

Vergaderjaar 2008–2009

31 345

Wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met onder meer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 november 2008

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid inzake het onderhavige wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie voor hun bijdrage aan dit verslag.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie hebben met instemming kennisgenomen van de memorie van antwoord met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Ik ben de leden van deze fracties hiervoor erkentelijk.

De leden van genoemde fracties achten het van groot belang om het rapport van de Erfgoedinspectie «Een goed advies is het halve werk – onderzoek naar monumentencommissies»¹ te kunnen betrekken bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Zij constateren dat ik veel van de aanbevelingen uit het rapport van de Erfgoedinspectie zal overnemen.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie geven aan dat er nog enkele vragen over het wetsvoorstel resteren. Op deze vragen ga ik hieronder uitgebreid in in de volgorde van het nader voorlopig verslag.

2. Verhouding met de Wabo

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie vragen naar de aansluiting van het voorstel van wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met onder meer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning op het voorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Zij vragen of hierop nader kan worden ingegaan in het verlengde van de behandeling van het voorstel voor de Wabo in de Eerste Kamer. Dit mede in relatie tot de reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op het rapport van de Erfgoedinspectie², waarin hij stelde dat het verplichte advies over aanvragen om een monumentenvergunning in een laat stadium van het planvormingsproces komt, terwijl de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij de behandeling van het voorstel voor de Wabo sprak over voorbescherming.

¹ Zie de website van de Erfgoedinspectie: www.erfgoedinspectie.nl.

² Brief van 7 november 2008 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2008–2009, 31 345, D).

De bij ministeriële regeling op basis van het voorgestelde artikel 16 van de Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988) te regelen gevallen waarin ik zal blijven adviseren, zullen integraal overgaan naar het regime van de Wabo. Ze krijgen een plaats in de op de Wabo gebaseerde algemene maatregel van bestuur: het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Dit betekent dat onder de Wabo er op dit punt geen wijziging zal ontstaan. Het ontwerp van het Bor zal in het kader van een zogenoemde voorhangprocedure ook aan de Eerste Kamer worden voorgelegd.

Waar ik in mijn reactie op het rapport van de Erfgoedinspectie stel dat het advies op de vergunningaanvraag thans in een laat stadium van het planvormingsproces komt, heb ik bedoeld te zeggen dat een aanvrager dan al een heel traject van ideeënvorming, opstellen van een plan en voorbespreken daarvan met de gemeente achter de rug heeft. Het is wenselijk dat de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM), doordat minder vaak verplicht hoeft te worden geadviseerd, meer tijd heeft om al in dat voortraject mee te praten.

De voorbescherming is alleen relevant voor nog niet definitief beschermde monumenten, waarvoor een zogenoemde aanwijzingsprocedure loopt (artikel 3 van de Mw 1988). De voorbescherming heeft geen betrekking op het moment van advisering over een vergunningaanvraag met betrekking tot een monument, maar vindt plaats voorafgaand aan de beslissing van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een monument al dan niet als beschermd rijksmonument wordt aangewezen. Door de voorbescherming ontstaat al tijdens de aanwijzingsprocedure een vergunningplicht voor wijzigingen aan het desbetreffende monument. Zowel de advisering als de voorbescherming blijven onverminderd van kracht onder de Wabo.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie vragen een nadere toelichting op de opmerking die ik heb gemaakt in mijn reactie op het rapport van de Erfgoedinspectie ten aanzien van de bereidheid om bepaalde procedurele waarborgen los te laten. Deze leden willen weten wat daarbij de grens dient te zijn, als het gaat om het in stand houden van monumenten.

Deze vraag wil ik beantwoorden in de context van het gehele stelsel van de monumentenzorg (aanwijzing van monumenten, vergunningplicht, kennisinfrastructuur en financieel kader) dat is gericht op de instandhouding en de verantwoorde ontwikkeling van het monumentale erfgoed. Het (gedeeltelijk) opheffen van de ministeriële adviesplicht bij monumentvergunningaanvragen acht ik binnen deze gehele context zeker verantwoord, onder meer omdat bij de belangrijke wijzigingen aan monumenten nog steeds verplicht advies aan de RACM moet worden gevraagd.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie vragen of ik mij realiseer dat de advisering over monumenten en de vergunningverlening onderdeel zullen gaan uitmaken van de Wabo. Zij stellen dat daarbij de Lex silencio positivo van kracht zal zijn in combinatie met een beslistermijn van 8 weken. Hoe zou naar mijn inschatting te voorkomen zijn dat het belang van monumentale en archeologische waarden in die procedure zal ondersneeuwen, zo vragen deze leden.

Uiteraard realiseer ik mij ten volle dat het vergunningenstelsel voor gebouwde rijksmonumenten zal worden overgeheveld naar het stelsel van de omgevingsvergunning. Maar dat voor rijksmonumenten de reguliere voorbereidingsprocedure zal gelden, in combinatie met de mogelijkheid van vergunningverlening van rechtswege bij overschrijding van de beslistermijn, berust op een misverstand. Voor beschermde gebouwde rijksmonumenten zal – net als onder de huidige Mw 1988 – de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken gelden¹. In de uitgebreide

¹ Dit is geregeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdeel d, van de Wabo.

voorbereidingsprocedure van de Wabo is er geen sprake van vergunningverlening van rechtswege.

Vergunningverlening voor beschermde archeologische rijksmonumenten blijft volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure plaatsvinden op grond van de Mw 1988. Het belang van niet beschermde maar wel bekende of te verwachten archeologische waarden wordt gewaarborgd via voorschriften te verbinden aan de omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld het bouwen van bouwwerken, het uitvoeren van werken of werkzaamheden dan wel het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Deze voorschriften kunnen in ieder geval betreffen de verplichting tot het treffen van maatregelen tot behoud in situ, het doen van opgravingen en het laten begeleiden van de werkzaamheden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg.

3. Rol van de RACM

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie tonen zich benieuwd naar mijn ideeën en wensen over de rol en positie van de RACM. Zij vragen in dit verband, hoe de verhouding is tussen de generieke en informele adviespraktijk versus de specifieke, specialistische adviezen bij concrete instandhoudingsvragen. Zij vragen verder, hoe de aandacht dient te worden verdeeld over de verschillende doelgroepen.

Er is zeker geen tegenstelling tussen de informele adviespraktijk en specialistische adviezen. De RACM probeert in een zo vroeg mogelijk stadium van planvorming – dus niet geformaliseerd – benodigde kennis ter beschikking te stellen aan de monumentenzorgpraktijk. Dat gebeurt zowel in de vorm van generieke als van specifieke advisering. Ik kan dit toelichten met een voorbeeld voor een specialistisch onderwerp. Nederland heeft een rijke orgeltraditie die zijn weerslag vindt in een groot aantal monumentale orgels. Via het informele netwerk van eigenaren en orgelrestaurateurs wordt de RACM steeds betrokken bij belangrijke opgaven ten aanzien van deze orgels. De specialistische adviezen die de RACM in een vroeg stadium geeft, worden door de eigenaren doorgaans ter harte genomen, hetgeen (meestal) resulteert in een afgewogen plan waarvoor een monumentenvergunning moet worden aangevraagd. De generieke advisering van de RACM met betrekking tot deze categorie gebeurt in de vorm van een Leidraad voor de instandhouding van orgels, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar regulier onderhoud en restauraties. De aandacht van de RACM voor de verschillende doelgroepen is onder het huidige regime voor een groot deel wettelijk bepaald. Er gaan verplichte adviezen naar burgemeester en wethouders, die besluiten over vergunningaanvragen. Door dit wetsvoorstel ontstaat de mogelijkheid om meer aandacht aan andere doelgroepen te besteden.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie willen weten hoeveel ruimte de RACM krijgt voor het scholen van gemeentelijke monumentencommissies en advisering op aanvraag van gemeenten.

De RACM doet deze scholing en advisering niet alleen. Het ligt voor de hand om het cursusaanbod te realiseren binnen het bestaande samenwerkingsverband van de RACM, het Nationaal Restauratiefonds en Erfgoed Nederland «Erfgoedzorg in de praktijk». Ik wil voorts dat de RACM een en ander afstemt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ik zal er voor zorgen dat de RACM voldoende armslag heeft om een bijdrage te leveren die aansluit bij de wensen uit de praktijk.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie vragen op basis van welke criteria ik de wens in de praktijk zal brengen om «nee» te

verkopen aan gemeenten, wanneer advisering door de RACM onvoldoende meerwaarde lijkt te hebben.

Het kader voor deze criteria wordt in eerste instantie gevormd door de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 16 van de Mw 1988, waarin de beperking van de adviesplicht wordt geconcretiseerd. Ik heb reeds toegezegd dat de RACM tot een jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingswet nog alle adviesaanvragen zal behandelen. Net als nu het geval is bij de landelijke pilot ten aanzien van de beperking van de adviesplicht, zullen er gemeenten zijn die nog alle aanvragen voor advies doorsturen terwijl daar eigenlijk niet zoveel reden voor is. Met deze gemeenten gaat de RACM volgend jaar in gesprek, om op die manier de gewenste adviespraktijk vorm te geven.

De leden van fracties van PvdA, SP en ChristenUnie stellen de vraag of een bundeling van expertise in de RACM niet voordelig is qua efficiency en kosten.

Er is zeker sprake van een bundeling van kennis en expertise bij de RACM, maar het is gelukkig niet de enige instantie waar kennis over de monumentenzorgpraktijk voorhanden is. Ik acht dat ook niet een wenselijk eindbeeld, omdat in zo'n situatie geen recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van gemeenten en particulier initiatief voor de monumentenzorg. Onlosmakelijk verbonden aan die verantwoordelijkheid is de keuzevrijheid om kennis in eigen huis te hebben of van elders te betrekken.

Zo is in lijn met dit uitgangspunt, als vervolg op de decentralisatie van de monumentenzorg in 1988, samen met de provincies een steunpunten-netwerk tot stand gebracht om de kleine gemeenten te helpen hun verantwoordelijkheid goed op te pakken. De RACM kan deze verantwoordelijkheid niet overnemen.

Bij grote transformatieprocessen, zoals herbestemmingsopgaven, kiezen ontwikkelaars en overheden er voor om voor het maken van plannen en de begeleiding van het werk extern expertise in te huren. Dit zijn taken en rollen die niet passen bij een rijksdienst als de RACM.

Op een iets andere wijze hebben ook de leden van de SP-fractie deze kwestie in het voorlopig verslag aan de orde gesteld. Ik verwijs – in aanvulling op het hiervoor gestelde – graag ook naar de beantwoording hiervan in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2008–2009, 31 345, C, pag. 10).

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie stellen de vraag of is in te schatten tot welke extra kosten voor gemeenten deze wetswijziging zal leiden, inclusief de kwestie van de adequate vergoeding aan leden van de monumentencommissies zoals door de Erfgoedinspectie is aanbevolen.

Op het aspect van de vergoeding van leden van de monumentencommissies ben ik kort ingegaan in mijn reactie van 7 november 2008 op het rapport van de Erfgoedinspectie (Kamerstukken I 2008–2009, 31 345, D, pag. 3). Dit wetsvoorstel bevat geen bepalingen ten aanzien van de vergoedingen van leden van monumentencommissies. Er is dus ook geen relatie tussen dit voorstel en de mogelijke toename van kosten bij gemeenten. Iets anders is dat de Erfgoedinspectie heeft geconstateerd dat de geringe vergoeding die leden van monumentencommissies ontvangen, het advieswerk niet aantrekkelijk maakt. Ik heb toegezegd dat ik dit aspect met de VNG zal bespreken.

Verder merk ik op dat de voorgestelde beperking van administratieve lasten voor gemeenten (zowel bij aanwijzingsprocedures voor monumenten als bij de verlening van een monumentenvergunning) er toe leidt

dat allerlei administratieve handelingen niet meer hoeven te worden gedaan. Dit zal dus leiden tot een kostenbesparing en niet tot extra lasten.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie willen weten of het bericht klopt dat de welstandsadviesering wordt afgeschaft. Zij vragen voorts of hiermee de mogelijke functionele bundeling met de monumentenadviesering van tafel is.

Het bericht is onjuist. De brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 3 november 2008 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008–2009, 28 325, nr. 94) bevat het voornemen om de wettelijke *plicht* voor gemeenten tot het inwinnen van een welstandsadvies bij een welstandscommissie af te schaffen. In de gevallen dat gemeenten kiezen voor een continuering van de huidige praktijk van welstandstoetsing, blijft uiteraard ook functionele bundeling van welstands- en monumentencommissies mogelijk.

De leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie vragen of regionale bundeling van gemeentelijke monumentencommissies wellicht te prefereren is boven functionele bundeling van die commissies met bijvoorbeeld welstandscommissies. Zij vragen hoe dit zich dient te verhouden tot de commotie die is ontstaan over de omgevingsdiensten.

Of regionale bundeling, functionele bundeling of een combinatie van beide (alle varianten komen voor) de voorkeur verdient, is een vraag die sterk afhankelijk is van de lokale of regionale situatie. Een algemene voorkeur kan ik niet aangeven.

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen de discussie over bundeling van krachten door gemeenten in een aantal regionale omgevingsdiensten ter uitvoering van voorbereidings- en handhavingstaken met betrekking tot de omgevingsvergunningen en de adviesering over vergunningen met betrekking tot monumenten. De gemeentelijke monumentencommissie, al dan niet functionerend ten behoeve van een aantal gemeenten samen, adviseert aan burgemeester en wethouders. Genoemde omgevingsdiensten zullen nu juist uitvoeringstaken verrichten *in naam van* het bevoegd gezag. Daartussen bestaat een wezenlijk verschil en dat moet zo blijven. Er zal uitdrukkelijk geen overlap kunnen zijn tussen de omgevingsdiensten en regionaal ingestoken monumentencommissies, omdat anders de onafhankelijkheid van de adviesering in gevaar zou komen.

Onder verwijzing naar berichten in de pers over controles door de Erfgoedinspectie in de provincie Zeeland vragen de leden van de fracties van PvdA, SP en ChristenUnie naar de voornemens van die inspectie over haar toezichthoudende taak. Deze leden vragen verder met welk tempo en intensiteit zal worden toegezien op de gemeentelijke praktijk. Tot slot stellen deze leden de vraag of er een voortgangsrapportage op het rapport «Een goed advies is het halve werk – onderzoek naar monumentencommissies» komt.

De inspecties in de provincie Zeeland maken onderdeel uit van een regulier programma van de Erfgoedinspectie waarin periodiek in verschillende gemeenten wordt geïnspecteerd op de domeinen «resultaten» (worden de monumenten op zorgvuldige wijze in stand gehouden), «effectiviteit» (verlopen de procedures zorgvuldig en doelmatig) en «waarborg» (is de zorg voor monumenten verankerd in kennis en beleid).

Dit reguliere programma vormt de basis van informatievergaring door de Erfgoedinspectie. Vanuit die basis worden thema's geselecteerd waarop meer specifieke inspecties worden verricht. Het onderzoek naar de monumentencommissies is daarvan een voorbeeld. Een vervolg op het

rapport «Een goed advies is het halve werk – onderzoek naar monumentencommissies» is niet gepland.

De Erfgoedinspectie blijft ook in de komende jaren diverse reguliere inspecties verrichten. De selectie van gemeenten en thema's vloeit voort uit een interne risicoanalyse die de Erfgoedinspectie jaarlijks opstelt, zoals dat bij elke rijksinspectie in Nederland gebruikelijk is.

In het jaarverslag van de Erfgoedinspectie wordt in algemene zin verslag gedaan van de bevindingen. Dit jaarverslag wordt – voorzien van een reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – aangeboden aan de Tweede Kamer. Uiteraard krijgen gemeenten individueel een rapport over de reguliere inspectie ter plaatse. Alle rapporten worden steeds gepubliceerd op de website van de Erfgoedinspectie, waardoor het werk transparant is en de rapporten inzichtelijk zijn voor iedereen, ook voor niet-geïnspecteerde gemeenten.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk