (19%) wordt altijd opgevolgd. Ruim 72% van de adviezen wordt meestal overgenomen door de gemeente. Provinciale organisaties geven aan dat hun adviezen altijd in het besluit worden opgenomen.

De commissie wordt vrijwel altijd (98%) bij latere ingrijpende veranderingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan opnieuw om advies gevraagd.



Bijna de helft van de gemeenten (49%) geeft aan geen afschrift van de vergunning te sturen aan de commissie. Slechts een vijfde (20%) zegt wel een afschrift te versturen. Andere gemeenten bepalen wisselend of dit wel of niet gebeurt.

Monumentencommissies weten te weinig wat het effect is van de uitgebrachte adviezen wanneer ze geen afschrift krijgen van de vergunning. De commissies hebben daarmee onvoldoende inzicht op welke wijze adviezen doorwerken in de vergunning.

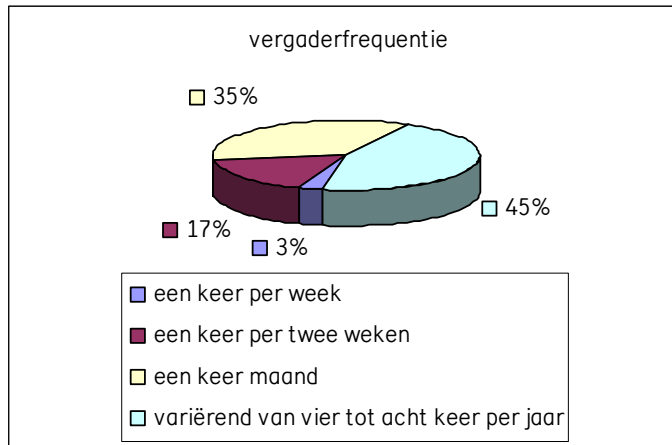
#### *Openbaarheid en jaarlijks verslag*

Ruim 92% van de gemeenten geeft aan dat de vergaderingen van de monumentencommissie openbaar zijn.

Vergaderingen van geïntegreerde welstands- en monumentencommissies zijn, vanwege wettelijke bepalingen in de Woningwet, in principe altijd openbaar. De Monumentenwet 1988 kent deze bepaling niet. Toch is het praktijk dat er openbaar wordt vergaderd alhoewel dit niet altijd bij het publiek bekend is. Indieners van plannen worden uitgenodigd om hun plan toe te lichten in de vergadering. Maar andere geïnteresseerden weten niet altijd dat er een vergadering plaatsvindt of wat de vergaderagenda is. Historische verenigingen geven aan dat het werk van de monumentencommissie hen grotendeels onbekend is. De vergaderingen worden vrijwel niet door geïnteresseerden of door journalisten bezocht.



### Frequentie van vergaderen

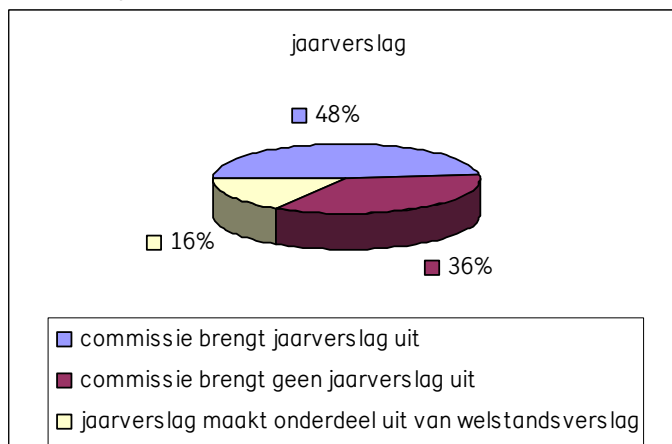


De frequentie van vergaderen verschilt per gemeente. Het komt voor dat een commissie wekelijks vergadert (3%), iedere twee weken (17%), maandelijks (35%), of anderszins, variërend van vier tot acht keer per jaar (45%).

Hoe vaak de commissie vergadert is afhankelijk van het aanbod van aanvragen, maar moet in elk geval vastgelegd zijn in de verordening op de monumentencommissie. Niet iedere gemeente beschikt over zo'n verordening.

Overigens worden de commissies regelmatig (42%) of soms (35%) gevraagd om een preadvies te geven, voordat een plan daadwerkelijk in behandeling wordt genomen.

### Jaarverslag

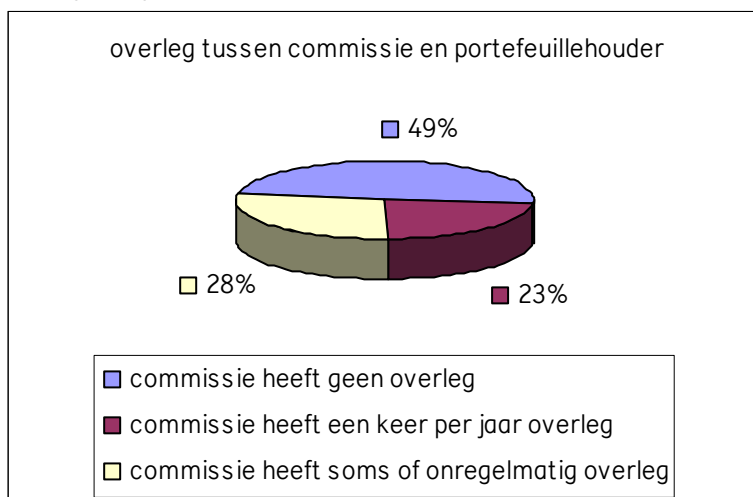


Terwijl bijna de helft (48%) van de monumentencommissies jaarlijks verantwoording aflegt over haar advieswerk, blijkt dat een aanzienlijk deel van de commissies (36%) nooit een jaarverslag maakt. Andere commissies laten het monumentengedeelte een onderdeel zijn van het Welstandsjaarverslag of verantwoorden zich op een andere manier. Iets meer dan de helft van de provinciale organisaties (55%) geeft jaarlijks een verslag uit.

Door niet openbaar verantwoording af te leggen, maakt een deel van de commissies niet inzichtelijk wat de kwaliteit van hun advieswerk is. Daar waar de monumentenadvisering een onderdeel vormt van een welstandsverslag blijft het monumentengedeelte vaak onderbelicht.

Er bestaat geen standaard waaraan een monumentenjaarverslag zou moeten voldoen. De kwaliteit van de jaarverslagen zijn wisselend. Sommige monumentencommissies grijpen de publicatie van het jaarverslag aan om aan te geven wat goed gaat en wat voor verbetering vatbaar is. Ook worden ze gebruikt om trends in de aanvragen weer te geven en maken inzichtelijk welke dilemma's de commissie is tegen gekomen. In een aantal verslagen is een weergave van het bestuurlijke gesprek met de portefeuillehouder monumentenzorg opgenomen.

#### Overleg met gemeentebestuur



Bijna de helft van de monumentencommissies (49%) heeft geen structureel overleg met de portefeuillehouder monumentenzorg. Een kwart van de commissies (23%) heeft een keer per jaar overleg. De rest van de commissies overleggen met een andere, vaak onregelmatige frequentie. Monumentencommissies zijn op dit moment, anders dan de Welstandscommissies, niet landelijk georganiseerd. Er is geen koepelorganisatie die de belangen vertegenwoordigt van monumentencommissies en als vraagbaak kan functioneren, terwijl dit wel wenselijk zou zijn. Een koppeling met de bestaande koepel voor welstandscommissies (Federatie Welstand) is een denkbare optie.

## Bijlage 3 Afkortingen en bronnen

### *Afkortingen*

Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BWT	Bouw- en Woningtoezicht
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
DCE	Directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCW
FGM	Federatie Grote Monumentengemeenten
GEAR	Gezamenlijke Erkenningregeling Architecten
GS	College van Gedeputeerde Staten
MW88	Monumentenwet 1988
MoMo	Project Modernisering Monumentenstelsel
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RACM	Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (voorheen RDMZ)
RDMZ	Rijksdienst voor de Monumentenzorg (voorganger van de RACM)
UOV	Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

### *Literatuur*

Algemene wet bestuursrecht  
Gemeentewet  
Monumentwet 1988  
Provinciewet  
Wetsvoorstel beperking adviesplicht  
Woningwet

### *Website*

[www.bna.nl](http://www.bna.nl)  
[www.erfgoednederland.nl](http://www.erfgoednederland.nl)  
[www.fw.nl](http://www.fw.nl)  
[ww.heemschut.nl](http://ww.heemschut.nl)  
[www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)  
[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)  
[www.vng.nl](http://www.vng.nl)  
[www.welstand.amsterdam.nl](http://www.welstand.amsterdam.nl)

sites van diverse gemeenten





# Colofon

Uitgave:

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

Algemeen telefoonnummer	+31 (0)70 – 412 4012
Fax	+31 (0)70 – 412 4014
E-mail	<a href="mailto:info@erfgoedinspectie.nl">info@erfgoedinspectie.nl</a>
Website	<a href="http://www.erfgoedinspectie.nl">www.erfgoedinspectie.nl</a>

Den Haag, oktober 2008

## 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 Minister over de kwaliteit en effectiviteit van de regelgeving.