

Vergaderjaar 2008–2009

29 259

Wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg)

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2009

Op 19 december 2006 vond in Uw kamer de beraadslaging plaats over de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Handelingen I 2006–2007, 29 259, nr. 14, pp. 546–557; 575–588). In dat overleg heeft mijn voorganger, minister van der Hoeven toegezegd om voorafgaand aan de evaluatie van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg een steekproef uit te laten voeren naar de wijze waarop gemeenten het archeologisch aspect betrekken in hun ruimtelijke beleid, met name de bestemmingsplannen. Deze steekproef is als onderdeel van een breder onderzoek naar de doorwerking van cultuurhistorische waarden in gemeentelijke plannen in opdracht van de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) uitgevoerd door RoyalHaskoning (december 2008). Tevens bied ik u aan de adviesnotitie Bescherming Bouwhistorische Waarden (januari 2009) van Kienhuis Hoving advocaten en notarissen¹. Aanleiding voor de uitvoering van dit onderzoek is eveneens gelegen in een toezegging van minister van der Hoeven tijdens bovengenoemde behandeling van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg in de Eerste Kamer om te laten onderzoeken of een bouwhistorisch onderzoek op dit moment kan worden geregeld op een wijze die vergelijkbaar is met de wijze waarop archeologisch onderzoek is geregeld.

Het archeologisch aspect in gemeentelijk beleid

Eind 2007 heeft de RACM opdracht gegeven tot het uitvoeren van een «Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen»¹. Uiteraard maakt ook het archeologisch aspect daarvan onderdeel uit. Het onderzoek is breder – dat wil zeggen integraal cultuurhistorisch – uitgevoerd. Dat ligt ook voor de hand omdat de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van mijn Ministerie zich natuurlijk niet alleen richt op de archeologie maar in de brede zin op de cultuurhistorie. Naast de doorwerking naar het gemeentelijk niveau is ook gekeken naar de doorwerking op provinciaal niveau. Omdat het hier gaat om doorwerking van cultuurhisto-

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 143504.

risch beleid in het ruimtelijk domein is het onderzoek in samenwerking met het ministerie van VROM uitgevoerd.

Als onderzoeksperiode is gekozen voor 1 januari 2007 tot 1 september 2007. Hiermee is een overzicht verkregen van de stand van zaken vóór de inwerkingtreding van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg. Op deze wijze kan het voorliggende onderzoek dienen als nulmeting voor de evaluatie van de bovengenoemde Wet.

Uit de evaluatie blijkt dat in de meeste gemeentelijke plannen en vrijstellingsbesluiten (artikel 19 lid 1 en 2 Wro) een cultuurhistorische paragraaf aanwezig is. De archeologie springt er positief uit: een vergelijk tussen beschikbare gegevensbronnen (Archis, Archeologische Monumentenkaart, Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden, Cultuurhistorische Kaarten van provincies) en de beschrijving van de archeologische waarden in gemeentelijke plannen leert dat deze bijna volledig overeen komen. In het rapport wordt hierover gezegd dat «hieruit kan worden geconcludeerd dat vooruitlopend op de Wet op de Archeologische Monumentenzorg, beschikbare specificaties (AMK, IKAW, Verdrag van Malta, rapport Archeologie in Bestemmingsplannen) succesvol zijn geweest». Er is met andere woorden daadwerkelijk «in de geest van Malta» gewerkt. Niet altijd leidt constatering van archeologische waarden echter tot juridische verankering in het ruimtelijke plan. Dit gebeurt in ongeveer de helft van de gevallen. Daarbij is het van belang te beseffen dat gemeentes zelf een keuze maken in welke gevallen de archeologie – afgewogen tegen andere relevante belangen – een juridische verankering krijgt in het desbetreffende plan.

Een aandachtspunt is daarnaast wel de uitvoeringspraktijk en toezicht en handhaving. Uit interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten hieraan geen prioriteit gaan geven. Onder meer de recent uitgevoerde Evaluatie Belvedere bevestigt dit beeld.

Zoals gezegd zal in het kader van de evaluatie van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg opnieuw een steekproef worden uitgevoerd. Dan kan worden gezien in hoeverre de inwerkingtreding van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg, maar ook van (nieuwe) Wro effect heeft gehad op de doorwerking van het archeologische beleid.

Zoals verwacht is het beeld ten aanzien van de andere cultuurhistorische disciplines iets minder positief. Voor de gebouwde monumentenzorg is dat ook wel logisch, omdat de zorg hiervoor voor een belangrijk deel via sectoraal instrumentarium (Monumentenwet 1988) is vormgegeven. De versterking van borging van de cultuurhistorie via het instrumentarium van de Wro is een van de peilers van mijn visie op de modernisering van de monumentenzorg. Ik zal de uitkomsten van het onderzoek dan ook gebruiken bij het uitwerken van deze visie. Dit zal zijn beslag krijgen in de beleidsbrief over de modernisering van de monumentenzorg die ik nog voor de zomer aan de Tweede Kamer zal sturen.

Adviesnotitie bescherming bouwhistorische waarden

Het voorliggende rapport gaat diepgaand in op de juridische mogelijkheden om bouwhistorische waarden te beschermen en bouwhistorisch onderzoek voor te schrijven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Woningwet, de Monumentenwet 1988 en de autonome gemeentelijke bevoegdheid op grond van de Gemeentewet (artikel 147).

Hoewel er nog geen jurisprudentie is die dit bevestigt, achten de onderzoekers sterke aanwijzingen aanwezig dat bouwhistorische waarden in het kader van de Wro als 'ruimtelijk relevant' moeten worden beschouwd. Dat

betekent dat een regeling ter bescherming hiervan in het bestemmingsplan in beginsel geoorloofd kan zijn.

Deze conclusie wordt nader uitgewerkt met een uiteenzetting van de wijze waarop de bescherming in het normatieve kader van het bestemmingsplan gestalte kan krijgen. De adviesnotitie geeft daarvoor ook modelbepalingen die in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Behalve overeenkomsten met de archeologische praktijk, zoals de mogelijkheid van dubbelbeschermingen en de toepassing van het projectbesluit en ontheffingen, zijn er ook verschillen. Zo is voor de bescherming van bouwhistorische waarden het aanlegvergunningstelsel niet zo relevant. Daartegenover staat dat juist een sloopvergunningstelsel heel goed kan worden gebruikt voor dit doel.

De paragraaf over de instrumenten van de Woningwet gaat met name in op de bouwvergunning. Ook deze kan worden gebruikt voor de bescherming van bouwhistorische waarden, indien daarvoor beschermende bouwregels in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Het vigerende systeem van de Woningwet gaat evenwel niet zover dat bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan de uitvoering van het werk kan worden gevraagd.

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de toepassing van de Monumentenwet 1988 hebben betrekking op de monumentenvergunning. In de adviesnotitie wordt betoogd dat – mits proportioneel – bij een aanvraag van een vergunning een bouwhistorisch onderzoek kan worden verlangd. Ook kan bijvoorbeeld het voorschrift aan een vergunning worden verbonden dat de werkzaamheden door een deskundige op het gebied van de bouwhistorie worden begeleid.

Tot slot is ook relevant dat een gemeente op grond van haar autonome bevoegdheid een monumentenverordening kan opstellen en daarin regels kan opnemen voor de bescherming van bouwhistorische waarden.

Ik wil de voorliggende adviesnotitie op twee manieren gebruiken.

In de eerste plaats zal ik de resultaten van dit onderzoek (in een gebruiksvriendelijke versie), compleet met modelbepalingen, ter beschikking stellen aan gemeenten. Het is mijn indruk dat door het ontbreken van kennis, nog te weinig gebruik gemaakt wordt van de reeds bestaande mogelijkheden om bouwhistorische waarden te beschermen of bouwhistorisch onderzoek voor te schrijven. De RACM zal in zijn adviespraktijk gemeenten hierop actief wijzen. Ook zal ik met de VNG overleggen op welke wijze de (juridische) mogelijkheden verder nog bij gemeenten onder de aandacht kunnen worden gebracht.

In de tweede plaats zal ik samen met mijn collega van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bezien of er een aanleiding is voor aanvullende wetgeving. Ik zal daarover uitspraken doen in mijn beleidsbrief over de modernisering van de monumentenzorg die ik nog voor de zomer aan de Tweede Kamer zal sturen.

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