

Vergaderjaar 2010–2011

32 433

Wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID¹ EN VOOR VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU/WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE²

Vastgesteld 29 maart 2011

¹ Samenstelling Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dölle (CDA), voorzitter, Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Tan (PvdA), vice-voorzitter, Essers (CDA), Meulenbelt (SP), Ten Hove (OSF), Leijnse (PvdA), Staal (D66), Thissen (GL), Hamel (PvdA), Goyert (CDA), Leunissen (CDA), Asscher (VVD), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Slager (SP), Vliegthart (SP), De Boer (CU), Duthler (VVD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

² Samenstelling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie:

Van den Berg (SGP), vac. (VVD), Swenker (VVD), Meindertma (PvdA), voorzitter, Eigeman (PvdA), Putters (PvdA), Meulenbelt (SP), Slagter-Roukema (SP), Leijnse (PvdA), Staal (D66), Thissen (GL), Goijert (CDA), Hendriks (CDA), Janse de Jonge (CDA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), vice-voorzitter, Willems (CDA), Asscher (VVD), Hofstra (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Meurs (PvdA), Slager (SP), Smaling (SP), De Boer (CU), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

³ *Kamerstukken I 2010/11, 32 156, nr. A.*

⁴ Besluit van xxx houdende wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen, bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11, 32 156, nr. 25.*

⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 12.*

⁶ *Kamerstukken I 2010/11, 32 156, nrs. A en B.*

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsontwerp. Zij beseffen dat parallel hieraan nog een discussie wordt gevoerd over de invulling van de modernisering van de monumentenzorg door de gemeenten en over het vergunningvrij maken van beperkte wijzigingen aan monumenten.

Voor wat betreft de gemeentelijke rol in de modernisering van de monumentenzorg (MoMo) ondersteunen zij de lijn van de regering, zoals uiteengezet in de brief van staatssecretaris Zijlstra van 20 december 2010³. Voor wat betreft de AMvB inzake modernisering van de monumentenzorg⁴ wachten zij de nadere discussie die de regering met de Tweede Kamer voert in verband met het aanhouden van de motie Van der Ham⁵ af. Deze leden worden graag geïnformeerd over de uitkomsten van dit overleg.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met instemming kennis genomen van wetsvoorstel 32 433 (wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). De voorgestelde modernisering van de monumentenzorg sluit aan bij de door deze leden voorgestane vereenvoudiging van de regelgeving, zoals (mede) beoogd in de Wabo. Ook hebben deze leden met belangstelling kennis genomen van de brieven⁶ van de staatssecretaris van 20 december 2010 en 16 februari 2011 (inclusief bijlagen).

Deze leden delen de mening van de staatssecretaris dat door de verankering van cultuurhistorische belangen in het ruimtelijk spoor (Besluit ruimtelijke ordening), de integrale wegging tijdens de bestemmingsplan-

procedures wordt versterkt, waardoor tevens langdurige (vervolg)procedures worden voorkomen.

Ten aanzien van het vergunningvrij wijzigen van beschermde monumenten en vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij beschermde monumenten, gemeentelijke en provinciale monumenten en in beschermde stads- of dorpsgezichten, leven bij deze leden nog een aantal vragen. Daaraan voorafgaand onderschrijven zij het uitgangspunt dat in dit nieuwe beleid de monumenteneigenaren centraal dienen te staan en zij het vertrouwen – en de verantwoordelijkheid – krijgen die zij verdienen.

Met belangstelling hebben de leden van de **PvdA**-fractie kennis genomen van niet alleen het voorliggend wetsvoorstel maar ook van de brief van de staatssecretaris van OCW van 20 december 2010 met daaraan gekoppeld het eindrapport «Gemeenten MoMo-proof» van Andersson, Elffers en Felix, en van de brief van dezelfde staatssecretaris van 16 februari 2011 waarin melding wordt gemaakt van de handreiking Erfgoed en Ruimte.¹ In zowel het wetsvoorstel als de overige documenten wordt helder en systematisch doorgedaan op de reeds door het vorige kabinet ingezette beleidslijn van inbedding van de cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening. Een beleidslijn, die door deze leden ondersteund wordt.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport «Gemeenten MoMo-proof» en de reacties van de staatssecretaris op de aanbevelingen van Andersson, Elffers en Felix.² Zij hebben naar aanleiding van genoemd rapport, van de wijziging van de Monumentenwet 1988 en van de brief van de staatssecretaris aan de Eerste Kamer d.d. 20 dec. 2010 («Diverse onderzoeken monumentenzorg»)³ de hieronder volgende vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van onder meer de Monumentenwet 1988. Het op goede wijze behouden van monumentaal erfgoed en van archeologische waarden is voor deze leden namelijk van groot belang. Zij hebben dan ook een aantal vragen over het onderhavige wetsvoorstel, vragen die zeker ook worden opgeroepen door de memorie van toelichting.³ De leden van de **SGP**-fractie sluiten zich bij boven- en onderstaande opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie aan.

2. Algemeen

Structuurvisie cultureel erfgoed

Naar het oordeel van de leden van de **PvdA**-fractie is de ruimtelijke ordening het coördinatie- en integratiekader waarbinnen de afweging plaatsvindt van een verscheidenheid aan sectorale belangen, met inachtneming van internationale verdragen en richtlijnen. Is de regering het met deze leden eens dat een evenwichtige en transparante afweging van de verschillende belangen essentieel is, en dat daaraan procesvoorwaarden verbonden moeten worden? Betekent dat niet dat deelbelangen expliciet benoemd moeten worden en dat het maken van (structuur)visies voor deelbelangen niet alleen een gewenst, maar bijna noodzakelijk onderdeel is van de voorbereiding? Is de regering het met deze leden eens dat dit gewenst c.q. noodzakelijk is om vervolgens tot een afgewogen oordeel te kunnen komen, namelijk een oordeel dat voor de samenleving inzicht biedt in de afweging van belangen en waarin de keuzes beargumenteerd worden weergegeven? Betekent dat niet dat er op korte termijn een structuurvisie voor het cultureel erfgoed gemaakt moet worden, zodat de nationale belangen op dit deelterrein vastgelegd en

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 156, nrs. A (met bijlagen) en B.

² Kamerstukken I 2010/11, 32 156, bijlagen 1 en 2 bij nr. A.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 433, nr. 3.

juridisch verankerd kunnen worden in het Besluit ruimtelijke ordening? Als deze leden zich niet vergissen dan is dit voornemen de vorige kabinetsperiode door de regering bij verschillende behandelingen van wetsvoorstellen betreffende de ruimtelijke ordening aangekondigd. Wordt dit voornemen met dezelfde intentie uitgevoerd en op welke termijn valt dat te verwachten?

Structuurvisies zijn in de Wet ruimtelijke ordening wettelijk verplicht maar vormvrij, en hebben geen juridisch bindende doorwerking naar bestemmingsplannen, behalve wanneer op basis van de structuurvisie in het Besluit ruimtelijke ordening op nationaal niveau en in verordeningen op provinciaal en lokaal niveau, onderdelen verankerd worden. Hoe zorgt de regering er voor dat het niet bij goede bedoelingen van provincies en gemeenten blijft, maar dat er daadwerkelijk een omzetting van structuurvisies naar verordeningen of besluiten plaats gaat vinden?

De handreiking Erfgoed en Ruimte¹ wordt door deze leden als een betekenisvol document beschouwd, waarin op overzichtelijke wijze procesmatig beschreven wordt wat het belang is van het meewegen van cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen, en welke stappen genomen moeten worden om dat op een evenwichtige wijze te doen. Echter, de handreiking gaat toch niet in de plaats komen van een inhoudelijke cultuurhistorische structuurvisie op nationaal niveau?

Vervallen mogelijkheid aanwijzing beschermd monument

De mogelijkheid om op aanvraag een monument aan te wijzen als beschermd monument wordt in het wetsvoorstel geschrapt in artikel I, onderdeel B, onder 1, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Kan de regering zich voorstellen dat er een mogelijkheid bestaat dat een niet geïnventariseerd potentieel monument ontdekt wordt, bijvoorbeeld omdat een gemeente geen invulling gegeven heeft aan het aangeven van cultuurhistorische waarden en geen nader onderzoek heeft gedaan naar die waarden? Is de regering bereid om in voorkomende situaties alsnog onderzoek te verrichten naar de cultuurhistorische waarde van de aangedragen panden of omgeving?

Het wetsvoorstel wil een viertal maatregelen uit de beleidsbrief MoMo² alsnog implementeren. De leden van de **ChristenUnie**- en de **SGP**-fractie zijn bezorgd over de maatregel die de mogelijkheid om op aanvraag een monument aan te wijzen als beschermd monument, schrapt. Die mogelijkheid zal bovendien ook vervallen voor monumenten van na 1939 en zelfs voor een archeologisch monument. Andere instrumenten, zoals het Besluit ruimtelijke ordening en een structuurvisie, zouden voldoende borging bieden. Echter, wat betreft deze instrumenten wordt de cultuurhistorie slechts «meegewogen»³ en wat archeologische monumenten betreft, wordt er via een bestemmingsplan «rekening gehouden met de aanwezige en te verwachten archeologische waarden»⁴. En dat allemaal om vertraging bij de uitvoering van plannen te voorkomen.⁵ Deze leden zouden graag willen vernemen, wat concreet verstaan moet worden onder «meegewogen» en onder «rekening houden met». Hebben we hier niet met boterzachte omschrijvingen te maken? En wat is de winst van het bij planvorming en -uitvoering kwetsbaar maken van archeologische waarden, als die slechts enkele keren per jaar aan de orde komen? Dan ligt het toch voor de hand het bestaande bewezen regime te handhaven, zeker omdat er immers nauwelijks regelwinst te behalen is?

Versnelde procedure vergunningverlening

Een punt uit de beleidsbrief² dat via deze wet gestalte moet krijgen betreft de snellere procedure van de omgevingsvergunning voor eenvoudige ingrepen. Bij deze maatregel lijkt niet het monument maar de snelheid

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 156, nr. B.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 156, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 433, nr. 3, p. 2.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 433, nr. 3, p. 3.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 433, nr. 3, pp. 2-3.

van procedures leidinggevend te zijn. Hier kan dan ook de vraag worden gesteld: waar gaat het eigenlijk om, om de snelheid of om het monument? Ook voor de regering gaat het toch zeker om het laatste? Zo ja, dan dient toch helderheid te komen over wat verstaan moet worden onder «relatief eenvoudige ingrepen» aan een rijksmonument? Wil de regering voor de leden van de **ChristenUnie**- en de **SGP**-fractie duidelijk en toetsbaar omschrijven wat een «relatief eenvoudige ingreep» is? En wanneer begint een ingreep in een monument «een zwaardere» ingreep te worden? Willen deze in de memorie van toelichting¹ gebruikte omschrijvingen immers werken, dan dienen ze transparant en toetsbaar te zijn. Daarmee is niet alleen het (archeologische) monument, maar ook de burger en de overheid gediend. In dit verband verzoeken deze leden de regering ook concreet te reageren op het artikel van de heer Van Leeuwen van 4 februari jl. in de nieuwsberichten van BWT-Info.²

Vrijwilligers monumentenzorg

De staatssecretaris deelt in zijn brief d.d. 20 dec. 2010³ mee dat er onderzoek is gedaan naar de vraag in hoeverre vrijwilligers zich gewaardeerd voelen en of zij behoefte hebben aan een waarderingsprijs. Deze mededeling is echter geen antwoord op de vraag die de commissies van OC&W en VROM stelden in hun brief d.d. 4 december 2009³. De vraag was hoe de minister denkt de vele vrijwilligers, die tot nu toe meestal in actie kwamen bij dreigende sloop van monumenten, te gaan betrekken bij het voortraject en dus bij de totstandkoming van de bestemmingsplannen. De minister antwoordde bij brief van 28 januari 2010³ dat er een plan zou komen om de vrijwilligers in de toekomst te betrekken bij de gemoderniseerde monumentenzorg. Maar van dat plan is in de brief van de staatssecretaris niets terug te vinden, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Kan de regering deze leden mededelen hoe het staat met het aangekondigde plan in de brief van januari vorig jaar?

Wijziging monumentenzorg

De leden van de **ChristenUnie**- en de **SGP**-fractie lezen al direct in de inleiding van de memorie van toelichting dat wordt gesteld dat de monumentenzorg moet worden aangepast naar «de eisen van deze tijd».⁴ Graag vernemen deze leden wat die eisen van onze tijd wel niet zijn en wat daarbij anders is dan de eisen die tot nu toe gesteld worden aan de monumentenzorg.

In ieder geval moge duidelijk zijn, zo volgt ook uit de memorie van toelichting, dat de Monumentenwet slechts een basis, zij het een belangrijke, wordt voor de omgang met monumenten.⁵ De regering voegt daar echter een «maar» aan toe: er moeten krachtiger en eenvoudiger regels komen. Deze leden vragen hoe dit nu zit. Komt er buiten de wet om een geheel van regelgeving dat in de praktijk de wet te boven of te buiten gaat? Dat zal toch niet de bedoeling zijn? Hoe moet dat «maar» dan begrepen worden?

Kwaliteit monumentenzorg

Van belang bij bescherming van monumenten is zeker ook het beschikbare budget. Daarbij is te bedenken, dat voorgesteld wordt de subsidiegrondslag in artikel 34 van de Monumentenwet uit te breiden. Genoemd worden onder andere de uitbreiding van de mogelijkheid tot hergebruik van monumenten en het subsidiëren van niet beschermde monumenten. Hoe kan, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**- en de **SGP**-fractie, uitbreiding van subsidiemogelijkheden gepaard gaan met een gelijkblijvend budget? Dat leidt toch tot directe verdunning van de financiële middelen voor de instandhouding van beschermde

¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 433, nr. 3.

² G.J. van Leeuwen, «Monumentaal kabaal om niks?», <www.bwtinfo.nl>, zoeken onder «nieuwsberichten» met het thema «monumenten».

³ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 156, nr. A.

⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 433, nr. 3, p. 1.

⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 433, nr. 3, p. 2.

monumenten? Hoe denkt de regering de kwaliteit van de monumentenzorg wel op peil te houden? Kan dat concreet worden ingevuld?

3. Kerkelijke monumenten

Toepasselijke procedure

De leden van de **CDA**-fractie hebben enkele vragen over met name de procedures rond kerkelijke monumenten. Bij de behandeling van de Wabo¹ in de Eerste Kamer is door de bewindslieden toegezegd dat voor kerkelijke monumenten de (kortere) reguliere voorbereidingsprocedure zou worden gevolgd. Die toezegging lijkt in het voorliggend wetsontwerp niet te zijn overgenomen. Kan de regering dit toelichten?

Wijzigingen interieur

Bij de Invoeringswet Wabo² hebben de leden van de ChristenUnie- en SGP-fractie, mede namens de CDA-fractie, een relatie met artikel 18 van de Monumentenwet aan de orde gesteld. Dat was en is voor de leden van de **ChristenUnie**- en de **SGP**-fractie een aangelegen punt. In het onderhavige wetsontwerp komt artikel 3.14 van de Wabo te vervallen en wordt artikel 3.2a toegevoegd. Bij de behandeling van dit wetsontwerp tijdens het wetgevingsoverleg van 31 januari 2011 in de Tweede Kamer³ is dit punt ook aan de orde gesteld. De staatssecretaris stelde in dat debat dat het huidige wetsontwerp precies de mogelijkheden geeft die de Eerste Kamer heeft gewenst. «In die zin komt het dus helemaal goed», stelde hij.⁴ De leden van deze fracties namen met genoeg kennis van deze uitspraak. Deze leden interpreteren deze opmerking van de staatssecretaris dan ook zo, dat als er sprake is van wijzigingen in het interieur van een religieus gebouw, welke wijzigingen nodig zijn voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging (terminologie uit het voorgestelde artikel 3.2.a van de WABO), het bevoegd gezag geen beslissing kan nemen waarover geen overeenstemming is bereikt met de eigenaar. Wat dus per definitie in moet houden dat de gevraagde wijziging wordt verleend. Dat moet dus feitelijk betekenen, dat genoemde wijzigingen altijd zullen moeten worden aangemerkt als behorende tot de reguliere procedure, en niet onder het regime van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) (zullen gaan) vallen. Deelt de regering de interpretatie van deze leden op dit punt?

4. Gemeentelijk beleid

Aanvullend lokaal monumentenbeleid

In het Besluit omgevingsrecht zijn enkele categorieën ingrepen gespecificeerd die niet (meer) vergunningsplichtig zijn. Een aantal gemeenten en belangenorganisaties vreest hierbij mogelijke cultuurhistorische «kapitaalvernietiging» en zoekt naar mogelijkheden om «in control» te blijven. De leden van de **VVD**-fractie vragen in hoeverre het gemeenten vrij staat om een aanvullend lokaal monumentenbeleid te formuleren?

Beoordeling procedure door gemeenten

Wat betreft de versnelling van de procedure voor vergunningverlening vinden de leden van de **PvdA**-fractie het tamelijk onbegrijpelijk en weinig consistent dat gemeenten niet zelf mogen uitmaken of zij een nader advies over een mogelijke verstoring van de cultuurhistorische waarden willen inwinnen. Waarom wordt limitatief voorgeschreven op welk type aanvragen de reguliere (8 weken) procedure van toepassing moet zijn en wanneer de uitgebreide procedure (met advies) kan worden toegepast?

¹ Kamerstukken I 2007/08, 30 844, nr. A.

² Kamerstukken I 2008/09, 31 953, nr. A.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 17.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 17, p. 18.

Waarom laat de regering de beoordeling daarvan niet in belangrijke mate over aan de gemeenten? Is hier geen sprake van een contradictie, omdat enerzijds gemeenten alle vrijheid gelaten wordt bij de eigen beoordeling van wat cultuurhistorische waarden zijn en anderzijds zeer limitatief wordt voorgeschreven op welke aanvragen de korte en waarop de uitgebreide procedure van toepassing is? Hoe verklaart de regering deze contradictie?

Beleidsvrijheid gemeenten

Opvallend is dat de staatssecretaris via het in december 2010 voorgehangen Besluit¹ de gemeenten – die nu verantwoordelijk zijn voor het verlenen van een bouwvergunning bij de verbouwing van monumenten – de bevoegdheid uit handen neemt om een vergunning te vragen bij kleinere verbouwingen in het interieur. Is de regering niet met de leden van de **SP**-fractie van mening dat deze centrale beslissing in tegenspraak is met de in de brief d.d. 20 december 2010² beleden «beleidsvrijheid van de gemeenten»?

Essentieel in de Monumentenwet 1988 is de afweging die door een gemeente gemaakt wordt tussen de belangen van de eigenaar en die van het monument (artikel 2 van de wet). In grote monumentengemeenten heeft die afweging inmiddels geresulteerd in een praktijk waarin een zekere vergunningvrijheid met gemeentelijk maatwerk is georganiseerd. Deze leden onderschrijven het verwijt van de monumentenorganisaties dat de AMvB van december 2010 deze wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid van de gemeente ondergraaft en verzoeken de regering uit te leggen hoe dat valt te rijmen met de decentralisatiegedachte van de Monumentenwet.

De leden van de **SP**-fractie vrezen dat er door de jongste regelgeving een situatie ontstaat, waarin gemeenten waarvoor het monumentenbeleid minder belangrijk is, wel de beleidsvrijheid krijgen om monumenten te (laten) verwaarlozen, terwijl gemeenten die juist zorgvuldig met hun rijksmonumenten wensen om te gaan, niet de beleidsvrijheid krijgen om voor verbouwingen een meldingsplicht in te stellen. Is de regering het met deze leden eens dat dit gevaar kan worden afgewend indien zij wel aanbeveling tien overneemt van het rapport van Andersson, Elffers en Felix³ «Zoek in de regelgeving naar mogelijkheden om in lijn met MoMo bescherming van cultuurhistorische waarden te regelen»? Deze leden vragen de regering om haar afwijzende houding te laten varen. Indien zij daar niet toe bereid is, nodigen deze leden haar uit de voornoemde vrees overtuigend te ontzenuwen.

Plicht tot afwegen cultuurhistorische belangen

In de memorie van toelichting⁴ bij voorliggend wetsvoorstel wordt gesteld dat de voorgestelde wijzigingsvoorstellen van de Monumentenwet en de Wabo nodig maar ook logisch zijn, omdat met de beoogde verandering bewerkstelligd wordt dat vanaf heden bij het opstellen van bestemmingsplannen de cultuurhistorie meegewogen *dient* te worden. Ook in de handreiking valt meermalen te lezen dat gemeenten *verplicht* zijn om cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk mee te wegen. Maar wat nu als gemeenten dat onvoldoende doen, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. De kans daarop is niet gering zo toont ook het onderzoek van Andersson, Elffers en Felix³ aan, niet alleen omdat soms andere economische belangen zichtbaarder en met grote urgentie letterlijk ruimte claimen, maar ook omdat de kennis bij een groot aantal gemeenten onvoldoende aanwezig is. Toch wijst de regering de in het onderzoeksrapport gedane aanbeveling om in het Besluit ruimtelijke ordening expliciet aan te geven wat van gemeenten op dit punt verwacht wordt, af met de opmerking dat invulling de eigen verantwoordelijkheid van de

¹ Besluit van xxx houdende wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32 156, nr. 25.

² *Kamerstukken I* 2010/11, 32 156, nr. A.

³ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 156, bijlage 1 bij nr. A.

⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 433, nr. 3.

gemeenten is. Hoe draagt de regering er dan zorg voor dat gemeenten aan de verplichting zullen gaan voldoen? En welke instrumenten zet de regering in als geconstateerd wordt dat sommige gemeenten en sommige provincies de cultuurhistorie niet meenemen in de afweging? Vervalt dan niet de redengeving achter de beleidswijziging, namelijk dat burgers en belangengroepen bij de verandering van sectoraal monumentenbeleid naar integrale gebiedsontwikkeling, bij de voorbereiding van bestemmingsplannen invloed kunnen uitoefenen?

5. Juridische aspecten

Reikwijdte

Het voorliggende wetsontwerp maakt de uitvoering van monumentenzorg «moderne stijl» naar het oordeel van de leden van de **CDA**-fractie effectiever en transparanter. Zij constateren echter dat uit de memorie van toelichting niet altijd helder blijkt in hoeverre de voorgestelde bepalingen betrekking hebben op Rijks- of gemeentelijke monumenten, of op beide categorieën. Kan de regering een en ander verhelderen?

Rechtssystematiek

Het valt de leden van de **CDA**-fractie op dat de reguliere procedure een vergunningsverlening van rechtswege als sluitstuk kent, maar de uitgebreidere (UOV) procedure niet. Volgens de regering past dat niet in de systematiek van de Wabo. Graag ontvangen deze leden op dit punt een nadere toelichting.

Begrippenkader

De Handreiking Erfgoed en Ruimte¹ is bedoeld als leidraad en hulpmiddel voor het gemeentelijk uitvoeringsbeleid en dus niet als bindend voorschrift. Het begrippenkader voor de categorieën vergunningvrije bouwactiviteiten lijkt de leden van de **VVD**-fractie echter nogal ruim en vrij te interpreteren. Begrippen als «onderdeel zonder waarde», «uitpandige veranderingen», «verstoring aanblik», et cetera, kunnen leiden tot veel discussie en daardoor weer tot de (lokale) behoefte tot duiding en aanscherping. Is of wordt dit begrippenkader en/of een checklist opgenomen in de Handreiking?

Definitie belanghebbende

Een voor de leden van de **PvdA**-fractie relevante vraag in verband met het gevorderde voornemen om tot invoering van een relativiteitsvereiste in het ruimtelijke recht over te gaan, is of alle inwoners van een regio als belanghebbende beschouwd kunnen worden. Indien deze voorgenomen beperking van het belanghebbendenbegrip zal worden ingevoerd, wie moeten dan als voldoende belanghebbend worden aangemerkt om een zienswijze en beroep vanuit cultuurhistorisch perspectief te kunnen indienen? Zijn dat, zoals de regering daar nu tegenaan kijkt, alleen de direct omwonenden, of zijn dat alle inwoners of regelmatige bezoekers van een gebied waar zich cultuurhistorische waarden voordoen? Wiens belang wordt voldoende rechtstreeks geschaad, indien in de openbare ruimte cultuurhistorische waarden dreigen te worden aangetast, of indien de monumentale binnenruimte van een Rijksmonument door functieverandering onherstelbaar zal worden aangepast aan de nieuwe functie? Als dit alleen eigenaren zijn van aangrenzende panden of van het pand zelf, dan vragen deze leden of dit verantwoordelijke burgers noodzaakt om in alle gemeenten plaatselijke monumentenverenigingen op te richten, die zich richten op instandhouding van cultuurhistorische waarden. Zou het

¹ Kamerstukken I 2010/11, 32 156, nr. B.

nog verschil kunnen maken of de desbetreffende gemeente in het voortraject van de bestemmingsplanwijziging adequaat belanghebbenden dan wel belangstellenden heeft betrokken? Stel dat een gemeente in de voorbereiding onvoldoende aandacht heeft besteed aan cultuurhistorische waarden alsook burgers en organisaties onvoldoende in de voorbereiding heeft betrokken, kan dit dan tot een uitbreiding van de groep van belanghebbenden leiden? Zo nee, waarom niet?

Terminologie AMvB

Ten aanzien van het vergunningvrij bouwen in beschermde stads- en dorps gezichten is reeds uitgebreid stilgestaan bij de behandeling in de Tweede Kamer. Desalniettemin hebben de leden van de **PvdA**-fractie nog behoefte om daar een nadere vraag over te stellen. In de AMvB tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht¹ wordt het onder meer mogelijk gemaakt in beschermde stad- en dorpsgezichten vergunningvrije bijbehorende bouwwerken te realiseren. De toelichting² suggereert dat het bouwwerken betreft die niet zichtbaar zijn vanaf het openbaar toegankelijke gebied. De regeling zelf heeft het echter over «erfdelen» die niet gekeerd zijn naar het openbaar toegankelijke gebied. Wat is bedoeld met het nieuwe, niet nader toegelichte begrip «erfdelen»? Wordt op deze manier bijvoorbeeld uitgesloten dat de delen van het erf tussen twee villa's in een beschermde wijk dichtgezet worden met vergunningvrij gerealiseerde garages? In de nota van toelichting staat verder het «erf aan de achterkant van een bouwwerk» respectievelijk het «erf aan de achterkant van een beschermd stad- of dorpsgezicht».³ Is grafisch aan te geven waar het bedoelde erf zich precies bevindt? Ook worden vergunningvrije gevelwijzigingen en dakkapellen mogelijk gemaakt aan de achterkant van een «gebouw». Wat is de reden dat hier geen aansluiting is gezocht bij de gangbare terminologie in het Besluit omgevingsrecht dat het begrip «hoofdbouwwerk» hanteert?

6. Uitvoerbaarheid

Verzoeken gemeenten service- en/of meldpunt

De reacties, niet alleen van belangenorganisaties maar ook van een groot aantal gemeenten (over de 40 gemeenten van diverse omvang en ligging), die ervaring hebben met het waarderen van cultuurhistorisch erfgoed, zijn positief over de richting waarin de beleidsverandering zich begeeft. Zij zijn echter aanmerkelijk minder positief over de wijze waarop het beoogde doel wordt uitgevoerd. In het bijzonder zijn de leden van de **PvdA**-fractie getroffen door de brieven⁴ met brede ondersteuning van de gemeenten Utrecht, Amsterdam en Utrechtse Heuvelrug. De gemeenten uiten hun twijfels over de zorgvuldigheid van de voorliggende wetsvoorstellen. Zij doen zeer concrete wijzigingsvoorstellen, zoals het instellen van een meldingsplicht als servicemoment. In het wetgevingsoverleg⁵ met de Tweede Kamer zijn deze onderwerpen aan de orde geweest. Kan de regering aanvullend commentaar geven op deze wijzigingsvoorstellen, met als achtergrond de beleidsontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, zoals uiteengezet aan het begin van dit betoog? Is er, gelet op de vele onzekerheden en risico's bij gebrek aan waarborgen in de huidige wettelijke ruimtelijke ordening met betrekking tot de monumentenzorg, niet een reden het verzoek van de gemeenten om de gevraagde voorzieningen alsnog te overwegen? Ook bij de bespreking van de Wabo wetgeving in de Eerste Kamer is stilgestaan bij nut en noodzaak van een meldpunt waar niet alleen eigenaren, maar ook anderen, vragen over vergunningvrije bouwwerken kunnen stellen of een signaal door kunnen geven. Bij die behandeling werd met name gedacht aan het voldoen aan (brand)veiligheidseisen, maar dezelfde vraag kan gesteld worden voor een professi-

¹ Besluit van xxx houdende wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen, bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11, 32 156, nr. 25.*

² Bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11, 32 156, nr. 25.*

³ Bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11, 32 156, nr. 25, p. 18.*

⁴ Ter inzage gelegd onder respectievelijke griffienummers 147937.03 en 147937.02.

⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 17.*

onele inschatting van cultuurhistorische waarden. Deze leden hebben begrepen dat een wetswijziging nodig is om aan de verplichting tot een meldpunt te voldoen. Wat is er tegen om dat traject in gang te zetten? En wat is er tegen om in die tussentijd de gemeenten te adviseren alvast zo'n meld- of servicepunt in te richten?

Naar aanleiding van het Besluit¹ van de staatssecretaris om «inpandige veranderingen van een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft» (artikel 3a, tweede lid) niet langer vergunningplichtig te doen zijn, vernemen de leden van de **SP**-fractie graag van hoeveel procent van de rijksmonumenten in Nederland het interieur is beschreven. Volgens het blad «Heemschut» is er van de 8 863 monumentale panden in de binnenstad van Amsterdam slechts bij 500 (ofwel circa 6%) het interieur beschreven.² Als deze cijfers kloppen en een landelijk beeld weergeven, hoe kan dan in 94% van de gevallen de eigenaar van een monumentenpand weten of bij een interne verbouwing een monumentaal onderdeel is betrokken? En hoe weet de overheid wat wel of niet vergunningvrij kan worden verbouwd in de panden waarvan het interieur niet is beschreven? Is het alleen daarom al niet zeer wenselijk dat de gemeenten de beleidsruimte wordt geboden om een meldingsplicht bij een voorgenomen interne verbouwing in te stellen?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat ter voorbereiding op dit wetsontwerp geluisterd is naar onder andere gemeenten.³ Dat is uiteraard een goede zaak. De leden van de **ChristenUnie**- en de **SGP**-fractie willen daarom ook graag de reactie van de regering horen op de brief van 11 februari 2011 van de Federatie Grote monumentengemeenten, met als bijlage de brief van 24 januari 2011, inclusief bijlagen, gestuurd door de gemeente Amsterdam en ondersteund door de grote monumentengemeenten.⁴ Deze gemeenten zijn immers de kenners bij uitstek van het omgaan met monumenten. Is het dan niet voor de hand liggend hun pleidooi voor het ondersteunen van eigenaren van monumenten via een servicepunt, als uiterst positief te omhelzen en een legitieme plaats te geven?

Participatie besluitvorming

Het participeren van burgers en belangengroepen aan de voorkant van de besluitvorming is bedoeld om achteraf bezwaar en beroep te onderwerpen. Is de volgorde wel juist om zonder garantie voor een daadwerkelijke participatie van burgers en groepen in het beleidsvoorbereidingsproces, de bezwaar- en beroepmogelijkheden meteen maar te verminderen, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Moet niet eerst worden afgewacht hoe deze beleidswijziging in de praktijk gaat werken? Welke garantie krijgen burgers en belangenorganisaties dat zij vroegtijdig betrokken worden? Wat nu als een gemeente geen structuurvisie maakt? Volgens onderzoek van Andersson, Elffers en Felix⁵ wordt daar namelijk geen prioriteit aan gegeven. Wat nu als in alle bestaande bestemmingsplannen geen zichtbare afweging van cultuurhistorische waarden te vinden is (wat in de meeste situaties het geval is)? Wat nu als er ook in de nieuwe bestemmingsplannen weinig inhoudelijk terug te vinden is van deze afweging en geen vraag om betrokkenheid aan de samenleving is gesteld?

Wat nu als vervolgens, op grond van een bestemmingsplan waarin geen cultuurhistorische paragraaf is terug te vinden, een bouwplan wordt ontwikkeld waardoor naar het oordeel van burgers belangrijke cultuurhistorische waarden verloren dreigen te gaan? Hebben deze burgers dan alsnog een mogelijkheid om naar de bestuursrechter te stappen? Wettelijk is weliswaar niet verankerd hoe ze gehoord moeten worden en hoe de cultuurhistorische paragraaf eruit moet zien, maar de verplichting van de

¹ Besluit van xxx houdende wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32 156, nr. 25.

² D. Coumou, «Amsterdam op de bres voor historische interieurs», *Heemschut* december 2010, pp. 22.

³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 433, nr. 3, pp. 5–6.

⁴ Ter inzage gelegd onder griffienummer 147937.03.

⁵ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 156, bijlage 1 bij nr. A.

cultuurhistorische paragraaf is wel in beleidsnota's en toelichtingen van wetswijzigingen opgenomen.

Gemeenten «MoMo-proof»

De conclusies van het rapport van Andersson, Elffers en Felix¹ bevestigen wat in november 2008 tijdens het debat over de modernisering van de monumentenzorg² in de Eerste Kamer is aangevoerd door de leden van de **SP**-fractie: te veel gemeenten zijn niet in staat om de zorg en het toezicht op de rijksmonumenten over te nemen. De Erfgoedinspectie stelde destijds dat 35% van de gemeentelijke monumentencommissies zélf vond dat ze onvoldoende waren toegerust om hun taak goed uit te kunnen voeren. Uit het in januari 2011 verschenen Monitorboek Erfgoedinspectie 2009–2010³ blijkt dat die situatie sindsdien niet is verbeterd: slechts 58% van de gemeenten geeft aan dat hun toezichthouders deskundig zijn op het gebied van restauratietechnieken, 53% op het gebied van bouwhistorie en slechts 34% op dat van cultuurhistorie. Het rapport van Andersson, Elffers en Felix stelt op basis van een steekproef bij twaalf gemeenten dat de grote gemeenten binnen drie jaar «MoMo-proof» kunnen worden. In de middelgrote en zeker in de kleine gemeenten ontbreekt echter – zo stelt ook dit rapport – voldoende kennis om deze taak naar behoren uit te kunnen voeren. Verwacht wordt dat die gemeenten over zeven jaar «MoMo-proof» zouden kunnen worden. Maar dan moet het Rijk wel een aantal aanvullende maatregelen treffen. Het rapport geeft daartoe zestien aanbevelingen. Een fors deel van die aanbevelingen wil de regering echter niet overnemen. Want (zo schrijft de staatssecretaris in de brief d.d. 20 december 2010): «Beleidsvrijheid van gemeenten vind ik belangrijker dan in detail voorschrijven wat er van gemeenten verwacht wordt».⁴ Als de regering niet alle aanbevelingen overneemt, ondergraaft zij logischerwijze de verwachting die in het rapport wordt uitgesproken over het op termijn «MoMo-proof» worden van de gemeenten. Desalniettemin schetst zij het (haars inziens) «mooie toekomstbeeld» dat binnen tien jaar alle gemeenten in staat zijn om de zorg over de rijksmonumenten adequaat uit te voeren. Afgezien van de vraag of het zo'n mooi toekomstbeeld is, dat het komende decennium het toezicht niet op orde zal zijn, vernemen deze leden graag op basis van welke feiten de regering tot haar «mooie toekomstbeeld» is gekomen.

De leden van de vaste commissies voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,
Dölle

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Meindertsma

De griffier voor dit verslag,
De Boer

¹ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 156, bijlage 1 bij nr. A.

² *Handelingen I* 2008/09, nr. 13, pp. 626–653 en nr. 15, p. 735.

³ Monitorboek Erfgoedinspectie 2009–2010, november 2010.

⁴ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 156, nr. A, p. 6.