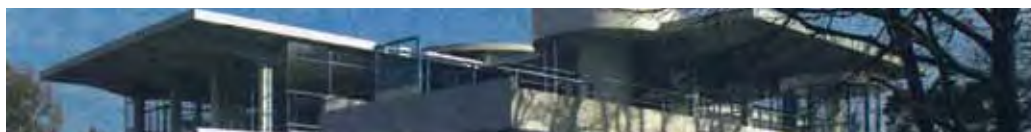




Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Erfgoed in goede handen?

Focus op de gemeentelijke verantwoordelijkheid
voor rijksmonumenten, beschermde stads- en
dorpsgezichten en archeologie



Wat is de Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie houdt op nationaal niveau toezicht op een belangrijk deel van het Nederlandse erfgoed en op de informatiehuishouding bij de centrale overheid. Bovendien draagt de inspectie in het kader van internationale afspraken bij aan het toezicht op het Europese en mondiale erfgoed.

De Erfgoedinspectie ziet in opdracht van de verantwoordelijke bewindspersoon toe op het behoud en beheer van de rijkscollectie, de nationaal beschermde cultuurvoorwerpen en -verzamelingen, de archeologische monumenten, opgravingen en vondsten, en op de gebouwde rijksmonumenten en door het Rijk beschermde stads- en dorpsgezichten. Ook houdt de Erfgoedinspectie toezicht op de archiefvorming en het archiefbeheer van de centrale overheid (Rijk, Hoge Colleges van Staat, zelfstandige bestuursorganen en de rechterlijke macht). Tenslotte adviseert de Erfgoedinspectie de verantwoordelijk bewindspersoon over de kwaliteit en de effectiviteit van wet- en regelgeving op deze terreinen.

De Erfgoedinspectie draagt met haar toezicht bij aan de kwaliteit van het behoud en het beheer van het nationale erfgoed. Aan de hand van risicoanalyses en signalen vanuit de politiek, het beleid, het erfgoedveld en de samenleving stelt de inspectie zwakke plekken in het beheer van het erfgoed vast en agendeert deze.

Als onderdeel van de keten beleid-uitvoering-toezicht houdt de Erfgoedinspectie beleid en uitvoering scherp en wijst ze op mogelijke lacunes in de aandacht voor het nationale erfgoed.

Erfgoed in goede handen?

Focus op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologie



Sint Anna ter Muiden, gemeente Sluis (Erfgoedinspectie, 2009)

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en aanbevelingen	4
2	Inleiding	18
3	Deelonderzoeken	
A	Instandhouding rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten bij gemeenten	22
1	<i>Inleiding</i>	24
2	<i>Methodiek</i>	28
3	<i>Beleidsontwikkelingen in de monumentenzorg</i>	32
4	<i>Bevindingen</i>	38
5	<i>Effectiviteit inspecties</i>	68
6	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	72
B	Toezicht en handhaving in gemeenten bij rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten	80
1	<i>Inleiding</i>	82
2	<i>Methodiek</i>	86
3	<i>Bevindingen</i>	92
4	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	118
C	Archeologie en bestemmingsplannen	124
1	<i>Inleiding</i>	126
2	<i>Methodiek</i>	128
3	<i>Onderzoek voor bestemmingsplan</i>	134
4	<i>Vastlegging in bestemmingsplan</i>	146
5	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	156
4	Bijlagen	166

1

Samenvatting en aanbevelingen

Ons culturele erfgoed is van groot belang voor ons historisch besef en onze gezamenlijke identiteit. Daaraan wordt in belangrijke mate bijgedragen door het erfgoed dat letterlijk 'op straat' ligt: de huizen waarin we wonen, het historische centrum waar we doorheen lopen, en de bodem waarop we staan. Een omgeving die ons sporen uit het verleden laat zien vormt een tastbaar en voor iedere burger beleefbaar element uit dat gezamenlijk verleden. Zo'n omgeving trekt toeristen en investeerders aan, en vormt daarmee een bron van inkomsten voor de landelijke en gemeentelijke economie. De verantwoordelijkheid voor het behoud van dit erfgoed lag in eerste instantie bij het Rijk. Door opeenvolgende wijzigingen van de Monumentenwet zijn steeds meer elementen in de zorg voor het nationaal beschermd erfgoed gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten hebben daarin nu belangrijke taken en bevoegdheden: zij verlenen vergunningen voor restauraties en wijzigingen van rijksmonumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten, zij houden toezicht op de uitvoering van deze ingrepen, zij borgen het archeologisch belang in hun bestemmingsplannen, en zij voeren beleid waarin zij voor een ieder duidelijk maken hoe zij omgaan met het cultureel erfgoed binnen de gemeente.

De Erfgoedinspectie constateert in dit onderzoek dat veel gemeenten zich van deze verantwoordelijkheid bewust zijn. In deze gemeenten wordt met een grote inzet en veel passie gewerkt aan de instandhouding van het door het Rijk beschermde erfgoed. Als gemeenten het archeologisch belang meewegen in bestemmingsplannen doen zij dit serieus. Maar niet altijd, en niet overal, zijn de gebouwde rijksmonumenten en de beschermde stads- en dorpsgezichten in goede handen. De ervaringen van de Erfgoedinspectie in de afgelopen zeven jaar hebben geleerd dat er, met name in de kleinere monumentengemeen-

ten maar toch ook in een paar grotere, nog veel zwakke punten in de gemeentelijke zorg voor het gebouwde erfgoed zijn. In combinatie met de huidige trend van meer vertrouwen in lagere overheden en een terugtrekkende rijksoverheid, met meer verantwoordelijkheid voor gemeenten en burgers, kan dit leiden tot aantastingen van het rijksbeschermd erfgoed. Hiermee zijn uiteraard geen mensenlevens in het geding, zoals in de gezondheidszorg of de jeugdzorg, maar voor het cultureel erfgoed geldt wel dat het onvervangbaar is: weg is weg!

Aanleidingen onderzoek

Voor het rapport *Erfgoed in goede handen?* waren drie directe aanleidingen:

- De eerste aanleiding vormt de aankomende herziening van het omgevingsrecht en de wenselijkheid van het verkrijgen van een overzicht van de stand van zaken in de monumentenzorg voorafgaand aan deze wijziging. In de komende jaren wordt gewerkt aan een geheel nieuwe Omgevingswet, waar wetten zoals de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maar ook onderdelen van de Monumentenwet 1988 alsmede de gehele Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) al dan niet gewijzigd in op zullen gaan. Deze wijziging van het omgevingsrecht biedt de kans om ten aanzien van een aantal van deze knelpunten verbeteringen aan te brengen. Een gedegen overzicht van de huidige situatie is daarbij onontbeerlijk.
- De tweede aanleiding voor het onderzoek vormt de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT), die op 1 oktober 2012 van kracht is geworden. Als gevolg van deze wet ligt het toezicht op de taakuitvoering van gemeenten nu bij de provincies, en niet meer bij de Erfgoedinspectie. Naar verwachting zal het toezicht door de provincies op een meer generiek niveau worden ingestoken, waarbij het toezicht op de monumententaken onderdeel zal uitmaken van andere toezichtvelden. De uitkomsten van dit onderzoek *Erfgoed in goede handen?* kunnen door de provincies worden gebruikt als een o-meting voor de nieuwe toezichtsrol: hoe staan de gemeenten er voor anno 2012 en waar liggen precies de knelpunten?
- De derde aanleiding is de aan de Tweede Kamer toegezegde evaluatie van de Wet archeologische monumentenzorg (Wamz) in 2012. Tijdens de evaluatie werd geconstateerd dat de implementatie van de archeologische monumentenzorg goed is verlopen, maar dat deze nog niet is afgerond. Gemeenten geven niet altijd even bewust invulling aan hun verantwoordelijkheden en de ruimte die de wet biedt, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van passende vrijstellingsnormen. De gemeenten geven echter zelf in de *Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012* voor het overgrote deel aan dat zij wel degelijk rekening houden met archeologie. De Erfgoedinspectie vindt het belangrijk om te weten hoe het beeld precies is, en waar eventuele knelpunten optreden. In zijn beleidsreactie op de Wamz heeft de bewindspersoon van OCW toegezegd het project 'Archeologie voor Gemeenten' te zullen starten, met het doel de gemeentelijke kennis met betrekking tot de afweging van het archeologisch belang te vergroten. De Erfgoedinspectie hoopt met de uitkomsten van dit onderzoek mede richting te geven aan de uitwerking van dit project.

Dit alles vormde aanleiding voor het opstellen van het rapport *Erfgoed in goede handen?*. Het is bedoeld om de taak als toezichthouder op gemeenten voor wat betreft de gebouwde monumentenzorg af te ronden en over te dragen aan de provincies die deze taak gaan overnemen. Tegelijkertijd is het een boodschap aan alle verantwoordelijke partijen om de door de Erfgoedinspectie gesignaleerde risico's ter harte te nemen en te verwerken in beleid en uitvoeringspraktijk. Daartoe levert de Erfgoedinspectie een reeks van aanbevelingen aan het eind van deze samenvatting.

Belangrijkste bevindingen

De Erfgoedinspectie geeft in dit rapport de stand van zaken in de erfgoedzorg door gemeenten weer, op basis van diepgaande inspecties bij gemeenten¹, thematische onderzoeken² en de Monitor Erfgoedinspectie.³ Hierbij is onder meer geconstateerd dat de groep gemeenten die meer recent is geïnspecteerd het in de meeste aspecten iets beter doet dan de groep gemeenten die meer in het verleden door de Erfgoedinspectie is onderzocht. Ofschoon beide groepen gemeenten niet geheel vergelijkbaar waren kan hieruit toch voorzichtig worden geconcludeerd dat gemeenten de processen binnen het gebouwde erfgoed effectiever uitvoeren dan een aantal jaren geleden en dat de zorg voor het gebouwde erfgoed iets beter is geborgd. Tegelijkertijd komen de inspectie de laatste tijd steeds meer geluiden ter ore over bezuinigingen bij gemeenten als gevolg van de economische recessie, die ook de monumentenzorg treffen. Dit doet vermoeden dat deze positieve tendens niet blijvend zal zijn. Ook is geconstateerd dat de gemeenten die door de Erfgoedinspectie diepgaand zijn geïnspecteerd zich sterk hebben verbeterd als gevolg van deze uitgebreide onderzoeken.

Naast deze positieve bevindingen over gemeentelijke zorg voor het erfgoed, zijn er ook een aantal belangrijke zwakke plekken binnen de gemeentelijke zorg voor het gebouwde erfgoed geconstateerd:

- onvoldoende inhoudelijke kennis, bij zowel de gemeenten zelf (soms ook bij grote monumentengemeenten) als bij de monumentencommissies;
- gebrek aan bouwhistorisch onderzoek bij aanvragen voor een omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument, en gebrek aan cultuurhistorisch onderzoek voorafgaand aan bouwplannen in afwijking van de kaders van een bestemmingsplan voor een beschermd gezicht;
- te weinig en onvoldoende deskundig toezicht op omgevingsvergunningen voor wijziging van een beschermd monument, en te weinig structureel toezicht op de bestaande voorraad aan beschermde monumenten in de gemeente;
- te weinig toepassing van sancties bij handhaving;
- onvoldoende borging van de cultuurhistorische waarden van de beschermde gezichten, vanwege een te ruime mogelijkheid tot binnenplanse vrijstellingen in de bestemmingsplannen. Bij buitenplanse vrijstellingen wordt vaak geen rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van het beschermde stads- of dorpsgezicht.

Ter stimulering van verbeteringen noemt het rapport diverse goede voorbeelden van gemeenten waarbij is geconstateerd dat een aspect van de zorg voor het gebouwde erfgoed juist op een voorbeeldige wijze is vormgegeven.

- ¹ Door de Erfgoedinspectie zijn 43 gemeenten diepgaand geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten en/of beschermde gezichten. Bij zeven gemeenten uit deze groep betroffen deze inspecties pilots; de resultaten hiervan zijn niet openbaar en niet meegenomen in het kader van dit onderzoek. Eén gemeente uit deze groep van 43 is zo recent geïnspecteerd dat de resultaten in het kader van dit onderzoek niet konden worden meegenomen. In totaal zijn 155 gemeenten bevraagd in het kader van een inspectie of themaonderzoek; tevens zijn alle gemeenten in Nederland in het kader van de Monitor Erfgoedinspectie bevraagd. Zie voor een overzicht van de interventies bij gemeenten bijlage 1.
- ² Thematische onderzoeken zijn bij de Erfgoedinspectie onderzoeken naar een bepaald aspect in de monumentenzorg, waarvoor grotere groepen gemeenten worden bevraagd.
- ³ De Monitor Erfgoedinspectie is een tweemaaljaarlijks toezichtinstrument dat een indicatie geeft van de naleving van wet- en regelgeving en van de taakuitvoering van de onder toezicht staande organisaties in de omgang met het erfgoed en de informatiehuishouding. De resultaten van de monitor gebruikt de Erfgoedinspectie voor de risicoanalyse; de bevraagde organisaties kunnen deze gebruiken voor zelfevaluatie.

Wat betreft de archeologische monumentenzorg is het beeld over het algemeen positief. Onderzocht is wat het in de praktijk betekent als een gemeente zegt dat zij bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening houdt met archeologie. Daartoe zijn de bestemmingsplannen geanalyseerd van de 63 gemeenten die in de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010 hadden aangegeven dat voor alle bestemmingsplannen rekening gehouden is met archeologie. Geconstateerd wordt dat deze gemeenten:

- bestemmingsplannen toetsen aan de archeologische kennis die is vastgelegd in archeologische waarden- en verwachtingenkaarten, of archeologisch vooronderzoek laten doen;
- het archeologisch belang serieus laten meewegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan;
- in het bestemmingsplan veelal beschermende regels opnemen als uit het archeologisch vooronderzoek blijkt dat er archeologisch erfgoed in de bodem aanwezig kan zijn.

Hiermee is aan een aantal belangrijke voorwaarden voldaan om archeologisch erfgoed te behouden. Omdat het onderzoek zich alleen gericht heeft op de gemeenten die zeggen rekening te houden met archeologie, kunnen deze conclusies niet zonder meer geëxtrapoléerd worden naar alle gemeenten van Nederland. Wel is bij de nieuwe Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 gebleken dat inmiddels 167 gemeenten aangeven het archeologisch belang mee te wegen in alle bestemmingsplannen.

Niet nader onderzochte aspecten in het bovenstaande onderzoek zijn de kwaliteit en actualiteit van gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten, de vraag of het gebruik van de grond en vrijstellingsgrenzen in verhouding staat tot de aanwezige archeologische waarden, en het proces van vergunningverlening dat voortvloeit uit het bestemmingsplan.

Het samenspel van partijen binnen de bestemmingsplanprocedure resulteerde tot voor kort in correcties die doorslaggevend kunnen zijn voor een zorgvuldige omgang met archeologische waarden. Als gevolg van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Wet revitalisering generiek toezicht ligt deze corrigerende rol nu voornamelijk bij de provincies. De rol van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is veranderd, en voor de Inspectie Infrastructuur & Milieu en de Erfgoedinspectie is geen rol meer weggelegd. De nieuwe Omgevingswet zal tot nog meer veranderingen leiden. Het is nog niet duidelijk hoe de processen die bijdragen aan het behoud van het archeologisch erfgoed hierin zullen worden geborgd.

Opzet rapport

De Erfgoedinspectie ziet toe op de naleving van de Monumentenwet 1988 en aanverwante regelgeving, en heeft in dit kader regelmatig individuele gemeenten diepgaand geïnspecteerd.⁴ Hierbij is gekeken hoe in de gemeenten de procedures rond de verlening van de monumenten- cq. omgevingsvergunningen voor de beschermde monumenten en voor bouwplannen in het beschermde gezicht verlopen, en of de zorg voor het gebouwde erfgoed is gewaarborgd door onder meer beleid, kennis en informatieoverdracht. Ook is onderzocht wat de resultaten zijn van de gemeentelijke zorg voor het door het Rijk beschermde erfgoed.

In sectie A van dit rapport worden de gezamenlijke bevindingen weergegeven van deze diepgaande

⁴ De archeologische monumentenzorg is geen onderwerp geweest bij de individuele gemeentelijke inspecties, maar vormde het onderwerp van een thematisch onderzoek in 2012.

inspecties naar de gemeentelijke zorg voor het door het Rijk beschermde erfgoed, die de Erfgoedinspectie sinds 2006 heeft uitgevoerd. In dit onderzoek zijn de bevindingen van de diepgaande inspecties die de Erfgoedinspectie bij gemeenten heeft uitgevoerd afgezet tegen gegevens over gemeenten die uit themaonderzoeken en uit de Monitor Erfgoedinspectie zijn verkregen. Het geeft de belangrijkste sterke en zwakke punten weer in de gemeentelijke zorg voor het gebouwde erfgoed. Het onderzoek focust op de bevindingen van de gemeenten die tussen 2008 en 2012 zijn geïnspecteerd op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten, waarbij een vergelijking wordt getrokken met de gemeentelijke inspecties die tussen 2006 en 2008 zijn uitgevoerd.⁵

Het tweede onderzoek (sectie B) betreft het in 2012 uitgevoerde afzonderlijke thematische onderzoek naar een al eerder getraceerd knelpunt in de gemeentelijke erfgoedzorg: het toezicht en de handhaving bij rijksmonumenten en rijksbeschermde gezichten. Hiervoor zijn twintig gemeenten en een aantal instanties ondervraagd, en zijn de bevindingen meegenomen van de gemeenten die zijn onderzocht in het kader van het project *Korte inspecties 2011*. Ook hier zijn de resultaten van deze onderzoeksgroepen afgezet tegen de resultaten van alle Nederlandse gemeenten uit de Monitor Erfgoedinspectie.

In het derde onderzoek (sectie C) wordt gerapporteerd over een bureauonderzoek naar alle bestemmingsplannen van 63 gemeenten die in de periode van 1 januari 2010 tot 1 november 2011 zijn vastgesteld. Met dit onderzoek is de vraag beantwoord of het behoud van waardevol archeologisch erfgoed daadwerkelijk geborgd is als een gemeente in de Monitor Erfgoedinspectie heeft aangegeven dat zij rekening houdt met archeologie bij de vaststelling van een bestemmingsplan.

In dit rapport worden de bevindingen van de drie bovengenoemde onderzoeken gebundeld en geanalyseerd. Elk van de drie onderzoeken eindigt met eigen conclusies en aanbevelingen ter verbetering of ter verhoging van de kwaliteit; de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn gezamenlijk weergegeven in deze samenvatting.

Effectiviteit inspecties

De effectiviteit van de inspecties bij de gemeenten die door de Erfgoedinspectie diepgaand zijn geïnspecteerd is groot. Veel gemeenten hebben zich sterk verbeterd als gevolg van het inspectietraject: 84% van de aanbevelingen over de rijksmonumenten, en maar liefst 93% van de aanbevelingen betreffende de beschermde gezichten zijn of worden geheel of gedeeltelijk overgenomen door de gemeenten. Hieruit blijkt dat intensieve aandacht zich loont, en leidt tot een kwaliteitsimpuls binnen een gemeente. Het blijkt voor gemeenten eenvoudiger om bijvoorbeeld de procedure rond vergunningverlening te verbeteren, dan onderwerpen zoals beleid, toezicht en handhaving en kennis. Hoewel ook hier veel is bereikt met de inspecties, vergen deze onderwerpen voor gemeenten vaak een langere termijn voor verbetering.

⁵ De gezamenlijke conclusies uit deze eerdere groep gemeenten zijn vastgelegd in het Erfgoedinspectierapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg uit 2008*.

Met het van kracht worden van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT), per 1 oktober 2012, is als eerder gezegd het toezicht dat de Erfgoedinspectie op gemeenten hield, overgegaan naar de provincies. Veel gemeenten geven aan dat zij de toetsende en intervisiewerkzaamheden van de Erfgoedinspectie op dit gebied in de afgelopen jaren als een steun in de rug hebben ervaren. De geïnspecteerde gemeenten zagen veel meerwaarde in de uitgebrachte inspectierapporten en hebben zich vaak sterk kunnen verbeteren als gevolg van een inspectie. Ook uit het klanttevredenheidsonderzoek dat de Inspectieraad uitvoerde onder geïnspecteerden van elf inspectiediensten blijkt een hoge tevredenheid bij de geïnspecteerden van de Erfgoedinspectie.⁶

Dit positieve beeld wordt ook bevestigd door de Federatie Grote Monumentengemeenten. Het in overleg met het veld tot stand gebrachte toezichtskader voorziet volgens hen in een degelijk, efficiënt en eenduidig toezicht. De resultaten hiervan zijn onderling vergelijkbaar, waarmee landsbreed erfgoed op een zelfde wijze wordt benaderd.

Tenslotte

De Erfgoedinspectie wil aan het Interprovinciaal overleg (IPO) en de provincies in overweging geven om bij de inrichting van het interbestuurlijke toezicht op gemeenten te onderzoeken of en in welke mate de aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport kunnen worden opgepakt.

Gebouwd erfgoed: belangrijkste conclusies per deelonderwerp

Kennis

Gemeenten hebben een steeds grotere verantwoordelijkheid in hun zorg voor de door het Rijk beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten. Daartoe is het wel noodzakelijk dat zij de benodigde kennis in huis hebben of extern kunnen betrekken.

- In het onderzoek is geconstateerd dat met name bouw- en architectuurhistorische kennis, en in iets mindere mate restauratietechnische kennis, bij veel gemeenten onvoldoende aanwezig is. Veelal zijn dit de kleine monumentengemeenten, maar dit is ook geconstateerd bij enkele gemeenten met meer dan 200 rijksmonumenten.
- Bij gemeenten met een beschermd gezicht is vaak te weinig kennis aanwezig op het vlak van zowel de cultuurhistorie als de stedenbouw. Op het gebied van wet- en regelgeving, financiële regelingen, de ruimtelijke ordening en planologische procedures is bij de gemeenten veelal wel voldoende kennis aanwezig.
- Tevens is in de gemeentelijke adviescommissies, die adviseren over vergunningaanvragen voor rijksmonumenten, bij deze advisering vaak niet alle wettelijk vereiste kennis van de monumentenzorg beschikbaar.⁷

6 - Evaluatieformulieren Erfgoedinspectie 2006-2012.

- InternetSpiegel, Inspectieraad (in opdracht van Min. BZK), juni 2011. De totaalresultaten van het klanttevredenheidsonderzoek hebben betrekking op het peiljaar 2009/2010.

7 Mon.wet 1988 (art. 15, 1): De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin ten minste de inschakeling wordt geregeld van een commissie op het gebied van de monumentenzorg die in elk geval tot taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een beschermd monument. Van de commissie maken geen deel uit leden van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente. Binnen de commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg.

- Bij de meerderheid van de gemeenten wordt het toezicht op monumenten uitgeoefend door toezicht-houders voor alle aspecten van de omgevingsvergunning of door medewerkers bouwkundig toezicht, en niet door medewerkers met kennis van monumentenzorg. Er worden weinig specifieke opleidings-eisen gesteld aan toezichthouders; wel hebben ze vaak kennis opgedaan in de praktijk en cursussen gevolgd.

Bouw- en cultuurhistorisch onderzoek

- De noodzaak van bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan een grote ingreep wordt door steeds meer gemeenten onderkend. Toch komt het in de praktijk uiteindelijk te weinig tot een bouwhisto-risch onderzoek, meestal als gevolg van de extra kosten of de extra tijd die een onderzoek kost. Als er wel een onderzoek wordt uitgevoerd is dit niet altijd van voldoende kwaliteit. In 2011 bracht de Erfgoedinspectie al een uitgebreid onderzoeksrapport met aanbevelingen uit over dit onderwerp.⁸
- Er wordt nog weinig besloten tot een aanvullend bouwhistorisch onderzoek tijdens de uitvoering. Toezichthouders kunnen vaak niet inschatten wanneer een aanvullend bouwhistorisch noodzakelijk is, bijvoorbeeld wanneer onverwachte en onbekende cultuurhistorische waarden bloot worden gelegd tijdens de uitvoering.
- Met het van kracht worden van de Ministeriële Regeling Omgevingsrecht (Mor) is het voor gemeenten mogelijk een cultuurhistorisch rapport⁹ als indieningsvereiste verplicht te stellen. Maar deze mogelijk-heid is nog niet alom bekend; ook blijft het voor veel gemeenten nog steeds onvoldoende duidelijk wanneer een onderzoek noodzakelijk is.
- In het kader van een buitenplanse planprocedure in een beschermd gezicht wordt door de geïnspec-teerde gemeenten niet altijd cultuurhistorisch onderzoek uitgevoerd. Het doen van onderzoek is daarbij wel van belang omdat het betreffende bouwplan immers niet past binnen de beschermende bepalingen van het bestemmingsplan.

Verankering cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen

- Geconstateerd is dat bestemmingsplannen voor beschermde gezichten soms ruime mogelijkheden bieden voor binnenplanse afwijkingen van de beschermende bepalingen (vrijstellingen cq. ontheffin-gen). Dat kan ertoe leiden dat ontwikkelingen plaatsvinden die voor wat betreft schaal en maat niet passen binnen het beschermde gezicht.
- Ook is geconstateerd dat het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten met een beschermd gezicht vaak geen rekening houdt met de directe omgeving van dit beschermde gezicht. Ruimtelijke ontwik-kelingen in de nabijheid van het beschermde gezicht kunnen negatieve effecten hebben op de cultuurhistorische waarden ervan.

Bouwplannen binnen beschermde gezichten

- Ontwikkelingen die buiten de beschermende kaders van het bestemmingsplan gerealiseerd worden, zijn er vaak de oorzaak van dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimtelijke kwaliteiten van de beschermde stads- of dorpsgezichten. Deze besluiten maken nieuwbouwplannen mogelijk die voor wat betreft

⁸ Verantwoord moderniseren. Bouw- en cultuurhistorisch onderzoek bij gemeenten.

⁹ 'Cultuurhistorische rapporten, daaronder begrepen rapporten inzake architectuurhistorie, bouwhistorie, interieurhistorie, kleurhistorie of tuinhistorie' (Mor 5.4).

schaal, maat en/of locatie binnen de historisch-stedenbouwkundige structuur uit de toon vallen. Om deze ontwikkelingen toch mogelijk te maken geven veel gemeenten daarvoor een buitenplanse vrijstelling. Onder Onderzoek werd al gesteld dat bij dergelijke buitenplanse planprocedures, die niet passen binnen de beschermende bepalingen van het bestemmingsplan, het uitvoeren van een cultuurhistorisch onderzoek van belang is.

Toezicht

- Gemeenten houden te weinig toezicht op bouwwerkzaamheden aan rijksmonumenten. Niet alle gemeenten houden structureel toezicht op alle verleende omgevingsvergunningen voor de beschermde monumenten. De kwaliteit en intensiteit van het toezicht verschilt sterk. De intensiteit van het toezicht verschilt ook per gemeente en is mede afhankelijk van de omvang van het bouwproject. Gemeenten die onvoldoende toezicht houden op de verleende vergunningen weten niet of monumentale waarden bewaard zijn gebleven zoals bedoeld in de vergunning.
- De frequentie van het structurele toezicht op de bestaande voorraad aan rijksmonumenten loopt zeer uiteen. Daardoor hebben gemeenten vaak onvoldoende zicht op het bouwen zonder benodigde vergunning. Door het gebrek aan toezicht op deze illegale bouwactiviteiten aan monumenten weten de gemeenten niet of er monumentale waarden verloren gaan.

Bouwen in afwijking van de vergunning

- Bij bouwwerkzaamheden komt het met enige regelmaat voor dat wordt afgeweken van de verleende vergunning. Bij monumenten kan dit betekenen dat monumentale waarden verloren gaan. Indien het toezicht (of de kennis van de toezichthouder) beperkt is, is er een reëel risico dat dit niet wordt opgemerkt.
- Uit het onderzoek blijkt dat door gemeenten verschillend wordt gedacht over de vraag of een gewijzigde uitvoering moet worden beschouwd als een afwijking van de vergunning. Zo wordt er volgens twee van de geïnterviewde gemeenten nooit afgeweken van de vergunning; volgens enkele grotere monumentengemeenten wordt er in de meerderheid van de gevallen afgeweken. Niet alle afwijkingen worden beschouwd als overtredingen.

Handhaving

- Handhavingsbeleid voor zowel monumenten als beschermde gezichten wordt door gemeenten te weinig inzichtelijk gemaakt voor direct en indirect betrokkenen. Bij weinig gemeenten hebben monumenten en gezichten prioriteit binnen de handhaving.
- Gemeenten zijn weinig geneigd tot het toepassen van bestuursrechtelijke sancties, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Ook doen ze niet vaak aangifte. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt dat toegepast en dan moet er sprake zijn van een groot verlies aan monumentale waarden. Bij het constateren van overtredingen wordt door de gemeenten stilleggen redelijk vaak toegepast. Intrekken van de vergunning en aangifte doen worden heel weinig toegepast. Het komt veel vaker tot een legaliseren van de overtreding. Het opleggen van een last onder dwangsom is een maatregel die gericht is op herstel. Bij verloren gegane monumentale waarden is herstel vaak niet meer mogelijk. Het zou beter zijn om voor deze gevallen een bestuurlijke boete mogelijk te maken op te leggen, maar dit is wettelijk nog niet mogelijk.

Archeologie: belangrijkste conclusies per deelonderwerp

Archeologisch onderzoek

- Archeologisch onderzoek, al dan niet aanvullend, wordt uitgevoerd voor de helft van de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen, en voor een vijfde van de conserverende bestemmingsplannen. Bij ontwikkelingsgerichte plannen wordt dit onderzoek in vier van de vijf gevallen uitgevoerd door een uitvoerder die gravend onderzoek mag doen en conform de KNA werkt, bij conserverende bestemmingsplannen is dit iets meer dan de helft.
- De helft van de conserverende plannen en bijna een derde van de ontwikkelingsgerichte plannen baseren zich op een gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart. Deze kaarten zijn in driekwart van de gevallen opgesteld door een uitvoerder die (aanvullend) gravend onderzoek mag doen en werkt volgens de KNA.

Verankering cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen

- Praktisch alle conserverende bestemmingsplannen, en een kwart van de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen, bieden de mogelijkheid archeologisch erfgoed te behouden in (delen van) het plangebied.
- De mogelijkheid om archeologisch erfgoed te behouden wordt correct vastgelegd in de planverbeelding en de planregels.
- Aan een dubbelbestemming archeologie zijn vrijwel altijd vrijstellingsgrenzen verbonden, meestal voor oppervlakten die kleiner zijn dan 100m² of 500m².
- Bij conserverende bestemmingsplannen en grote ontwikkelingsgerichte plannen zonder dubbelbestemming wordt het archeologisch belang zo nu en dan niet gehonoreerd. Bij kleine ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen zonder dubbelbestemming gaat bij een op de tien plannen mogelijk archeologisch erfgoed verloren.

Overzicht van de belangrijkste aanbevelingen op het gebied van rijksmonumenten en beschermde gezichten

Kennis:

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Verduidelijk in de Monumentenwet 1988 de deskundigheidseisen voor de monumentencommissies. Gebleken is dat de omschrijving in de huidige vorm teveel multi-interpretabel is en tot onduidelijkheid leidt. Geef hierbij zo mogelijk ook het benodigde kennisniveau aan.
- Onderzoek nader of in cursussen en opleidingen voldoende aandacht wordt besteed aan de specifieke kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn bij toezicht op monumenten en bij handhaving.

Aanbeveling aan provincies

- Versterk en optimaliseer de provinciale Steunpunten monumentenzorg, zodat zij vooral door kleinere gemeenten meer en beter kunnen worden benut voor het verkrijgen van kennis.¹⁰

Aanbeveling aan de provinciale Steunpunten monumentenzorg¹¹

- Faciliteer proactief kleinere gemeenten, zodat zij voldoende gebruik kunnen maken van de benodigde kennis, nu de contacten met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) niet meer vanzelfsprekend zijn na het wijzigen van de adviesplicht.

Aanbeveling aan gemeenten

- Vergroot de kennis van restauratietechniek en bouwhistorie van de toezichthouders.

Onderzoek:

Aanbevelingen aan de RCE, de provinciale Steunpunten monumentenzorg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

- Draag zorg voor meer bekendheid bij gemeenten van de mogelijkheid om cultuurhistorisch onderzoek als indieningsvereiste te hanteren bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Aanbeveling aan de VNG

- Stel landelijke richtlijnen voor gemeenten op, op basis waarvan gemeenten de noodzakelijkheid van een onderzoek (en mate van diepgang) voorafgaand aan de planvorming kunnen bepalen.

Aanbeveling aan de provinciale Steunpunten monumentenzorg en aan gemeenten:

- Stimuleer dat gemeenten bij omgevingsvergunningen voor afwijking van het bestemmingsplan (voormalige artikel 19 vrijstellingen en projectbesluiten) cultuurhistorisch onderzoek verrichten.

¹⁰ Zoals ook al in 2009 in het Erfgoedinspectierapport Stut of steunpilaar? werd aanbevolen.

¹¹ Vanaf 1995 is door het Rijk ter ondersteuning van gemeenten met een beperkt aantal monumenten een netwerk van provinciale steunpunten gevormd. De steunpunten ondersteunen deze gemeenten bij de uitvoering van hun wettelijke taken op het gebied van monumentenzorg en archeologie. Het doel van de steunpunten is de kwaliteit van de monumentenzorg in de gemeenten te verbeteren door het bevorderen van kennis en het ondersteunen van het tot stand brengen van monumentenbeleid. Vanaf 2009 is de verantwoordelijkheid voor de steunpunten belegd bij de provincies.

Toezicht en handhaving:

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Bevorder dat in de nieuwe Omgevingswet de mogelijkheid wordt opgenomen voor het opleggen van een bestuurlijke boete door het gemeentebestuur, bij ernstige overtredingen van de voorschriften die monumentale waarden betreffen.¹²

Aanbevelingen aan gemeenten

- Zorg voor voldoende toezicht op rijksmonumenten:
 - op alle verleende vergunningen;
 - systematisch toezicht op illegale bouwactiviteiten, bijvoorbeeld door een periodieke schouw;
 - door toezichthouders met de juiste kennis;
 - ook buiten kantooruren.
- Formuleer voorwaarden in de vergunning zo duidelijk dat de toezichthouder kan beoordelen of wordt afgeweken van de verleende vergunning.
Bepaal bij afwijkingen of het volgende nodig is:
 - een herziene vergunning;
 - vastleggen van afwijkingen in het bouwdoossier.
- Bepaal of tijdens de uitvoering aanvullend bouwhistorisch onderzoek nodig is om inzicht te krijgen in de waarden van bij de vergunningaanvraag nog niet bekende gegevens.
- Neem monumentenzorg op als een van de prioriteiten in het algemene handhavingsbeleid en geef toezichthouders richtlijnen mee voor toepassen van interventies en sancties.

Borging cultuurhistorische waarden beschermde gezichten:

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Stimuleer dat gemeenten de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden niet te ruim formuleren in het bestemmingsplan voor het beschermde gezicht, of dat ruime mogelijkheden gepaard gaan met de randvoorwaarde dat uit een cultuurhistorische analyse moet blijken dat de nieuwe ontwikkeling geen (onevenredige) afbreuk doet aan het beschermde gezicht.

Aanbevelingen aan de RCE

- Stimuleer dat gemeenten meer gebruik maken van de Handreiking Erfgoed en Ruimte op de website van de RCE.
- Onderzoek nader hoe kan worden bevorderd dat gemeenten rekening houden met gebieden grenzend aan beschermde gezichten. Stimuleer hiervoor ook het gebruik van ruimtelijke structuurvisies door gemeenten, waarin onder meer beleid wordt geformuleerd voor de ordening van ruimtelijke bestemmingen.

Aanbeveling aan de provinciale Steunpunten monumentenzorg

- Stimuleer dat gemeenten meer gebruik maken van het ruimtelijke planoverleg bij de provinciale Steunpunten monumentenzorg. Indien bij het betreffende steunpunt zo'n overleg er niet is, stel deze dan in en betrek de RCE hierbij.

¹² Zoals ook al is aanbevolen door Pro-facto / Rijks Universiteit Groningen (2012).

Overzicht van de belangrijkste aanbevelingen met betrekking tot archeologie

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Draag zorg voor processen in de bestemmingsplanprocedure die bijdragen aan de borging van het behoud van het archeologische erfgoed, als de Monumentenwet 1988 in de nieuwe omgevingswetgeving geïntegreerd gaat worden.

Aanbeveling aan de RCE

- Maak bij de voorlichting rond de nieuwe kenniskaart duidelijk dat een regelmatige actualisering van waardenkaarten slechts vertraagd door kan werken in bestemmingsplannen die daaraan refereren.

Aanbeveling aan provincies

- Zie er op basis van de Wet RGT op toe dat in nieuwe bestemmingsplannen rekening wordt gehouden met het archeologische belang.

Aanbeveling aan gemeenten

- Maak toezichthouders duidelijk welke gebieden binnen de gemeente belangrijk zijn vanuit het oogpunt van archeologische monumentenzorg, en wat voor regels daarvoor gelden.
- Zorg dat de gemeente kan beschikken over deskundigheid op gebied van archeologie.

Aanbeveling aan plaatselijke belangenbehartigers, zoals de archeologische werkgroep en historische verenigingen

- Wees alert op verleende omgevingsvergunningen voor aanleg, bouw en sloop in relatie tot de archeologische bepalingen in de geldende bestemmingsplannen.

Aanbeveling aan archeologen

- Formuleer de toelichting op gemeentelijke waardenkaarten en selectieadviezen zo, dat ook niet-archeologen hiermee uit de voeten kunnen.

Overige aanbevelingen, onder meer ter verhoging van de kwaliteit van de zorg voor het gebouwde erfgoed

Aanbeveling aan de Minister van OCW en aan gemeenten

- Bevorder dat in het restauratieproces gebruik wordt gemaakt van ter zake deskundige restauratie-architecten, aannemers en uitvoerders. Stimuleer hiertoe het certificeren van alle uitvoeringswerkzaamheden van het restauratieproces. De certificering van de volledige beroepsgroep, waar al hard aan wordt gewerkt, kan een bijdrage leveren aan de gewenste kwalificatie. Gemeenten kunnen in voorwaarden vastleggen dat gecertificeerde uitvoerders zijn vereist bij restauratie van rijksmonumenten in eigen beheer of bij het verstrekken van gemeentelijke subsidie; ook het Rijk kan dit wellicht eisen bij subsidiëring.
- Maak gebruik van de potentie van monumenten in de opzet van educatieve projecten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bezoeken van een monument tijdens de restauratie, of scholieren in praktische opdrachten kennis laten maken met bouwhistorie.

Aanbeveling aan de VNG

- Attendeer gemeenten op de norm die door het onderzoeksbureau AEF is berekend voor het aantal benodigde fte voor de monumentenzorg. Deze norm is nog weinig bekend bij gemeenten.¹³

¹³ Eindrapport Gemeenten MoMo-proof, Andersson Elffers Felix (10 november 2010). Blz. 87 e.v.



2

Inleiding

Het beleid en de wet- en regelgeving voor de monumentenzorg is de laatste jaren aan grote veranderingen onderhevig. Begrippen zoals de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz), gebiedsgerichte monumentenzorg, vergunningvrij bouwen, wijziging adviesplicht Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE), invoering omgevingsvergunning, toezicht door de provincies, de plannen voor de Omgevingswet; het zijn zo maar een aantal recente ontwikkelingen die grote invloed hebben gehad en nog gaan hebben op de monumentenzorg.

Het voorliggend onderzoek vormt een samenvatting en analyse van de bevindingen uit de inspecties die de Erfgoedinspectie gedurende haar 7-jarig bestaan heeft uitgevoerd naar de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten bij gemeenten. Binnen het decentrale stelsel van de monumentenzorg hebben gemeenten een belangrijke rol: zij verzorgen de vergunningverlening voor wijzigingen aan rijksmonumenten en in rijksbeschermde gezichten, voeren een beleid voor het gemeentelijke culturele erfgoed en verankeren archeologische waarden in hun bestemmingsplannen.

De weergave van de bevindingen uit de gemeentelijke inspecties is uitgebreid met een verdiepend onderzoek naar toezicht en handhaving door gemeenten, en met een afzonderlijk onderzoek naar de verankering van archeologie in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Voor het onderzoek *Erfgoed in goede handen?* waren drie directe aanleidingen.

De eerste aanleiding vormt de aankomende herziening van het omgevingsrecht en de wenselijkheid van het verkrijgen van een overzicht van de stand van zaken in de monumentenzorg voorafgaand aan deze wijziging. In de komende jaren wordt gewerkt aan een geheel nieuwe Omgevingswet, waar wetten zoals de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maar ook onderde-

len van de Monumentenwet 1988 alsmede de gehele Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) al dan niet gewijzigd in op zullen gaan. Deze wijziging van het omgevingsrecht biedt de kans om ten aanzien van een aantal van deze knelpunten verbeteringen aan te brengen. Een gedegen overzicht van de huidige situatie is daarbij onontbeerlijk.

De tweede aanleiding voor het onderzoek vormt de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT), die op 1 oktober 2012 van kracht is geworden. Als gevolg van deze wet ligt het toezicht op de taakuitvoering van gemeenten bij de provincies, en niet meer bij de Erfgoedinspectie. Gemeenten zijn eerstverantwoordelijk voor de instandhouding van rijksmonumenten en rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. De Erfgoedinspectie heeft sinds 2005 diverse gemeenten geïnspecteerd wat betreft de instandhouding van rijksmonumenten; vanaf 2008 zijn ook gemeenten geïnspecteerd op zowel de instandhouding van beschermde stads- en dorpsgezichten als die van rijksmonumenten.

Uit deze inspecties bleek dat een aantal aspecten bij gemeenten over het algemeen goed is georganiseerd en een aantal niet, zoals onderzoek, deskundigheid, toezicht en handhaving.

De derde aanleiding, specifiek voor het onderzoek naar de verankering van de archeologie in gemeentelijke bestemmingsplannen, is de evaluatie van de Wet archeologische monumentenzorg (Wamz) in 2012. Tijdens de evaluatie werd geconstateerd dat de implementatie van de archeologische monumentenzorg goed is verlopen, maar dat deze nog niet is afgerond. Gemeenten geven niet altijd even bewust invulling aan hun verantwoordelijkheden en de ruimte die de wet biedt, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van passende vrijstellingsnormen. Gemeenten zelf geven in de Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 echter voor het overgrote deel aan dat zij wel degelijk rekening houden met archeologie. De Erfgoedinspectie vindt het belangrijk om te weten hoe het beeld precies is, en waar eventuele knelpunten optreden. De bewindspersoon van OCW heeft in de beleidsreactie op de Wamz toegezegd het project 'Archeologie voor Gemeenten' te zullen starten, met het doel de gemeentelijke kennis met betrekking tot de afweging van het archeologisch belang te vergroten. De Erfgoedinspectie hoopt met de uitkomsten van dit onderzoek mede richting te kunnen geven aan de uitwerking van dit project.

Doel van het onderzoek is het inventariseren van de meest relevante gezamenlijke knelpunten in de gemeentelijke monumentenzorg. Hierbij is gekeken naar knelpunten in de zorg voor rijksmonumenten, beschermde gezichten en archeologische waarden. Daarbij is steeds getoetst aan de indicatoren zoals deze zijn vastgelegd in de betreffende toezichtskaders, die als bijlage zijn bijgevoegd bij dit rapport. De hoofdvragen uit deze toezichtskaders zijn per domein:

- Domein Effectiviteit: Gebeurt het proces (bij wijzigingen aan rijksmonumenten en beschermde gezichten en bij ingrepen in de bodem) zorgvuldig en doelmatig?
- Domein Waarborg: Is de zorg voor de beschermde monumenten, de beschermde gezichten en de archeologische waarden verzekerd?
- Domein Resultaten: Zijn de waarden van de beschermde monumenten, de beschermde gezichten en de archeologische waarden zorgvuldig behouden?

Tijdens de gemeentelijke inspecties wordt de monumentenzorg op basis van deze toezichtskaders in zijn breedte onderzocht: naast de wettelijk vastgelegde vergunningprocedure voor wijzigingen aan het

monument of in het gezicht, wordt ook gekeken naar onderwerpen zoals beleid, informatieoverdracht, kennis, en maatschappelijke meerwaarden van de monumentenzorg. Tevens is gekeken naar het resultaat bij de verschillende gemeenten: zijn de waarden van de monumenten en beschermde gezichten zorgvuldig behouden?

In 2008 is door de Erfgoedinspectie een overzichtsrappport uitgebracht van de resultaten van de eerste zestien gemeenten die diepgaand zijn geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten, met de titel *Op weg naar een professionele monumentenzorg*. Dit waren alle gemeenten die destijds 150-200 rijksmonumenten op hun grondgebied hadden. Sindsdien is een groep nieuwe gemeenten van verschillende grootte geïnspecteerd. De resultaten van deze groep gemeenten zijn gebundeld in het onderliggende rapport. Op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten zijn zij tevens vergeleken met de resultaten zoals weergegeven waren in *Op weg naar een professionele monumentenzorg*.

Eind 2011 heeft de Erfgoedinspectie voor de tweede keer de *Monitor Erfgoedinspectie* uitgebracht. Hiervoor werden alle gemeenten in Nederland bevestigd in verband met hun zorg voor de rijksmonumenten, beschermde gezichten en archeologie. De respons op deze monitor was dit keer 100%, alle gemeenten hebben hem ingevuld. De antwoorden geven een indicatie van het naleefgedrag zoals gemeenten dat zelf zien; zij zijn niet door de Erfgoedinspectie geverifieerd. De wel geverifieerde bevindingen die uit de groep gemeenten die diepgaand zijn geïnspecteerd naar voren kwamen, zijn afgezet tegen de antwoorden die alle 418 Nederlandse gemeenten gaven op vergelijkbare vragen in de monitor. Hiermee kunnen de uitkomsten van de vrij smalle onderzoeksgroep van diepgaand geïnspecteerde gemeenten worden getoetst aan de brede onderzoeksgroep uit de monitor, die bestaat uit alle gemeenten in ons land.

Onder andere op basis van de uitkomsten van de gemeentelijke inspecties en de *Monitor Erfgoedinspectie* heeft de Erfgoedinspectie elke twee jaar een risicoanalyse uitgevoerd, die heeft geleid tot een tweejaarlijks werkprogramma op basis waarvan diverse thematische onderzoeken naar de meest risicovolle thema's zijn uitgevoerd. Waar mogelijk zijn in dit rapport de gebundelde resultaten van de gemeentelijke inspecties afgezet tegen de bevindingen uit deze thematische onderzoeken. Daarnaast zijn de resultaten van de nazorg van alle gemeentelijke inspecties met elkaar vergeleken, waaruit blijkt op welke aspecten gemeenten zich naar aanleiding van een inspectie verbeterd hebben, en op welke deelonderwerpen nog steeds aandacht nodig is. Hiermee is ook het effect dat de Erfgoedinspectie heeft bereikt bij de gemeentelijke inspecties weergegeven.

De bevindingen en resultaten van dit onderzoek zijn in dit rapport opgenomen in sectie A. Daarnaast is een diepgaand onderzoek verricht naar toezicht en handhaving in gemeenten bij rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. Uit de eerdere gemeentelijke inspecties en uit de *Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010* was duidelijk geworden dat hierin zwakke plekken lagen bij gemeenten, waarmee er risico's ontstaan voor de instandhouding van de rijksmonumenten en gezichten. In sectie B van dit rapport zijn de bevindingen en conclusies weergegeven uit dit onderzoek. Het onderzoek naar de verankering van archeologie in de gemeentelijke bestemmingsplannen is opgenomen in sectie C van dit rapport. Hiervoor heeft de vraag centraal gestaan in hoeverre het behoud van waardevolle archeologische waarden daadwerkelijk geborgd is als een gemeente bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening heeft gehouden met archeologie. Daartoe zijn over de periode van 1 januari 2010 tot 1 november 2011 alle bestemmingsplannen geanalyseerd van de 65 gemeenten die in de

Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010 hebben aangegeven voor alle bestemmingsplannen rekening te hebben gehouden met archeologie, en dit verankerd hebben in de gemeentelijke regelgeving. Het onderzoek heeft zich toegespitst op een aantal indicatoren binnen het domein Effectiviteit:

- is er deugdelijk onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van behoudenswaardig archeologisch erfgoed;
- heeft de gemeente bij de vaststelling van het bestemmingplan rekening gehouden met de conclusies uit het onderzoek;
- zijn de uitkomsten van het besluitvormingsproces goed vastgelegd in het bestemmingplan en regelgeving.

De bijlagen van alle drie de onderzoeksdelen zijn gebundeld opgenomen achterin de rapportage.

In het rapport wordt aangegeven wat, in het licht van de nieuwe Omgevingswet en van de nieuwe provinciale toezichtsrol, in de toekomst gewaarborgd moet zijn. Beoogd effect van het onderzoek is de knelpunten in het stelsel waar deze aan de orde zijn te verminderen en indien mogelijk op te lossen. Dat gebeurt door gerichte aanbevelingen ten behoeve van verbetering of optimalisering van het stelsel rond de zorg voor het culturele erfgoed.

3 A

Instandhouding
rijksmonumenten
en rijksbeschermd
stads- en
dorpsgezichten
bij gemeenten

Inhoudsopgave

1	Inleiding	24
2	Methodiek	28
3	Beleidsontwikkelingen in de monumentenzorg	32
4	Bevindingen	38
a	Effectiviteit	38
	• Onderzoek	38
	• Bestemmingsplannen	41
	• Planvorming rijksmonumenten	41
	• Planbehandeling rijksmonumenten	43
	• Advisering	44
	• Besluit tot monumentenvergunning cq. omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument	49
	• Besluit voor bouwplan in beschermd gezicht	50
	• Uitvoering monumentenvergunning cq. omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument	52
	• Beheer en onderhoud rijksmonumenten	52
b	Waarborg	54
	• Kennis	54
	• Beleid	56
	• Toezicht en handhaving	60
	• Maatschappelijke meerwaarden	61
	• Informatieoverdracht	63
	• Documentatie	65
c	Resultaten	66
5	Effectiviteit inspecties	68
6	Conclusies en aanbevelingen	72

1

Inleiding

Het beleid en de wet- en regelgeving voor de gebouwde monumentenzorg is de laatste jaren aan grote veranderingen onderhevig.

Gebiedsgerichte monumentenzorg, vergunningvrij bouwen, wijziging adviesplicht Rijksdienst Cultureel Erfgoed, invoering omgevingsvergunning, toezicht door de provincies en de plannen voor de Omgevingswet; het zijn zo maar een aantal recente wijzigingen die grote invloed hebben gehad en nog gaan hebben op de monumentenzorg.

Het voorliggend onderzoek vormt een samenvatting en analyse van de bevindingen uit de inspecties die de Erfgoedinspectie gedurende haar 7-jarig bestaan heeft uitgevoerd naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van rijksmonumenten en door het Rijk beschermde gezichten. Binnen het decentrale stelsel van de monumentenzorg hebben gemeenten een belangrijke rol: zij verzorgen de vergunningverlening voor wijzigingen aan rijksmonumenten en in rijksbeschermd gezichten, houden toezicht op de uitvoering en voeren beleid voor het culturele erfgoed.

Deze rapportage vormt een onderdeel van het overkoepelende rapport *Erfgoed in goede handen? Focus op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologie*.

Aanleiding onderzoek

Voor het onderzoek *Instandhouding rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten bij gemeenten* waren twee directe aanleidingen:

- De eerste aanleiding vormde de aankomende herziening van het omgevingsrecht en de wenselijkheid van het verkrijgen van een overzicht van de stand van zaken in de monumentenzorg voorafgaand aan deze wijziging. In de komende jaren wordt een geheel nieuwe Omgevingswet opgesteld waar wetten zoals de Wro, maar ook onderdelen van

de Monumentenwet 1988 alsmede de gehele Wabo al dan niet gewijzigd in op zullen gaan. Deze wijziging van het omgevingsrecht biedt de kans om ten aanzien van een aantal van deze knelpunten verbeteringen aan te brengen. Een gedegen overzicht van de huidige situatie is daarbij onontbeerlijk.

- De tweede aanleiding voor het onderzoek vormde de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT), die op 1 oktober 2012 van kracht is geworden. Als gevolg van deze wet ligt het toezicht op de taakuitvoering van gemeenten bij de provincies, en niet meer bij de Erfgoedinspectie. Gemeenten zijn eerstverantwoordelijk voor de instandhouding van rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. De Erfgoedinspectie heeft sinds 2005 diverse gemeenten geïnspecteerd wat betreft de instandhouding van rijksmonumenten; vanaf 2008 zijn ook gemeenten geïnspecteerd op de instandhouding van beschermd stads- en dorpsgezichten. Uit deze inspecties bleek dat een aantal aspecten bij gemeenten over het algemeen goed is georganiseerd en een aantal niet, zoals bijvoorbeeld onderzoek, deskundigheid, toezicht en handhaving. Naar het laatste thema is een gericht deelonderzoek uitgevoerd, dat is opgenomen als sectie B van de integrale rapportage *Erfgoed in goede handen?*

Doel en vraagstelling

Doel van het onderzoek is het inventariseren en analyseren van de meest relevante gezamenlijke knelpunten in de gemeentelijke monumentenzorg. Hierbij is gekeken naar knelpunten in de zorg voor rijksmonumenten en door het Rijk beschermd stads- en dorpsgezichten. Daarbij is voor de eerste twee onderwerpen getoetst aan de indicatoren zoals deze zijn vastgelegd in een tweetal toezichtskaders.¹⁴ De hoofdvragen uit deze toezichtskaders zijn:

- Domein Effectiviteit: Gebeurt het proces (bij wijzigingen aan rijksmonumenten en gezichten) zorgvuldig en doelmatig?
- Domein Waarborg: Is de zorg voor de beschermd monumenten en gezichten verzekerd?
- Domein Resultaten: Zijn de waarden van de beschermd monumenten of het beschermd gezicht sinds de aanwijzing zorgvuldig behouden?

Met deze toezichtskaders wordt de monumentenzorg in zijn breedte onderzocht: naast de wettelijk vastgelegde vergunningprocedure voor wijzigingen aan het monument of in het beschermd gezicht, wordt ook gekeken naar onderwerpen zoals beleid, informatieoverdracht, kennis, en maatschappelijke meerwaarden van de monumentenzorg. Tevens is gekeken naar het resultaat bij de verschillende gemeenten: zijn de waarden van de monumenten en beschermd gezichten zorgvuldig behouden?¹⁵

In 2008 is door de Erfgoedinspectie een overzichtsrapport uitgebracht van de resultaten van de eerste zestien gemeenten die diepgaand zijn geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten, met de titel *Op weg naar een professionele monumentenzorg*. Sindsdien is een groep nieuwe gemeenten geïnspecteerd.¹⁶ De resultaten van deze groep gemeenten zijn gebundeld in dit rapport. Op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten zijn zij tevens vergeleken met de resultaten zoals weergegeven waren in *Op weg naar een professionele monumentenzorg*.

¹⁴ Het toezichtskader Instandhouding Rijksmonumenten is als bijlage 2.1 opgenomen; het toezichtskader Instandhouding beschermd stads- en dorpsgezichten als bijlage 2.2.

¹⁵ Een uitgebreide toelichting op de opzet en werking van de toezichtskaders is opgenomen als bijlage 2.0.

¹⁶ Zie voor een overzicht van de kwantitatieve gegevens van deze diepgaand geïnspecteerde gemeenten bijlage 5, en voor een overzicht van alle interventies bij gemeenten door de Erfgoedinspectie bijlage 1. In bijlagen 2, 3 en 4 zijn kwantitatieve gegevens opgenomen over aantallen rijks- en gemeentelijke monumenten, aantallen beschermd gezichten en soort monumentencommissies in alle gemeenten van Nederland.

Onder andere op basis van de uitkomsten van deze diepgaande gemeentelijke inspecties heeft de Erfgoedinspectie elke twee jaar een risicoanalyse uitgevoerd, die heeft geleid tot een tweejaarlijks werkprogramma op basis waarvan diverse thematische onderzoeken naar de meest risicovolle thema's zijn uitgevoerd. Waar mogelijk zijn in dit rapport de gebundelde resultaten van de gemeentelijke inspecties afgezet tegen de bevindingen uit deze thematische onderzoeken. Tevens zijn de bevindingen waar mogelijk vergeleken met de gegevens van alle gemeenten in Nederland die zijn verkregen via de *Monitor Erfgoedinspectie*, waarin de gemeenten aangeven hoe zij zelf vinden dat verschillende aspecten in de monumentenzorg worden ingevuld.

Daarnaast zijn in een afzonderlijk hoofdstuk de resultaten van de nazorg van alle gemeentelijke inspecties met elkaar vergeleken, waaruit blijkt op welke kwaliteitskenmerken gemeenten zich naar aanleiding van een inspectie verbeterd hebben, en op welke onderwerpen nog steeds aandacht nodig is. Hierbij is ook het effect dat de Erfgoedinspectie heeft bereikt bij de gemeentelijke inspecties weergegeven.

Beoogd effect van het onderzoek naar de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten bij gemeenten is de knelpunten in het stelsel waar deze aan de orde zijn te verminderen en indien mogelijk op te lossen. Dat gebeurt door gerichte aanbevelingen ten behoeve van verbetering of optimalisering van het stelsel rond de zorg voor het gebouwde culturele erfgoed.

Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt de methodiek uitgelegd van een gemeentelijke inspectie, van de analyse van alle inspectierapporten en van het onderzoek naar de effecten van de inspecties.

Het derde hoofdstuk geeft een kort overzicht van de belangrijkste relevante wijzigingen in het monumentenstelsel sinds door de Erfgoedinspectie is gestart met de uitvoering van gemeentelijke inspecties. Het vierde hoofdstuk geeft de bevindingen weer van het onderzoek, gerubriceerd per deelonderwerp. De mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd en daarmee het bereikte effect van de inspecties zijn weergegeven in het vijfde hoofdstuk.

Ten slotte zijn in hoofdstuk 6 de conclusies weergegeven, met waar nodig aanbevelingen ten behoeve van een verbetering van het stelsel.



2

Methodiek

De hoofdvragen van dit themarapport vormden de kwaliteitskenmerken en indicatoren uit de domeinen Resultaten, Effectiviteit en Waarborg van de volgende toezichtskaders van de Erfgoedinspectie:

- toezichtskader Instandhouding Rijksmonumenten
- toezichtskader Instandhouding Beschermden stads- en dorpsgezichten

In het kader van dit onderzoek zijn geen specifieke interviews gehouden met gemeenten.

Onderzoek Gemeentelijke inspecties

Inleiding

Tussen 2006 en 2012 hebben uitgebreide inspecties plaatsgevonden in 35 gemeenten.¹⁷

De inspecties zijn onder te verdelen in:

1. 16 middelgrote monumentengemeenten (met 150-200 rijksmonumenten), geïnspecteerd tussen 2006 en 2008, op Instandhouding Rijksmonumenten (RM); de bevindingen van deze groep gemeenten zijn weergegeven in het rapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg*
2. 19 kleine, middelgrote en grote monumentengemeenten, geïnspecteerd tussen 2008 en 2012, waarvan:
 - 8 gemeenten geïnspecteerd op alleen Instandhouding Rijksmonumenten (RM)
 - 4 gemeenten geïnspecteerd op alleen Instandhouding Beschermden Stads- en Dorpsgezichten (BSDG)
 - 7 combi-inspecties: Instandhouding Rijksmonumenten én Instandhouding Beschermden Stads- en Dorpsgezichten (RM-BSDG).

¹⁷ Daarnaast is één gemeente zo recent onderzocht dat de resultaten niet konden worden meegenomen in het kader van dit onderzoeksrapport.

Opzet gemeente-inspectie

Een diepgaande inspectie bij een gemeente bestaat uit de volgende stappen:

- Een start/kennismakingsgesprek
- Opvragen en analyseren van beleidsdocumenten
- Opvragen en analyseren van vergunningdossiers
- De inspectie in de gemeente
- De uitwerking van de gegevens in een conceptrapport met aanbevelingen
- Bespreking conceptrapport met de gemeente
- Opsturen en publicatie definitief rapport (op www.erfgoedinspectie.nl)

Ten behoeve van het opvragen van de vergunningdossiers wordt aan de gemeente een overzicht gevraagd van de verleende monumentenvergunningen cq. omgevingsvergunningen voor wijziging van beschermde monumenten van de laatste drie jaar. Indien (ook) het beschermde gezicht wordt geïnspecteerd, wordt ook een overzicht gevraagd van de verleende bouwvergunningen binnen dit beschermde gezicht van de laatste drie jaar. Hieruit wordt door de Erfgoedinspectie een keuze gemaakt welke vergunningdossiers als reality check worden opgevraagd. De betreffende rijksmonumenten en bouwprojecten worden tijdens de inspectie ter plaatse bezocht, waarbij wordt gesproken met de eigenaar, de architect en/of de projectontwikkelaar.

Tijdens de inspectie in de gemeente, die twee dagen duurt, wordt tevens gesproken met alle actoren die zich binnen de gemeente bezighouden met de monumentenzorg, zoals de portefeuillehouder, ambtenaren beleid/vergunningverlening/toezicht, monumentencommissie, consultants van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en de historische vereniging.

Alle bevindingen uit de gesprekken, de documenten en de inspectie ter plaatse leiden tot een conceptrapport met aanbevelingen, dat met de gemeente wordt besproken. Reacties van de gemeente worden verwerkt tot het definitieve inspectierapport dat aan de gemeente wordt toegestuurd. Na ontvangst van het inspectierapport levert de gemeente een schriftelijke bestuurlijke reactie op de aanbevelingen uit het rapport. Hierin wordt aangegeven wat de gemeente met elke aanbeveling al dan niet gaat doen. Een jaar (of iets langer) na die bespreking vindt een bespreking plaats van de resultaten: hoe is de gemeente omgegaan met de aanbevelingen. In een door de Erfgoedinspectie opgesteld nazorgverslag wordt per aanbeveling beschreven wat de bestuurlijke reactie was en vervolgens hoe met de aanbeveling is omgegaan. Tevens wordt aan de gemeente schriftelijk medegedeeld of met deze uitkomsten het inspectietraject wordt afgerond of dat de behaalde resultaten nopen tot een vervolgetraject.

Beoordelingen

Alle bevindingen uit de inspecties zijn naast in tekst ook vastgelegd in beoordelingen op indicatorniveau, waarbij een driepuntsschaal is gehanteerd (+, +/- en -). De beoordelingen van alle gemeenten zijn per indicator naast elkaar gezet, waarmee het gemiddelde niveau van alle geïnspecteerde gemeenten kan worden beoordeeld. Ook kunnen hieruit percentages worden herleid: hoeveel gemeenten krijgen als beoordeling een +, hoeveel een +/-, etc.¹⁸

¹⁸ De tabellen met de beoordelingen per indicator zijn opgenomen als bijlagen 6, 7 en 8.

Dit is voor beide onderzoeksgroepen (1. de geïnspecteerde gemeenten tussen 2006 en 2008, en 2. de geïnspecteerde gemeenten tussen 2008 en 2012) uitgevoerd, waarmee beide groepen min of meer vergelijkbaar worden en een trend in tijd zichtbaar kan worden gemaakt. Min of meer, omdat deze beide groepen wel enigszins verschillend zijn. De oudere groep betreft alleen gemeenten met 150-200 rijksmonumenten, de recentere groep bestaat uit gemeenten van een meer verschillende grootte (tussen de 71 en 1112 rijksmonumenten). Met deze vergelijking kan dus slechts een indicatie gegeven worden van de trend.

Monitor Erfgoedinspectie

Een andere vergelijking die waar mogelijk is uitgevoerd betreft die met de resultaten van de *Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012*, met soms een terugkijk naar de *Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010*. In het kader van deze monitor zijn alle gemeenten in Nederland bevraagd naar diverse aspecten betreffende de zorg voor rijksmonumenten en beschermde gezichten. De vragenlijsten van de meest recente monitor zijn door alle gemeenten in Nederland ingevuld en geretourneerd, wat een respons van 100% opleverde. De antwoorden die zijn gegeven in het kader van deze monitor zijn door de gemeente zelf ingevuld, en geven in die zin een indicatie van hoe de gemeente zelf vindt hoe zij de diverse aspecten invult. De antwoorden zijn niet geverifieerd door de Erfgoedinspectie, en geven hiermee een indruk van de naleving naar het oordeel van de gemeente.

Daarnaast zijn daar waar mogelijk vergelijkingen getrokken met relevante interne of externe onderzoeken naar het onderwerp.

Onderzoek naar de effecten van de gemeentelijke inspecties

Opzet van het onderzoek naar de resultaten van de gemeentelijk inspecties, gemeten naar de mate waarin gemeenten de aanbevelingen hebben overgenomen.

Uitgangspunten en bronnen

Er is een analyse uitgevoerd van de resultaten van nazorg (natrajecten) in de gemeenten. Dat zijn niet alle 35 gemeenten, omdat van recent geïnspecteerde gemeenten nog geen natraject in gang is gezet of omdat het natraject nog niet was afgerond per 1 oktober 2012.

Er is een systematische analyse uitgevoerd, waarbij per gemeente en per kenmerk is 'gescoord' wat de resultaten zijn van de aanbeveling. Zo ontstaat per kenmerk over alle gemeenten inzicht hoeveel aanbevelingen zijn gerealiseerd, deels gerealiseerd of niet gerealiseerd. Dit oordeel is vastgesteld door inspecteurs na het gesprek met de gemeente, niet door de gemeente zelf.¹⁹

De diverse aanbevelingen verschillen sterk in 'gewicht'. Het is echter niet goed mogelijk per aanbeveling een gewicht toe te kennen om op die manier een gewogen score te verkrijgen. Alle aanbevelingen en bijbehorende resultaten zijn daarom even zwaar gewogen.

¹⁹ Bij sommige gemeenten is een tweede ronde gehouden van nazorg. Deze tweede nazorg is ook verwerkt.

Opzet analyses

Voor de analyse zijn de gemeentelijke inspecties verdeeld over drie verschillende groepen:

- De 16 middelgrote monumentengemeenten, geïnspecteerd tussen 2006 en 2008 op Instandhouding Rijksmonumenten (interne aanduiding **RM16**)
- De 15 gemeenten (van verschillende grootte) geïnspecteerd tussen 2008 en 2012 op Instandhouding Rijksmonumenten (interne aanduiding **RM15**)
- De 11 gemeenten geïnspecteerd op Instandhouding Beschermd Stads- en Dorpsgezichten (interne aanduiding **BSDG**)

De gemeenten van de gecombineerde inspecties zijn zowel gerekend onder de groep RM15 als onder de groep BSDG. Aanbevelingen zijn alleen gescoord op het terrein waarop deze betrekking hebben, dus rijksmonumenten of beschermde gezichten, of indien van toepassing, op beide terreinen.

De beoordelingen van het resultaat van de aanbevelingen is per gemeente per kenmerk per aanbeveling ingevuld, volgens de volgende indeling:

R = gerealiseerd	Ook: grotendeels gerealiseerd.
D = deels gerealiseerd	Dat kan zowel een kleiner als groter deel betreffen.
N = Niet gerealiseerd	Bijv: de gemeente neemt de aanbeveling niet over. Ook: nog niet, als er geen vooruitzicht is op realisatie op korte termijn.
W = wordt aan gewerkt	Bijv: wordt binnenkort door de gemeenteraad vastgesteld.
? = onbekend	Is bijv. niet aan de orde geweest in het natraject.
nvt = niet van toepassing	Bijv. omdat een wetswijziging heeft plaatsgevonden.

Verwerking gegevens

In de tabellen zijn per gemeente per kenmerk de aanduidingen R, D, W, N, nvt en ? geteld.

Naast aantallen worden percentages berekend hoe vaak bij alle betreffende gemeenten tezamen de aanduiding voorkomt.

De percentages van de aanduiding 'nvt' of '?' zijn gebaseerd op het totaal aantal aanbevelingen bij dat kenmerk. Het aantal keren dat 'nvt' en '?' voorkomen is voor de berekening van de overige percentages verder buiten beschouwing gelaten.

De percentages voor R, D, W en N samen komen daardoor op 100 uit. Dit is gedaan om een reëel beeld te geven van hoe door de gemeenten met de aanbevelingen is omgegaan. Voor de analyse zijn tellingen gemaakt met de gegevens per kenmerk, per gemeente per aanbeveling. Voor dit rapport zijn de gegevens geaccumuleerd per kenmerk en niet per gemeente.²⁰

²⁰ De tabellen met de resultaten van de nazorg bij gemeenten zijn opgenomen als bijlage 9, 10 en 11.

3

Beleids- ontwikkelingen in de monumentenzorg

De in deze rapportage onderzochte gemeentelijke inspecties zijn uitgevoerd in de periode 2008-2012. In deze periode zijn veel wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd. De bij deze inspecties gebruikte toezichtskaders zijn daarom enkele keren op onderdelen aangepast aan deze wijzigingen. Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en veranderingen die relevant waren bij het onderzoek naar de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten bij gemeenten.

Wijzigingen in de Monumentenwet 1988

Beperking ministeriële adviesplicht

Op 1 januari 2009 is de Monumentenwet 1988 gewijzigd ten behoeve van de beperking van de adviesrol van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bij aanvragen om een monumentenvergunning cq. omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument. Op grond van deze wet is bij ministeriële regeling bepaald in welke gevallen de gemeente verplicht is de aanvraag voor advies aan de Minister voor te leggen. De Minister adviseert alleen nog indien een monument wordt gesloopt, ingrijpend wordt gewijzigd, een nieuwe bestemming krijgt of gereconstrueerd wordt. Zodoende ontstaat er voor de Minister (namens deze de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)) ruimte om meer aandacht te besteden aan die zaken waarbij het belang van monumentenzorg het grootst is.

Adviesbevoegdheid Gedeputeerde Staten van de Provincie

Tot de wijziging van de Monumentenwet 1988 gold dat voor de beslissing omtrent de aanvraag om een vergunning voor alle rijksmonumenten buiten de bebouwde kom het verplicht was advies te vragen bij Gedeputeerde Staten. In de

praktijk bleken de provincies hieraan op verschillende wijze invulling te geven. Daarom is de verplichte advisering met ingang van 1 januari 2009 losgelaten. Indien het monument buiten de bebouwde kom ligt, zijn burgemeester en wethouders verplicht om een afschrift van de aanvraag aan Gedeputeerde Staten te zenden. Gedeputeerde Staten kunnen de adviesbevoegdheid vervolgens naar eigen inzicht invullen en al dan niet tot advisering overgaan.

Monumentencommissie

Omdat het advies van de Minister bij het merendeel van de vergunningaanvragen kwam te vervallen, moest de deskundige inbreng op een andere manier zeker worden gesteld. Daarom schrijft de Monumentenwet 1988 met ingang van 1 januari 2009 voor dat de bij verordening in te stellen monumentencommissie zowel onafhankelijk als deskundig dient te zijn op het gebied van de monumentenzorg. De samenstelling van de commissie moet met andere woorden een onafhankelijk en deskundig oordeel kunnen vormen. 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 kan dus niet door bestuurlijke belangen worden geleid. Tevens is bepaald dat in de commissie tenminste enkele leden deskundig moeten zijn op het gebied van de monumentenzorg.

Wijzigingen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Omgevingsvergunning

Met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn verschillende vergunningen en ontheffingen samengevoegd in één vergunning: de omgevingsvergunning. Bestaat een project uit bouwwerkzaamheden aan een monument, dan gaat het om de activiteit wijzigen van een monument en de activiteit bouwen. Voorheen waren hiervoor een aparte omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument en een aparte bouwvergunning nodig. Met ingang van 1 oktober 2010 is voor deze activiteiten alleen een omgevingsvergunning vereist.

Binnen een project worden dus verschillende activiteiten onderscheiden, ook al gaat het feitelijk om dezelfde werkzaamheden. Deze activiteiten zijn procedureel in één vergunning geïntegreerd, maar worden inhoudelijk anders beoordeeld omdat op de onderscheidenlijke activiteiten verschillende toetsingskaders van toepassing zijn. De bouwactiviteiten worden onder meer getoetst op de planologische en bouwtechnische aanvaardbaarheid, terwijl de aanvaardbaarheid voor het in enig opzicht wijzigen van een monument getoetst wordt uit oogpunt van een goede monumentenzorg. Dat kan dus betekenen dat de beoordeling van één van de activiteiten uit het project aan het betreffende toetsingskader een weigeringsgrond oplevert. De omgevingsvergunning kan in dat geval niet worden verleend.

Indieningsvereisten

Indieningsvereisten voor monumentenvergunningen werden tot de inwerkingtreding van de Wabo niet in een wettelijke regeling voorgeschreven. De Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) voorziet voor het eerst in specifieke indieningsvereisten voor activiteiten met betrekking tot monumenten. De vereisten betreffen de indiening van gegevens en bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de vergunningaanvraag voor het in enig opzicht wijzigen van een monument.

Die bestaan onder meer uit cultuurhistorische en bouwtechnische rapporten en een omschrijving van de toe te passen constructies, materialen, afwerkingen en kleuren.

Wijzigingen die voortvloeien uit de Modernisering Monumentenzorg

In 2009 verscheen de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo) van de Minister van OCW. De Minister zet in deze beleidsbrief uiteen hoe hij het Nederlandse monumentale erfgoed ziet in de huidige Nederlandse samenleving. Op basis hiervan kondigt hij maatregelen aan die de monumentenzorg moeten moderniseren.

Advisering

In de Monumentenwet 1988 en de Wabo was geregeld dat op alle aanvragen voor een vergunning inzake een beschermd rijksmonument de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) van toepassing was. Deze procedure kent een beslistermijn van maximaal 6 maanden. Bij eenvoudige ingrepen aan een monument heeft de UOV geen meerwaarde en kan deze leiden tot een vertraging in de procedure van vergunningverlening. Met ingang van 1 januari 2012 is daarom in de Wabo bepaald dat alleen de UOV van toepassing is indien het college van burgemeester en wethouders verplicht is om advies te vragen aan de Minister en in bepaalde gevallen aan Gedeputeerde Staten. Dit zijn de gevallen waarin een beschermd monument wezenlijk dreigt te worden aangetast en waarbij advisering om die reden meerwaarde kan hebben. Indien geen sprake is van een verplichte adviseur dan is de reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken van toepassing. Dat betekent dat de procedure van vergunningverlening in 70% van de gevallen is verkort van 26 naar 8 weken.

Tot 2012 moest het college van burgemeester en wethouders bij vergunningprocedures inzake beschermde monumenten buiten de bebouwde kom altijd bij Gedeputeerde Staten om advies vragen. Dat betekende dus ook dat altijd de UOV van toepassing was. Met ingang van 1 januari 2012 is daarom om dezelfde redenen als hierboven in het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bij de vergunningaanvraag inzake rijksmonumenten buiten de bebouwde kom Gedeputeerde Staten alleen nog om advies moet vragen in de gevallen dat ook de Minister verplicht om advies gevraagd moet worden.

Subsidiegrondslag voor herbestemming monumenten

De komende decennia zullen historische gebouwen steeds meer met leegstand te maken krijgen. Planvorming bij herbestemming duurt soms jaren, en leegstand tast het gebouw aan. Het Rijksbeleid is er dan ook op gericht de gebouwen in de planperiode tegen verloederung te beschermen. Zo ontstaat rust, ruimte en tijd om plannen te ontwikkelen en financiers te vinden.

Met ingang van 1 januari 2012 is de subsidiegrondslag in de Monumentenwet 1988 uitgebreid zodat de Minister ook subsidie kan verstrekken om de mogelijkheden van herbestemming van monumenten te vergroten. Dat geldt voor beschermde rijksmonumenten, maar ook voor monumenten die deze wettelijk beschermde status niet hebben. Op grond van de ministeriële Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten kan subsidie aangevraagd worden voor haalbaarheidsonderzoek naar de herbestemming en voor het wind- en waterdicht houden van monumenten.

Om de aandacht voor herbestemming vorm te geven heeft de RCE in 2010 een Nationaal Programma Herbestemming en de Nationale Agenda Herbestemming in het leven geroepen. In deze Agenda geven private, publieke en particuliere partijen gezamenlijk aan op welke manier het vraagstuk van leegstand kan worden beantwoord door herbestemming. In de Agenda wordt onder meer ingezet op het ontwikkelen en verspreiden van kennis over herbestemming en het inhoudelijk, politiek en publiek agenderen van het onderwerp.

Cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening

In de beleidsbrief Momo wordt veel belang gehecht aan een gebiedsgerichte erfgoedzorg. In veel gevallen bepalen cultuurhistorische waarden namelijk de identiteit van een plek of gebied en bieden ze aanknopingspunten voor toekomstige ontwikkelingen. Door de Minister is daarom de ambitie uitgesproken dat gemeenten cultuurhistorische waarden integraal betrekken bij hun ruimtelijk ordeningsbeleid. Om dit te bereiken is het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat gemeenten voortaan uitdrukkelijk moeten motiveren hoe zij met cultuurhistorische waarden bij het vaststellen van een bestemmingsplan rekening hebben gehouden. Dat betekent dat gemeenten een analyse moeten verrichten van de cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplan-gebied en daar conclusies aan verbinden die dan in een bestemmingsplan worden verankerd. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) is bepaald dat het zelfde motiveringsvereiste in het Bro ook van toepassing is op de ruimtelijke onderbouwing van een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Dat betekent dat aan een ruimtelijke ontwikkeling die in afwijking van een bestemmingsplan (een zogeheten buitenplanse afwijking) wordt gerealiseerd eventueel ook een cultuurhistorische analyse ten grondslag dient te liggen.

Met de wijziging van het Bro zal voor de van rijksweg aangewezen stads- en dorpsgezichten niets veranderen. Deze gezichten hebben immers al een bestemmingsplan dat de cultuurhistorische waarden planologisch beschermd.

Vergunningvrij wijzigen van een beschermd monument

De vergunningplicht inzake beschermde rijksmonumenten was absoluut en hierop waren geen uitzonderingen gemaakt. Eigenaren moesten daardoor vaak te lang wachten op een vergunning voor minimale ingrepen. Bij de door het Rijk beschermde monumenten zijn er echter diverse ingrepen waarvoor een vergunningprocedure geen meerwaarde voor het beschermde monument oplevert maar wel hinderlijk is voor eigenaren.

In het Bor zijn daarom twee categorieën ingrepen gespecificeerd waarbij voor beschermde monumenten in de hiervoor bedoelde zin geen omgevingsvergunning voor het wijzigen van het monument meer nodig is. Het betreft hier ten eerste gewoon onderhoud voor zover detaillering, profilering, vormgeving, materiaalsoort en kleur niet wijzigen. Ten tweede is voor beschermde monumenten geen omgevingsvergunning voor het wijzigen van het monument meer nodig als de activiteit uitsluitend leidt tot inpassende veranderingen en betrekking heeft op een onderdeel dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft. Dergelijke inpassende veranderingen behoeven geen beoordeling uit het oogpunt van monumentenzorg. Het vertrouwen en de verantwoordelijkheid zijn dus hier bij de eigenaar neergelegd.

Vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij een monument

Naast voor het wijzigen van een beschermd monument is zoals hierboven al uiteengezet in de Wabo voor de activiteit bouwen een omgevingsvergunning vereist. In het Bor zijn gevallen aangewezen waarvoor uitzonderingen voor dit vergunningvereiste zijn gemaakt. Deze uitzonderingen waren echter uitgesloten voor het bouwen in, aan, op of bij beschermde monumenten. Met ingang van 1 januari 2012 zijn deze uitzonderingen ook van toepassing op beschermde monumenten.

Ten eerste zijn deze vergunningvrije activiteiten van toepassing als het bouwen in, aan of op een onderdeel van het monument betreft dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft. Het gaat dus in beginsel om onderdelen die na het moment van aanwijzing zijn aangebracht die uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben of onderdelen van het monument waaruit duidelijk uit de aanwijzing blijkt dat zij geen monumentale waarde hebben. Ten tweede zijn de vergunningvrije activiteiten van toepassing op bijbehorende bouwwerken en percelen bij het monument. Het gaat hier dus om activiteiten buiten het perceel of gebouw dat in de aanwijzingsbeschikking is beschermd als monument.

In tegenstelling tot de *activiteit wijzigen* van een beschermd monument zijn de vergunningvrije *bouwactiviteiten* niet beperkt tot inpandige veranderingen, maar kunnen zij ook betrekking hebben op de buitenkant van het monument. Voor de uitpandige activiteit is nog wel een vergunning vereist voor de activiteit wijzigen van het beschermd monument. Een toets vanuit de monumentenzorg op grond van de Wabo is dan noodzakelijk, maar een bouwtoets niet.

Vergunningvrije bouwactiviteiten in beschermde stads- of dorpsgezichten

Onder de Woningwet bestond een regeling voor bepaalde categorieën bouwactiviteiten waarvoor geen bouwvergunning was vereist. Deze regeling is in het Bor met de inwerkingtreding van de Wabo overgenomen. Bij de regeling voor vergunningvrij bouwen wordt de voor-achterkant benadering gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publieke domein. Voor de ruimtelijke invulling van het privé-domein wordt aan eigenaren meer vrijheid gegund, terwijl voor de ruimtelijke invulling van de naar publiek domein gekeerde zijden van tuinen en erven wordt vastgehouden aan een nadrukkelijke controle op de kwaliteit daarvan door middel van een vergunningvereiste voor bouwen. Deze benadering is nu, onder het stellen van aanvullende voorwaarden met betrekking tot de locatie van de vergunningvrije activiteiten, ook van toepassing op de van rijkswege aangewezen stads- en dorpsgezichten.

De vergunningvrije bouwactiviteiten in beschermde gezichten zijn dus afhankelijk gesteld van locatie van die activiteiten. Daarbij gaat het in de eerste plaats om bouwactiviteiten met betrekking tot een achtergevel of achterdakvlak, mits die gevel of dat dakvlak niet naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd.

In de tweede plaats gaat het om het oprichten van bouwwerken op het erf aan de achterkant van een hoofdgebouw, mits dat erf niet ook deel uitmaakt van het erf aan de zijkant van dat gebouw en niet naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd. Bij deze activiteiten worden de structuur en het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht in het algemeen niet of nauwelijks aangetast, daarom zijn deze vergunningvrij geworden.

In de derde plaats gaat het om het oprichten van bouwwerken op gronden die onderdeel zijn van

openbaar toegankelijk gebied. De aard van de bouwwerken waar het hier om kan gaan, doet doorgaans geen grote afbreuk aan het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Dit type bouwwerk maakt ook in een beschermd stads- of dorpsgezicht deel uit van het normale straatbeeld, zodat het aanvaardbaar is geacht om deze ook daar zonder omgevingsvergunning voor het bouwen te realiseren.

Indien de vergunningvrije bouwactiviteit in een beschermd stads- of dorpsgezicht, ondanks de gestelde aanvullende voorwaarden, toch zal leiden tot aantasting van de ruimtelijke kwaliteiten van het beschermde gezicht dan wordt dat in het grotere geheel ondergeschikt geacht ten opzichte van de lastenverlichting die hiermee voor eigenaren van panden in beschermde stads- of dorpsgezichten wordt bereikt.

Overleg met het Rijk

De gemeentebesturen moeten bij de voorbereiding van hun bestemmingsplannen op grond van het Bro overleg plegen met onder meer die diensten van het Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. In het Bro is bepaald dat deze bepaling uit het Bro ook van toepassing is op een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van een bestemmingsplan (buitenplanse vrijstelling cq. ontheffing). In het kader van dit overleg toetste de RCE bestemmingsplannen die werden vastgesteld ter bescherming van het archeologisch erfgoed en van de door het Rijk aangewezen stads- en dorpsgezichten. Indien deze cultuurhistorische belangen niet (voldoende) werden behartigd dan werd in de voorbereidingsfase over het betreffende plan of besluit geadviseerd en werd eventueel in de vaststellingsprocedure een zienswijze naar voren gebracht.

In het Bro is vastgelegd dat het Rijk onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gevallen kan bepalen dat geen overleg is vereist met de diensten van het Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening. Daar is met de inwerkingtreding van de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)* op 13 maart 2012 invulling aan gegeven. Tot de gevallen waar niet meer op wordt getoetst, behoren onder meer het archeologische erfgoed en de van rijkswege aangewezen stads- en dorpsgezichten. Het Rijk gaat er namelijk van uit dat de nationale ruimtelijke belangen, die via wet- en regelgeving opgedragen worden aan andere overheden, door hen goed worden behartigd.

Wijziging in het toezicht als gevolg van de Wet revitalisering generiek toezicht

Op 1 oktober 2012 is de Wet RGT van kracht geworden. Het interbestuurlijk toezicht is hiermee in beginsel belegd bij de bestuurslaag die een niveau hoger ligt. Dit betekent dat het provinciebestuur toezicht houdt op de gemeente en dat het Rijk toezicht houdt op de provincie. Ingrijpen in het kader van interbestuurlijk toezicht is alleen nog aan de orde als een gemeente of provincie in strijd handelt met het recht of het algemeen belang, of als medebewindstaken niet goed worden uitgevoerd. Dan zijn alleen generieke instrumenten als 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en 'schorsing en vernietiging' te gebruiken. Bij indeplaatsstelling neemt de naasthogere overheid de taken over. Bij schorsing en vernietiging wordt een besluit ongedaan gemaakt.

Als gevolg van deze wet is het toezicht dat de Erfgoedinspectie hield op taken die de gemeenten hebben in de zorg voor rijksmonumenten en rijksbeschermd gezichten, voor het Rijk komen te vervallen.

4

Bevindingen

a. Effectiviteit

Binnen het domein Effectiviteit is onderzocht of het proces rond de vergunningverlening van rijksmonumenten zorgvuldig en doelmatig gebeurt. Dit bestaat uit onderzoek voorafgaand aan de planvorming, een zorgvuldige planvorming en –behandeling met advisering door de adviesorganen, duidelijke besluiten die binnen de termijnen zijn genomen, en uitvoering van het werk volgens de vergunning en door deskundige partijen. Ten slotte bevorderen een zorgvuldig en passend gebruik, beheer en onderhoud de instandhouding op de lange termijn. Bij een inspectie van het beschermd gezicht is onderzocht of het proces van de totstandkoming van een beschermend bestemmingsplan voor een van rijkswege aangewezen stads- of dorpsgezicht en het proces van de voorbereiding op een bouwactiviteit in een beschermd gezicht zorgvuldig en doelmatig verloopt. Ook wordt gekeken of ten behoeve van een goede bescherming van het gebied en voor een zorgvuldige inpassing van bouwplannen onderzoek wordt uitgevoerd.

Onderzoek

Door het uitvoeren van een bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan de planvorming worden de bouwhistorisch waardevolle onderdelen en de ontwikkelingsgeschiedenis van een monument in beeld gebracht en voorzien van een waardering. De plannen kunnen vervolgens worden gebaseerd op of aangepast aan de bouwhistorische waarderings, waarmee zoveel mogelijk cultuurhistorische waarden worden behouden. Ook als behoud niet mogelijk is, zijn historisch waardevolle zaken in ieder geval gedocumenteerd.

Om de waarden van een beschermd stads- of dorpsgezicht scherper in beeld te krijgen, kan in het kader van de vaststelling van een beschermend bestemmingsplan of bij de opzet van een ontwikkelingsproject een cultuurhistorische analyse uitgevoerd worden. Daarmee kunnen de bestemmingsregels beter afgestemd worden op de te

beschermen waarden. Nieuwe ontwikkelingen kunnen daarmee beter in de ruimtelijke context van het beschermde gezicht worden ingepast. Onderzocht is of gemeenten in het kader van planologische procedures cultuurhistorische analyses (laten) uitvoeren.

Kwaliteitskenmerk

- Is er deugdelijk onderzoek verricht op cultuurhistorisch en/of bouwhistorisch gebied.

Conclusie

- Er wordt weinig bouwhistorisch onderzoek uitgevoerd voorafgaand aan een restauratie of wijziging van een rijksmonument.
- Aanvullend onderzoek tijdens de werkzaamheden vindt nog minder vaak plaats.
- Het uitgevoerde onderzoek is wisselend van kwaliteit.
- Slechts door enkele van de geïnspecteerde gemeenten wordt om cultuurhistorisch onderzoek gevraagd voorafgaand aan bouwplannen in een beschermd gezicht.

Bevindingen

In slechts weinig gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten wordt altijd een bouwhistorisch onderzoek uitgevoerd voorafgaand aan een ingrijpend restauratie- of wijzigingsplan. In bijna de helft van deze gemeenten gebeurt dit vrijwel nooit, hieronder bevinden zich ook een paar grote monumentengemeenten, met zelfs tot meer dan 1000 rijksmonumenten. Opvallend is dat vaak, ook bij deze gemeenten, voor de gemeentelijke monumenten bouwhistorisch onderzoek wel als mogelijkheid of zelfs als verplichting in de monumenten- of erfgoedverordening is opgenomen, maar dat dit in de praktijk slechts zelden vorm krijgt. Bij gemeenten in de dunner bevolkte grensregio's van Nederland wordt soms als verklaring aangegeven dat er te weinig kwalitatief goede bouwhistorici in de regio werkzaam zijn.

Eén van de gemeenten waar veel bouwhistorisch onderzoek wordt uitgevoerd heeft een eigen bouwhistoricus in dienst. Bij een andere gemeente wordt regelmatig om dit onderzoek gevraagd door de monumentencommissie. Gebleken is dat vervolgens niet altijd door deze gemeente wordt gelet op het daadwerkelijk leveren ervan. Soms wordt door de eigenaars op eigen initiatief onderzoek verricht, zonder inmenging van de gemeente.

Het uitvoeren van vervolgonderzoek tijdens de werkzaamheden gebeurt nog veel minder, slechts bij drie gemeenten gebeurt dit een enkele keer.

De kwaliteit van het onderzoek en de verslaglegging is niet altijd even hoog, bij bijna een derde van de gemeenten is dit onder de maat. Zo zijn bijvoorbeeld onderzoeken die door de architect zelf worden uitgevoerd vaak van onvoldoende niveau. Tevens is hierbij de onafhankelijkheid van het onderzoek in het geding. Belangrijke positief resultaat is dat de conclusies van de uitgevoerde onderzoeken meestal wel worden verwerkt in de plannen, en leiden tot bijstellingen in ontwerp of uitvoering.

Voor wat betreft de gemeenten die zijn geïnspecteerd met betrekking tot beschermde gezichten, is door de meeste van die gemeenten ten behoeve van het beschermende bestemmingsplan deugdelijk cultuurhistorisch onderzoek uitgevoerd.

Voor de ruimtelijke inpassing van bouwplannen in beschermde gezichten wordt echter slechts door enkele van deze gemeenten om een cultuurhistorisch onderzoek gevraagd.

Goed voorbeeld

- De gemeente Groningen heeft een eigen bouwhistoricus in dienst. In deze gemeente wordt bij elke ingreep structureel bepaald of een bouwhistorisch onderzoek nodig is, of bijvoorbeeld een kleurhistorisch onderzoek. De onderzoeken zijn van een kwalitatief hoog niveau en de resultaten worden verwerkt in de plannen. Indien nodig wordt tijdens de uitvoering aanvullend onderzoek verricht.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Het aantal gemeenten dat in principe **altijd** om een bouwhistorisch onderzoek vraagt bij een grote ingreep aan een rijksmonument is niet gewijzigd ten opzichte van de eerder onderzochte groep gemeenten. Wel is een opvallend positieve bevinding dat in veel meer gemeenten dan in de oudere groep **soms** een bouwhistorisch onderzoek wordt uitgevoerd. Het is niet duidelijk of dit aan het initiatief van de gemeente te danken is, of dat eigenaren of architecten vaker zelf tot het uitvoeren van een bouwhistorisch onderzoek besluiten voorafgaand aan de planvorming. Het aantal gemeenten waarbij tijdens de uitvoering nader onderzoek wordt uitgevoerd is ongeveer gelijk in beide onderzoeksgroepen.

De deskundigheid en diepgang van de uitgevoerde onderzoeken is wel minder dan in de oudere onderzoeksgroep, terwijl de vastlegging en documentatie van de onderzoeksgegevens wat positiever is beoordeeld. De mate waarin de onderzoeken worden verwerkt in de plannen is ongeveer gelijk.

In april 2009 is de brochure *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek; lezen en analyseren van cultuurhistorisch erfgoed* uitgebracht, een uitgebreide herziening van een oudere brochure. Wellicht heeft dit mede geleid tot het positieve resultaat in het aantal bouwhistorische onderzoeken dat bij de recentere groep gemeenten is uitgevoerd. Ook kan van invloed zijn dat in de *Ministeriële Regeling omgevingsrecht (Mor)*²¹, die met ingang van maart 2010 van kracht is, is opgenomen dat een gemeente cultuurhistorische rapporten als één van de indieningsvereisten kan opvragen bij een vergunningaanvraag voor een beschermd monument. Beide ontwikkelingen dragen positief bij aan de kwantiteit en kwaliteit van het bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan een wijziging, ofschoon de laatste regeling nog vrij onbekend is bij gemeenten.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

In de monitor is gevraagd of de gemeente bij een ingreep van belang aan een gebouwd rijksmonument, zoals een restauratie of een grote wijziging, de afweging maakt of bouwhistorisch vooronderzoek nodig is. Hieruit blijkt dat 68% van de gemeenten deze afweging altijd maakt, en 18% nooit. Het is positief te noemen dat bij ruim tweederde van de gemeenten wordt afgewogen of bouwhistorisch onderzoek nodig is. Bouwhistorisch onderzoek is niet bij elke ingreep noodzakelijk, en om een eigenaar niet onnodig op kosten te jagen is het goed om de noodzaak van een dergelijk onderzoek goed af te wegen.

Van de gemeenten die deze afweging maken geeft 29% aan dat er vervolgens vaak of altijd bouwhistorisch vooronderzoek plaatsvindt bij een restauratie of wijziging van een gebouwd rijksmonument. Bij 23% van deze gemeenten wordt zelden of nooit tot een bouwhistorisch onderzoek besloten.

²¹ Mor 5.4: 'In of bij de aanvraag om een vergunning voor een wijziging van een beschermd monument, zijnde tevens een bouwactiviteit, verstrekt de aanvrager, naast de in hoofdstuk 2 genoemde gegevens en bescheiden: d. cultuurhistorische rapporten, daaronder begrepen rapporten inzake architectuurhistorie, bouwhistorie, interieurhistorie, kleurhistorie of tuinhistorie.'

Bestemmingsplannen

Het rechtsgevolg van de aanwijzing van een stads- of dorpsgezicht voor gemeenten is dat zij een beschermend bestemmingsplan moeten vaststellen. De bedoeling van zo'n bestemmingsplan is dat de bescherming van de historisch-ruimtelijke waarden van het gezicht effectief is geregeld.

Kwaliteitskenmerk

- Is de bescherming van het gezicht door middel van een bestemmingsplan effectief geregeld.

Conclusie

- De bescherming van de gezichten is bij de geïnspecteerde gemeenten niet altijd effectief geregeld, omdat soms binnenplanse vrijstellingsmogelijkheden teveel ruimte bieden aan niet passende bouwinitiatieven.

Bevindingen

Geconstateerd is bij de geïnspecteerde gemeenten dat binnenplanse vrijstellingsmogelijkheden van het bestemmingsplan soms teveel ruimte bieden aan ontwikkelingen die afbreuk doen aan de waarden van het beschermde gezicht, doordat bijvoorbeeld met een binnenplanse vrijstelling een stuk hoger mag worden gebouwd dan de bestaande bebouwing. Door ontwikkelaars wordt vrijwel altijd deze ruime mogelijkheid opgezocht, met als resultaat een aantasting van het beschermde gezicht ter plaatse.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Uit de monitor blijkt dat voor 88% van de van rijkswege aangewezen gezichten de gehele gebieden ervan door een of meerdere bestemmingsplannen zijn beschermd. Voor 8% van de gezichten geldt dat het gebied ervan gedeeltelijk is beschermd.

Planvorming rijksmonumenten

Voorafgaand aan een restauratie of wijziging van een rijksmonument moet een plan worden opgesteld, dat voldoende inzicht geeft in de vorm en in alle consequenties van de ingreep. Dit plan wordt ingediend bij de gemeente, en wordt vaak voorbesproken met de ambtenaren. Het plan wordt door de gemeente ontvankelijk verklaard als het is voorzien van alle benodigde indieningsvereisten.

Kwaliteitskenmerk

- Is er een deugdelijk plan opgesteld.

Conclusie

- De ingediende plannen voor de rijksmonumenten geven niet altijd een inzichtelijk beeld van de ingreep; ze leveren bijvoorbeeld niet altijd de noodzakelijke informatie over materiaal- en kleurgebruik, en vernieuwing versus herstel.
- Ook gaan ze niet altijd uit van behoud en herstel uit het oogpunt van de monumentenzorg.

Bevindingen

Er wordt bij de geïnspecteerde gemeenten vrij vaak vooroverleg gevoerd tussen de gemeente en de initiatiefnemer. Ruim de helft van deze gemeenten maakt in deze vooroverlegfase gebruik van de monumentencommissie. Hierbij wordt door deze commissie vaak een preadvies afgegeven. Het voorkomen van termijnoverschrijdingen in de formele vergunningprocedure wordt vaak als reden voor deze werkwijze gegeven. Risico hiervan is dat de monumentencommissie zich dermate committeert met het plan dat hierover in de formele adviesfase door hen niet meer onafhankelijk kan worden geadviseerd.

Niet in alle gevallen gaan de restauratieplannen in voldoende mate uit van behoud en herstel van de waarden uit het oogpunt van de monumentenzorg. Dit is vaak een gevolg van het gebruik van een architect of een plaatselijke bouwkundige met een te geringe kennis van en ervaring in restauraties. Ook is regelmatig aangetroffen dat de werkzaamheden onvoldoende duidelijk worden aangegeven in de vergunningaanvraag. Bijvoorbeeld de keuze tussen herstel of vernieuwing van onderdelen, of de keuzes voor toepassing van kleuren of materialen, worden niet altijd duidelijk aangegeven op de tekeningen en/of in het bestek. Daarmee wordt een groot en niet altijd terecht vertrouwen gesteld in de restauratietechnische deskundigheid van de uitvoerende partij.

Met ingang van 1 januari 2012²² zijn bepaalde werkzaamheden in, aan, op en bij monumenten vergunningvrij. De gevolgen van deze wijziging voor de rijksmonumenten zijn nog niet onderzocht bij de door de Erfgoedinspectie uitgevoerde gemeentelijke inspecties.

Goed voorbeeld

- In de gemeente Haarlem wordt bij binnenkomst van de plannen overleg gevoerd tussen de gemeentelijke architectuurhistorici en de initiatiefnemer. Het object wordt gezamenlijk bezocht, waarna waardeanalyses en een preadvies worden opgesteld die met de aanvraag meegaan naar de RCE en de monumentencommissie.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Restauratieplannen in de recente geïnspecteerde groep gemeenten gaan in mindere mate uit van behoud en herstel uit oogpunt van de monumentenzorg. Aanpassingen aan een monument brengen niet per definitie verlies van cultuurhistorische waarden met zich mee, maar niet altijd worden de aantastingen tot een noodzakelijk minimum beperkt. Zo is regelmatig geconstateerd dat ingrepen die uitsluitend dienen ter verhoging van het wooncomfort teveel ten koste gaan van de cultuurhistorische waarden van het monument.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

In de monitor geeft 37% van de gemeenten aan dat de rol van het vooroverleg belangrijker is geworden sinds de invoering van de omgevingsvergunning. Bij 49% is dit hetzelfde gebleven, terwijl slechts 3% minder vooroverleg voert.

Planbehandeling rijksmonumenten

Als het restauratie- of wijzigingsplan ontvankelijk is verklaard wordt de procedure gestart voor het verlenen van de monumentenvergunning (sinds 1 oktober 2010 onderdeel van de omgevingsvergunning). In deze procedure wordt de aanvraag voorgelegd aan de noodzakelijke adviesorganen, en wordt door de gemeente binnen vastgelegde termijn een besluit genomen.

Kwaliteitskenmerk

- Is de werkwijze bij het verlenen van vergunningen correct.

Conclusie

- De planbehandeling verloopt meestal redelijk zorgvuldig.
- De wettelijke beslistermijnen worden wel vaak overschreden.

Bevindingen

Bij de meeste geïnspecteerde gemeenten verloopt de planbehandeling redelijk zorgvuldig. Opvallend is wel dat bij meer dan de helft van deze gemeenten regelmatig de wettelijke beslistermijn wordt overschreden, bij één gemeente was dit zelfs bij de helft van de onderzochte vergunningen het geval.

Ook is bij iets minder dan de helft van de gemeenten geconstateerd dat de adviesplicht van de RCE niet goed wordt gehanteerd: aanvragen worden ten onrechte niet doorgestuurd naar de RCE, of pas in een te laat stadium. Latere wezenlijke wijzigingen van de plannen worden vaak wel voorgelegd aan de eigen monumentencommissie, maar niet altijd aan de RCE.

Het aantal fte dat een gemeente beschikbaar heeft voor de monumentenzorg is bij de geïnspecteerde groep gemeenten gemiddeld 0,54 fte op 200 rijksmonumenten. Dit aantal varieert van 1 fte bij een gemeente met 1112 rijksmonumenten (en 2 beschermde gezichten), tot 3 fte bij een gemeente met 238 rijksmonumenten (en 3 beschermde gezichten). Als ook de zorg voor de eventuele gemeentelijke monumenten wordt meegeteld dan is het gemiddelde 0,41 fte op 200 gemeentelijke en rijksmonumenten. Volgens het *Eindrapport Gemeenten MoMo-proof*²³ van onderzoeksbureau AEF is 0,6 fte voor 200 rijksmonumenten noodzakelijk, en 1 fte voor 200 rijks- en gemeentelijke monumenten. Bij dit model wordt tevens er van uitgegaan dat een gemeente gemiddeld 2 beschermde gezichten heeft. In vergelijking blijkt dat bij de onderzochte groep gemeenten het aantal fte voor alleen rijksmonumenten bijna op de door AEF aanbevolen norm ligt, met hierbij wel een aantal uitschieters die in verhouding veel, of juist heel weinig fte hebben. Opvallend is dat bij de gemeenten met ook gemeentelijke monumenten het aantal fte in verhouding kleiner is, terwijl volgens AEF het aantal fte juist groter zou moeten zijn.

Goed voorbeeld

- In de gemeente Maasgouw zijn vanaf 2008 verbeteringen doorgevoerd in de vergunningverlening, waarmee de termijnen niet meer worden overschreden en de procedures vrijwel vlekkeloos verlopen.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Opvallend in deze oudere groep geïnspecteerde gemeenten is dat de beoordelingen voor het halen van de wettelijke beslistermijnen veel positiever waren dan in de recent geïnspecteerde groep. Ook in de oudere groep werden de procedures niet altijd goed gevolgd. Mogelijk heeft in de recente groep de economische recessie en de bezuinigingen die hieruit voortvloeien gevolgen gehad voor het aantal fte en daarmee een negatieve invloed op het halen van de termijnen. Tevens kan de *Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning* (Wabo), die is ingevoerd op 1 oktober 2010, invloed hebben. In deze wet is de monumentenvergunning onderdeel gaan uitmaken van de omgevingsvergunning. Gemeenten hebben hier soms erg aan moeten wennen, met vertragingen tot gevolg.

De op het onderdeel wettelijke termijnen negatief beoordeelde gemeenten uit de recent geïnspecteerde groep gemeenten waren allemaal kleinere monumentengemeenten met maximaal circa 200 rijksmonumenten. Voor kleinere gemeenten kost het vaak meer moeite om te wennen aan een nieuwe procedure zoals de invoering van de Wabo.

Sinds 1 januari 2012 is de vergunningverlening voor kleine ingrepen aan rijksmonumenten vereenvoudigd. Voor deze kleine ingrepen geldt nu de reguliere procedure volgens de Wabo, met een beslistermijn van slechts 8 weken in plaats van de tot dan toe gebruikelijke 26 weken. Wat het effect van deze wijziging is op het halen van de beslistermijn door gemeenten is nog niet onderzocht.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Uit de monitor blijkt dat het merendeel van de gemeenten (56%) vindt dat sinds de invoering van de omgevingsvergunning de kwaliteit van de procedure op hetzelfde niveau is gebleven. 19% van de gemeenten vindt dat deze is verbeterd en slechts 9% vindt dat deze slechter is geworden.

Ook blijkt uit de monitor dat meer dan de helft van de gemeenten (57%) zelf vindt dat er onvoldoende personeel beschikbaar is voor de taken op het gebied van de gebouwde monumenten.

Advisering

Over de plannen tot restauratie of wijziging van een rijksmonument wordt advies gevraagd aan de gemeentelijke monumentencommissie.²⁴ Tot 1 januari 2009 moesten alle plannen tot restauratie of wijziging van een rijksmonument ter advisering worden voorgelegd aan de RCE, en bij rijksmonumenten in het buitengebied ook aan de betreffende provincie. Vanaf die datum is de adviesplicht gewijzigd en hoeft dit alleen nog maar bij meer ingrijpende wijzigingen.

In het kader van de inspecties naar de instandhouding van de beschermde gezichten is onderzocht of stedenbouwkundige kennis ten behoeve van beschermde gezichten aanwezig is in de monumentencommissie. De commissie kan met die kennis adviseren over bestemmingsplannen voor beschermde gezichten en over ruimtelijke ontwikkelingen die daarbinnen worden ontplooid. Uit hoofde van de Monumentenwet 1988 is de monumentencommissie daartoe echter niet verplicht.

Bij de totstandkoming van een bestemmingsplan voor een beschermd gezicht diende de gemeente tot 13 maart 2012 vooroverleg over dat plan te plegen met de RCE. Voor een buitenplanse vrijstelling gold hetzelfde.

24 Dit kan ook zijn een gecombineerde welstands/monumentencommissie. Tevens kan de advisering worden uitbesteed aan een regionaal of provinciaal werkende adviescommissie. Voor de duidelijkheid wordt in deze tekst voor al deze varianten de term 'monumentencommissie' gebruikt. Dit betreft de commissie die adviseert over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor wijziging van de rijksmonumenten (deze commissie is bij gemeentelijke verordening aangewezen, volgens de Monumentenwet, artikel 15).

Kwaliteitskenmerk

- Doen de adviezen recht aan de waarden van het monument en van het beschermde gezicht.

1. Monumentencommissie

Conclusie

- Circa tweederde van de monumentencommissies geeft deskundige en transparante adviezen af.
- Bijna de helft van de monumentencommissies is voldoende deskundig ingericht.
- Bij driekwart van de commissies kan de werkwijze in meer of mindere mate worden geprofessionaliseerd.

Bevindingen

Bij iets minder dan de helft van de geïnspecteerde gemeenten zijn de adviezen van de monumentencommissie inhoudelijk deskundig opgesteld. Ze zijn gebaseerd op een deskundige beoordeling van het plan. Eén van de hierop negatief beoordeelde monumentencommissies verstrekt vaak positieve adviezen zonder enige nadere motivering of uitleg, ook bijvoorbeeld bij plannen waarop de RCE wel veel commentaar heeft in haar adviezen. Een andere commissie gaat in haar adviezen teveel mee met de wensen van de eigenaren waarbij de monumentenbelangen uit het oog worden verloren, bij een derde commissie gaan de monumentenadviezen vooral over welstandsaspecten.

Ook bij een zelfde aantal gemeenten zijn de adviezen transparant opgesteld, waardoor zij kunnen bijdragen aan een correcte besluitvorming. Deze adviezen zijn helder geformuleerd en gemotiveerd, er wordt zo nodig naar eerder afgegeven adviezen verwezen, en bij belangrijke wijzigingen wordt opnieuw advies uitgebracht.

Bij twee gemeenten is geconstateerd dat de adviezen van de RCE worden voorgelegd aan de monumentencommissie, waarna deze commissie de adviezen van de RCE afweegt in haar eigen advies. Hiermee is de onafhankelijke rol van beide adviesorganen in het geding; tevens leidt dit tot een lange adviestermijn doordat wordt gewacht op het advies van de RCE. In één gemeente worden soms preadviezen van de monumentencommissie, die voorafgaand aan de formele vergunningprocedure worden afgegeven, gehanteerd als definitief advies. Ook is een enkele keer geconstateerd dat door het vele vooroverleg met de commissie, dat niet altijd schriftelijk wordt vastgelegd, het uiteindelijk afgegeven advies inhoudelijk erg summier is gemotiveerd.

Bij vier van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van de beschermde gezichten wordt door de monumentencommissie geregeld advies gegeven over ruimtelijke projecten in deze gezichten. Bij vier andere gemeenten geven de monumentencommissies nooit advies op dat gebied.

De Monumentenwet schrijft voor dat de commissie moet bestaan uit enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. In de toelichting op de wet wordt opgemerkt dat er ten minste deskundigheid moet zijn op het gebied van cultuurhistorie, bouw-/architectuurhistorie, restauratie en landschap/stedenbouw. Geconstateerd is dat in de adviespraktijk slechts bij ongeveer de helft van de gemeenten de monumentencommissie voldoende deskundigheid is. Twee gemeentelijke monumentencommissies zijn echt negatief beoordeeld op deskundigheid: zij beschikken in hun samenstelling niet over de vereiste wettelijke deskundigheid.

Bij een aantal geïnspecteerde gemeenten is de advisering ondergebracht bij een regionaal of provinciaal werkende monumentencommissie. De meeste adviezen worden hierbij afgegeven door een gemandateerde afvaardiging van de grote monumentencommissie. Grote of complexe aanvragen moeten in principe worden voorgelegd aan de grote monumentencommissie. Slechts bij één van deze gemeenten is geconstateerd dat dit goed verloopt; bij de overige wordt in de praktijk over alle of vrijwel alle aanvragen, ook de grote en/of ingewikkelde, geadviseerd door slechts één gemandateerd commissielid.

In een kwart van de gemeenten opereert de monumentencommissie als verlengstuk van de gemeente, waarmee een zelfstandige en onafhankelijke besluitvorming door de gemeente wordt bemoeilijkt. De commissie verricht in deze gemeenten werkzaamheden die eigenlijk door de ambtelijke organisatie gedaan zou moeten worden. Voor aanvragers ontstaat hiermee tevens onduidelijkheid in de rolverdeling tussen gemeente en monumentencommissie. Oorzaak van deze werkwijze is veelal een gebrek aan de benodigde deskundigheid binnen de ambtelijke organisatie.

Bij ruim een kwart van de gemeenten werkt de monumentencommissie in alle opzichten professioneel, bij de overige zijn diverse verbeteringen aan te bevelen. De verbeterpunten betreffen bijvoorbeeld het niet vastleggen van de zittingsduur of het zich niet houden aan de vastgelegde zittingsduur. Met name bij gemeenten die gebruik maken van regionale of provinciale adviesorganen, is geconstateerd dat voor het gemandateerde lid vaak geen zittingstermijn wordt gehanteerd. Bij sommige commissies is er risico op belangenverstrengeling bij commissieleden die ook in de gemeente werkzaam zijn, omdat dit niet afdoende is geregeld in de verordening of omdat men zich in de praktijk niet voldoende aan deze regels houdt. Bij een monumentencommissie is geconstateerd dat één (van de twee) commissieleden betrokken is bij veel van de aanvragen die worden geagendeerd. Gevolg hiervan is dat deze aanvragen uiteindelijk maar door één commissielid van advies worden voorzien, omdat de ander zich van stemming moet onthouden, waarmee de advisering in de praktijk niet voldoet aan het deskundigheidsprincipe. De voorzitters en leden van alle geïnspecteerde monumentencommissies zijn onafhankelijk van de gemeente, zoals de Monumentenwet voorschrijft. Bij één monumentencommissie is geconstateerd dat regelmatig de maximale adviestermijn (zoals vastgelegd in de eigen verordening) werd overschreden.

Niet altijd krijgt de commissie de van haar advies afwijkende besluiten ter kennisname toegestuurd door de gemeente, zodat zij kan zien wat er met haar advies is gebeurd.

Andere, bij enkele commissies geconstateerde aandachtspunten zijn het ontbreken van een jaarlijks verslag, en het ontbreken van een structureel overleg met het gemeentebestuur.

Goede voorbeelden

- De monumentencommissies van bijvoorbeeld de gemeenten Groningen, Haarlem, Middelburg, Maasgouw en Kampen voldoen aan het deskundigheidsvereiste, hanteren in (vrijwel) alle opzichten een professionele werkwijze en brengen adequate adviezen uit.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

In de oudere groep geïnspecteerde gemeenten waren geen monumentencommissies die echt over te weinig deskundigheid beschikken, terwijl in de recente groep gemeenten twee monumentencommissies over onvoldoende deskundigheid beschikken. Positieve ontwikkeling is dat er in de recente groep gemeenten geen monumentencommissies meer zijn die een negatieve beoordeling krijgen voor professionaliteit van de werkwijze. In *Op weg naar een professionele monumentenzorg* werden al diverse opmerkingen gemaakt over de professionaliteit, evenals in het Erfgoedinspectierapport uit 2008 *Een goed advies is het halve werk – onderzoek naar monumentencommissies*. Mede naar aanleiding van dit onderzoek is per 1 januari 2009 op grond van de Monumentenwet 1988 het wettelijk deskundigheidsvereiste ingevoerd.²⁵ Ook heeft de VNG in 2009 de *Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies* uitgebracht, waarin diverse aanbevelingen worden gedaan aan monumentencommissies met betrekking tot deskundigheid en professionaliteit. Tevens is door de RCE en het Nationaal Restauratie Fonds (NRF) een cursus voor leden van monumentencommissies opgezet. Dat dit alles effect heeft gehad bleek uit de bevindingen die zijn vastgelegd in het briefrapport dat de Erfgoedinspectie in 2010 uitbracht: *Stand van zaken monumentencommissies in Nederland*. Hierin wordt gesteld dat de onafhankelijkheid van voorzitter en leden van de commissie sterk is gestegen (naar circa 90%). Dit blijkt ook in dit onderzoek: er zijn in de recente groep gemeenten geen voorzitters en commissieleden meer aangetroffen die op enige wijze banden met de eigen gemeente hebben.

Ook wordt in *Stand van zaken monumentencommissies in Nederland* gesteld dat volgens 86% van de gemeenten naar hun eigen oordeel de monumentencommissie voldoende deskundig is.²⁶ Dat dit beeld bij een diepgaander onderzoek in de praktijk anders uitpakt blijkt wel uit de inspecties van de groep gemeenten tussen 2008 en 2012, waaruit is geconcludeerd dat minder dan de helft van de monumentencommissies van deze groep gemeenten bij de advisering voldoende deskundigheid betreft.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Uit de monitor blijkt dat tweederde van de gemeenten een eigen adviescommissie heeft ingericht, de helft hiervan heeft een afzonderlijke monumentencommissie, de andere helft een gecombineerde monumenten/welstandscommissie. De overige gemeenten maken gebruik van een regionaal of provinciaal werkende adviescommissie. In de monitor geeft 90% van de gemeenten aan dat de commissie over minimaal twee leden beschikt die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Dit lijkt een veel rooskleuriger beeld dan uit de inspecties naar voren komt, maar met de manier van vraagstelling zouden dit ook twee leden met eenzelfde deskundigheid kunnen zijn. Deze deskundigheid bestaat volgens de gemeenten vooral uit architectuurhistorie en bouwhistorie (resp. 88% en 81%) en in iets mindere mate uit restauratietechniek (70%). Kennis van cultuurlandschap of historische stedenbouw is in 63% van de gevallen in de commissie opgenomen. Bij het doorvragen en checken dat bij de gemeentelijke inspecties is gebeurd, blijkt dat het met de kennis in commissies zoals gemeenten die opgeven vaak wat tegenvalt. In het kader van de monitor kon ook niet worden gevraagd naar het niveau van de kennis, wat bij de inspecties wel kon worden beoordeeld.

²⁵ Art. 15 Mon.wet 1988: 'De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin ten minste de inschakeling wordt geregeld van een commissie op het gebied van de monumentenzorg die burgemeester en wethouders adviseert over aanvragen om vergunning als bedoeld in artikel 11. Van de commissie maken geen deel uit leden van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente. Binnen de commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg.'

²⁶ Gegevens afkomstig uit de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010. Deze gegevens zijn door gemeenten zelf ingevuld.

Als in een commissie een restauratiearchitect met enige bouwhistorische kennis zitting heeft, dan kan de gemeente aangegeven hebben dat bouwhistorische kennis aanwezig is in de commissie. Het benodigde niveau van de kennis is niet gespecificeerd in de Monumentenwet. Daarnaast wordt als gezegd om verschillende redenen bij de advisering in de praktijk niet altijd voldoende deskundigheid betrokken, waar de samenstelling van de commissies in principe soms wel voldoet aan het deskundigheidsvereiste. In de monitor heeft 91% van de gemeenten aangegeven dat de voorzitter van de commissie onafhankelijk is, bij 6% was dat onbekend, en toch nog 3% (11 gemeenten) gaf aan dat dit nog niet het geval was.

2. RCE

Conclusie

- De RCE is bij bijna alle gemeenten als een deskundig adviesorgaan beoordeeld, met (meestal) een transparante manier van adviseren.
- Wel is op een aantal aspecten een verbetering van de werkwijze mogelijk.

Bevindingen

Door de RCE worden in het grootste deel van de geïnspecteerde gemeenten inhoudelijk deskundige adviezen afgegeven. Enige kritiek is er over de mate van transparantie van de adviezen: soms ontbreken duidelijke conclusies of aanbevelingen. Ook zou de RCE duidelijker kunnen aangegeven of een aanvraag naar haar idee in aangepaste vorm moet terugkeren voor een nieuw advies.

Contact op ambtelijk niveau tussen RCE en gemeenten is meestal bij de grotere monumentengemeenten op een meer structureel niveau geregeld dan bij de kleinere, terwijl dit bij deze laatste groep vanwege het vaker ontbreken van voldoende eigen kennis juist van groot belang is. Overleg tussen RCE en gemeentebestuur vindt echter weinig plaats.

Bij één gemeente is geconstateerd dat vaak de adviestermin is overschreden door de RCE. De RCE brengt vaak een bezoek aan de objecten waar de aanvraag over gaat, al is wel geconstateerd dat dit bij gemeenten die meer in de grensregio's van het land liggen minder structureel plaatsvindt. Bij twee gemeenten loopt de RCE in haar advisering wat achter de feiten aan. Hier worden de aanvragen al diverse malen voorbesproken met de monumentencommissie alvorens in aangepaste vorm te worden voorgelegd aan de RCE. Het advies wat de RCE vervolgens uitbrengt wordt bij deze gemeenten vaak genegeerd, omdat de aanvraag al is 'goedgekeurd' door de commissie. Ook is soms geconstateerd dat de RCE vraagt in haar advies om aanvullende informatie, en in afwachting daarvan negatief adviseert. Vervolgens let de RCE er niet op of zij deze informatie ook daadwerkelijk ontvangt in een nieuwe adviesaanvraag.

Bij bijna alle gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van de beschermde gezichten is geconstateerd dat de RCE in meerdere of mindere mate als adviseur betrokken is geweest bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en/of bij de totstandkoming van een beschermend bestemmingsplan.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Per 1 januari 2009 hoeven gemeenten de RCE alleen nog maar om advies te vragen bij meer ingrijpende

27 In de Regeling ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning (Staatscourant 2008, nr. 2667) zijn de criteria voor de adviesplichtige werkzaamheden vastgelegd. In geval van afbraak, reconstructie, herbesteding en ingrijpende wijzigingen vergelijkbaar met gedeeltelijke afbraak moeten deze aan de RCE worden voorgelegd.

wijzigingen aan rijksmonumenten.²⁷ Gevolg hiervan is dat gemeenten over het algemeen minder direct contact hebben met de RCE. Zo is bijvoorbeeld in sommige provincies het bouwplanoverleg bij de steunpunten afgeschaft omdat de RCE, voorheen een belangrijke deelnemer aan dit overleg, in veel gevallen niet meer om advies hoeft te worden gevraagd. In het rapport *Stut of steunpilaar? Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg*, dat de Erfgoedinspectie in 2009 uitbracht, werd al gesteld dat de steunpunten, daar waar zij goed functioneren, door de gemeenten als zeer nuttig worden beoordeeld. In het rapport zijn diverse aanbevelingen gedaan waarmee de steunfunctie landelijk kan worden versterkt. Met de invoering van de Wet Beperking Adviesplicht, als gevolg waarvan de contactmomenten met de RCE zijn verminderd, is de noodzaak hiertoe alleen maar groter geworden, vooral bij kleinere gemeenten. Als gesteld onder *Advisering monumentencommissie* is aan het tegelijkertijd ingevoerde deskundigheidsvereiste voor monumentencommissies niet altijd in voldoende mate voldaan, waarmee de deskundige inbreng van de RCE niet door de commissie kan worden ondervangen. Ook geven vooral de kleinere gemeenten zelf aan de contacten met de RCE te missen vanwege te weinig eigen kennis.

In het rapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg* zijn diverse opmerkingen gemaakt over de advisering door de RCE. Deze gaven aanleiding tot een nader onderzoek naar de adviesrol van de RCE, wat resulteerde in het brieffrapport *Advisering door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* dat in mei 2011 uitkwam. De RCE heeft in een schriftelijke reactie haar voornemens weergegeven om de kwaliteit van haar advisering verder te professionaliseren.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Uit de monitor blijkt dat het aantal gemeenten dat met enige regelmaat een beroep doet op het provinciale steunpunt monumentenzorg licht is afgenomen ten opzichte van de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010. Dit kan het gevolg zijn van het wegvallen of van de verlaging van de frequentie van het bouwplanoverleg bij sommige steunpunten. Van de gemeenten maakt 28% nooit gebruik van het steunpunt. De gemeenten die wel gebruik maken van het provinciale steunpunt (265 gemeenten), gebruiken dit het meest voor het bouwplanoverleg of om kennis in te winnen.

Uit de monitor blijkt dat het aantal gemeenten dat afschriften van de beschikkingen met betrekking tot monumenten toestuurt aan de RCE afneemt: slechts de helft van de gemeenten geeft aan dit structureel te doen. Of op deze beschikkingen de adviesplicht wel of niet van toepassing zou zijn, wordt door de RCE niet gemonitord. Hiermee wordt het risico gelopen dat de regeling van de beperking adviesplicht niet goed wordt toegepast.

Besluit tot monumentenvergunning cq. omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument

De gemeente komt op basis van de uitgebrachte adviezen en eigen afwegingen tot een gemotiveerd besluit over de aanvraag. Dit besluit wordt opgenomen in de vergunning, waarin alle afwegingen zijn opgenomen met verwijzingen naar de onderliggende stukken.

Kwaliteitskenmerk

- Doet het besluit tot monumentenvergunning cq. omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument recht aan de waarde van het monument.

Conclusie

- In de besluiten tot het verlenen van de monumentenvergunning cq. omgevingsvergunning voor een beschermd monument worden de adviezen vaak wel opgenomen maar onvoldoende eigenstandig afgewogen.
- Te vaak ontbreken heldere voorwaarden voor de uitvoering.

Bevindingen

In de meeste geïnspecteerde gemeenten wordt bijna altijd de inhoud van de adviezen weergegeven in het besluit, maar niet altijd is voldoende duidelijk welke adviezen dit zijn omdat de datum of het kenmerk ontbreekt. Hiermee wordt de procedure minder inzichtelijk. In de besluiten ontbreekt bij een aantal gemeenten een eigenstandige afweging van de adviezen door de gemeente. Een gemeente hield het bij het voegen van de adviezen als bijlage bij het besluit, zonder enige nadere motivering. Regelmatig worden de afwegingen onvoldoende duidelijk vertaald in voorwaarden in het besluit. Het is aan te bevelen om elk besluit voor een rijksmonument te voorzien van een aantal standaardvoorwaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot het melden van bouwhistorische vondsten, toepassing van kleuren en materialen, voorkeur voor zoveel mogelijk handhaving bestaand materiaal, etc. Hiermee is het voor de niet altijd voldoende deskundige uitvoerders en toezichhouders duidelijk waar zij zich bij een monument aan moeten houden.

Goede voorbeelden

- In de gemeenten Veere en Middelburg zijn de besluiten op een duidelijke en complete manier weergegeven: de inhoud van de adviezen wordt in het besluit opgenomen, en er wordt verwezen naar onderliggende bescheiden. In het besluit wordt een eigen afweging van de adviezen gegeven, waaraan uitvoeringsvoorwaarden worden gekoppeld.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Opvallend is dat de beoordelingen in deze oudere groep gemeenten voor dit onderdeel wat rooskleuriger waren dan in de recente groep gemeenten het geval is. Wel zijn er in deze laatste groep minder gemeenten die echt negatief zijn beoordeeld. Ook in *Op weg naar een professionele monumentenzorg* werd al gemeld dat monumentenvergunningen niet altijd duidelijk zijn: de afweging van adviezen is onvoldoende helder en een duidelijke motivatie ontbreekt.

Besluit voor bouwplan in beschermd gezicht

Voor een bouwplan waarvoor alleen een bouwvergunning (c.q. omgevingsvergunning) is vereist, is het betrekken van cultuurhistorie bij de behandeling ervan in principe niet relevant omdat het bouwplan alleen kan worden gerealiseerd binnen de beschermende regels van het bestemmingsplan. Dat geldt ook voor een binnenplanse vrijstellingsprocedure die voor een vergunningplichtig bouwplan moet worden doorlopen, omdat de voorwaarden voor vrijstelling in het bestemmingsplan staan. Voor een buitenplanse vrijstellingsprocedure is het betrekken van cultuurhistorische waarden vaak wel belangrijk. Het bouwplan valt dan buiten de beschermende kaders van het bestemmingsplan. In de ruimtelijke onderbouwing van de vrijstelling dient daarom rekening gehouden te worden met de waarden van het beschermde gezicht. Het kwaliteitskenmerk "Planbehandeling" uit het toezichtskader voor beschermde gezichten is om deze redenen samengevoegd met het kwaliteitskenmerk "Besluit".

Kwaliteitskenmerken

- Zijn bij de planbehandeling de cultuurhistorische waarden van het beschermde gezicht kaderstellend.
- Doet het daaropvolgende besluit tot vrijstelling/ontheffing recht aan de waarden van het beschermde gezicht.

Conclusie

- Bij vrijwel alle bouwplannen in het beschermde gezicht waarvoor alleen een bouwvergunning is vereist heeft het cultuurhistorische aspect geen rol van betekenis gespeeld.
- De helft van de besluiten tot afwijking van het bestemmingsplan (een binnen- of buitenplanse procedure) doet geen recht aan de waarden van de beschermde gezichten.

Bevindingen

Bij bijna alle geïnspecteerde gemeenten moest voor tenminste één van de vier bouwplannen die bij de inspectie zijn beoordeeld, een binnen- of buitenplanse vrijstellingsprocedure worden gevolgd. Bij de helft van de gemeenten betrof het een binnenplanse vrijstellingsprocedure waarbij meestal rekening werd gehouden met cultuurhistorie. In de meeste gevallen moest voor het bouwplan een buitenplanse vrijstellingsprocedure worden gevolgd. Bij de helft van die procedures werd in de hiervoor noodzakelijke ruimtelijke onderbouwing geen aandacht geschonken aan de waarden van het beschermde gezicht. De verplichting dat in de ruimtelijke onderbouwing van een buitenplanse vrijstelling moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met de cultuurhistorische waarden van de beschermde stads- en dorpsgezichten geldt sinds zij hun wettelijk beschermde status hebben. Ondanks die status is dus ten behoeve van ruimtelijke onderbouwingen niet altijd cultuurhistorisch onderzoek uitgevoerd. Daar zou de komende jaren verandering in kunnen komen onder invloed van het rijksbeleid met betrekking tot de Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo). Naar aanleiding van MoMo is namelijk met ingang van 1 januari 2012 op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) de algemene verplichting gaan gelden dat in de ruimtelijke onderbouwing van een buitenplanse vrijstelling moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met cultuurhistorische waarden. In formele zin is de situatie niet zozeer veranderd, maar de aandacht die onder meer de RCE in het kader van MoMo vestigt op het betrekken van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening kan er de komende jaren toe leiden dat steeds meer cultuurhistorisch onderzoek wordt gedaan bij buitenplanse afwijkingen in beschermde gezichten.

Geconstateerd is dat in enkele gevallen adviezen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed niet bij besluitvorming werden betrokken of dat deze dienst niet om advies werd gevraagd. De RCE toetst vanaf begin 2012 geen buitenplanse besluiten meer die nieuwe ontwikkelingen in beschermde gezichten mogelijk maken.²⁸ In het vervolg zal de RCE op generieke wijze adviseren over de wijze waarop gemeenten cultuurhistorische waarden kunnen betrekken bij ruimtelijke plan- en besluitvorming. Dat doet zij onder meer door brochures over beschermde gezichten en de Handreiking erfgoed en ruimte die op haar website is te vinden.

Goede voorbeelden

- De gemeente Harlingen hanteert een uitgebreide en goed gemotiveerde ruimtelijke onderbouwing bij buitenplanse procedures. Dat draagt ertoe aan bij dat ontwikkelingsprojecten goed passen in de historisch-ruimtelijke context van het beschermde stadsgezicht van Harlingen.

²⁸ Zie hiervoor ook Overleg met het Rijk in hoofdstuk 3 Beleidsontwikkelingen in de monumentenzorg.

Uitvoering monumentenvergunning cq. omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument

De werkzaamheden worden volgens de vergunning uitgevoerd door deskundige uitvoerders. De juiste restauratiematerialen en -technieken worden toegepast; eventuele wijzigingen van de vergunning worden vastgelegd.

Kwaliteitskenmerk

- Doen de werkzaamheden recht aan de waarden van het monument.

Conclusie

- Meestal worden de werkzaamheden uitgevoerd volgens de vergunning; daar waar wordt afgeweken wordt dit niet altijd goed vastgelegd.
- De uitvoering van de werkzaamheden geschiedt soms onvoldoende deskundig, hierbij worden bijvoorbeeld niet de juiste materialen en technieken toegepast.

Bevindingen

Bij de geïnspecteerde gemeenten worden in veel gevallen de bouwwerkzaamheden volgens de vergunning uitgevoerd. Daar waar wordt afgeweken, wordt dit meestal in overleg met de gemeente besloten. De vastlegging van deze afwijkingen kan beter, in geen van de gemeenten is aangetroffen dat standaard revisietekeningen worden opgevraagd.

Niet altijd worden de werkzaamheden voldoende deskundig uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat gebruik werd gemaakt van aannemers of architecten met onvoldoende specifieke kennis van en ervaring met restauratie.

Goede voorbeelden

- In de gemeente Zaanstad worden bij elke vergunning de standaard *Uitvoeringsvoorschriften monumenten* als bijlage gevoegd, zodat voor de uitvoerders duidelijk is waar zij bij restauratiewerkzaamheden rekening mee moeten houden.
- In de gemeente Heerenveen worden alle restauraties tijdens de uitvoering bezocht door de afdeling monumentenzorg; hierbij gemaakte beslissingen over de uitvoering worden schriftelijk vastgelegd.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Het aantal gemeenten waar de werkzaamheden volgens de vergunningen worden uitgevoerd is groter dan in de oudere groep gemeenten. Wel is in de recente groep gemeenten vaker geconstateerd dat de restauratie of wijziging niet voldoende deskundig is uitgevoerd.

Beheer en onderhoud rijksmonumenten

De rijksmonumenten worden planmatig onderhouden en op een manier beheerd en gebruikt die niet schadelijk is voor het monument.

Kwaliteitskenmerk

- Is de instandhouding van het monument voldoende gewaarborgd.

Conclusie

- De rijksmonumenten worden over het algemeen op de juiste wijze beheerd, gebruikt en onderhouden. Leegstand van rijksmonumenten vormt soms wel een risico.

Bevindingen

In alle geïnspecteerde gemeenten worden de gerestaureerde rijksmonumenten over het algemeen op de juiste wijze beheerd en gebruikt. Ook worden ze meestal goed onderhouden. Een aantal eigenaren heeft een abonnement op een instantie die periodiek de technische staat inspecteert (zoals de Monumentenwacht), maar het komt ook veelvuldig voor dat eigenaren onbekend zijn met deze mogelijkheid. Hierin zou de gemeente een voorlichtende rol kunnen spelen.

Een aantal keer is geconstateerd dat er binnen de gemeente sprake is van leegstand en verval bij een of meer rijksmonumenten. Hier zou de gemeente vaker gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om juridisch af te dwingen dat verder verval wordt tegengegaan zodat daarmee de cultuurhistorische waarden niet verder worden aangetast.

Goede voorbeelden

- De gemeenten Sint-Michielsgestel en Zaanstad bieden eigenaren van gemeentelijke monumenten een vergoeding voor het abonnement op de Monumentenwacht aan.
- In de gemeente Sluis is de laatste jaren ondanks een beperkte financiële situatie van de gemeente toch geld uitgetrokken voor het onderhoud van een aantal rijksmonumenten in gemeentelijke bezit.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Het aspect beheer en onderhoud door eigenaren werd in de oudere groep gemeenten al positief beoordeeld; in de recente groep gemeenten is dit oordeel nog positiever.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Uit de monitor blijkt dat 39% van de gemeenten eigenaren van rijksmonumenten stimuleert om een abonnement te nemen op een onderhoudsdienst zoals de Monumentenwacht. Driekwart van deze gemeenten doet dit in de vorm van voorlichting. Opvallend is dat 55 gemeenten (een derde van deze stimulerende gemeenten) eigenaren geheel of gedeeltelijk een vergoeding van het abonnement bieden. Ook blijkt uit de monitor dat slechts 18% van de gemeenten die beleid hebben opgesteld voor de monumentenzorg hierin aandacht besteden aan de problematiek rond herbestemming en leegstand. Verder blijkt dat slechts 7% van de gemeenten in een leegstandsregister bijhoudt of er rijksmonumenten in de gemeente leeg staan

b. Waarborg

Binnen het domein Waarborg is onderzocht of de zorg voor de rijksmonumenten en de rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten geborgd is, onder andere doordat voldoende kennis aanwezig is bij alle betrokken partijen binnen de gemeente. Tevens is gekeken of de omgang met de monumenten en de gezichten verankerd in beleid en regelgeving.

Onderzocht is of misstanden worden voorkomen door toezicht op de uitvoering van restauraties van monumenten en op bouwplannen in het beschermde gezicht, en op de bestaande monumentenvoorraad en de beschermde gezichten; indien nodig moet worden gehandhaafd. Nagegaan is of de economische, toeristische en educatieve meerwaarden van de monumenten en de beschermde gezichten worden onderkend door de gemeenten. Ook is bekeken of alle benodigde informatie omtrent de monumentenzorg zowel binnen de gemeente als naar externe partijen wordt gedeeld en verspreid, en in hoeverre deze informatie wordt gearhiveerd.

Kennis

Voor een goede zorg en omgang met de rijksmonumenten en beschermde gezichten is het van belang dat bij gemeenten voldoende kennis op deze gebieden beschikbaar is. Deze kennis bestaat specifiek voor de instandhouding van de gebouwde monumenten uit kennis van bouw- en architectuurhistorie, restauratietechniek, wet- en regelgeving en financiële regelingen; voor de instandhouding van beschermde gezichten aangevuld met kennis van (historische) stedenbouw, ruimtelijke ordening en planologie.

Kwaliteitskenmerk

- Is er voldoende actuele kennis aanwezig op het gebied van de monumentenzorg en het beschermde gezicht, ten behoeve van de ontwikkeling van cultuurhistorisch beleid en de behandeling van bouwplannen.

Conclusie

- Bij veel gemeenten is met name bouw- en architectuurhistorische kennis, en in iets mindere mate restauratietechnische kennis, onvoldoende aanwezig.
- Ook is bij veel gemeenten met een beschermde gezicht onvoldoende kennis van cultuurhistorie en van (historische) stedenbouw aanwezig.
- Op het gebied van wet- en regelgeving, financiële regelingen, en de ruimtelijke ordening en planologische procedures is veelal wel voldoende kennis aanwezig.

Bevindingen

Bij meer dan de helft van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten is onvoldoende bouw- en architectuurhistorische kennis aanwezig, bij slechts een kwart is deze kennis in voldoende mate aanwezig. Met de restauratietechnische kennis is het beter gesteld, deze is bij bijna de helft van de gemeenten goed vertegenwoordigd. Maar toch nog een kwart van de geïnspecteerde gemeenten deze kennis onvoldoende in huis. Over het algemeen is het met de kennis van wet- en regelgeving en in iets mindere mate met de kennis van financiële regelingen beter gesteld bij de gemeenten.

Opvallend is dat dit ontbreken van de noodzakelijke deskundigheden zowel bij inspecties van een aantal kleinere monumentengemeenten als bij sommige grotere monumentengemeenten is geconstateerd. Bij veel gemeenten is er maar één medewerker monumentenzorg, wat grote risico's oplevert voor de continuïteit. Ook is geconstateerd dat voor de inhoudelijke kennis bij een aantal gemeenten wordt geleund op de deskundigheid die aanwezig is bij de monumentencommissie. Dit levert risico's op voor een onafhankelijke advisering door dit adviesorgaan.

Geconstateerd is dat bij de helft van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van het beschermde gezicht onvoldoende kennis aanwezig is van zowel cultuurhistorie als (historische) stedenbouw. Gemeenten die deze relevante kennis op het gebied van het beschermde gezicht ontberen maken hiervoor niet allemaal gebruik van de kennis die wel aanwezig is bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Een aantal gemeenten zonder deze kennis is van plan om door middel van opleidingen de kennis bij haar medewerkers op niveau te brengen.

Kennis van ruimtelijke ordening en planologische kennis is bij alle geïnspecteerde gemeenten met een beschermd gezicht voldoende aanwezig.

Goede voorbeelden

- De gemeenten Groningen en Hilversum bezitten een volwaardig team monumentenzorgers met verschillende deskundigheden, die tijdig worden betrokken bij relevante ontwikkelingen binnen de gemeente.
- In de gemeente Roermond is voldoende kennis beschikbaar ten behoeve van de ontwikkeling van ruimtelijk en cultuurhistorisch beleid en voor de behandeling van bouwplannen in het beschermde gezicht.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Over het algemeen is het kennisniveau bij de recenter geïnspecteerde groep gemeenten ten opzichte van de oudere groep gemeenten iets hoger. In *Op weg naar een professionele monumentenzorg* werd al gemeld dat het kennisniveau bij gemeenten zorgelijk is. De mate van deskundigheid is in de meer recent geïnspecteerde groep gemeenten dus wel iets hoger, maar ligt nog steeds niet op een adequaat niveau.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

In de monitor geeft ongeveer de helft van alle gemeenten aan te beschikken over kennis op het gebied van architectuur- en bouwhistorie. Ook zegt iets minder dan de helft kennis te hebben van restauratietechniek en van (historische) stedenbouw en/of cultuurlandschap. Kennis van de ruimtelijke ordening en van wet- en regelgeving is in veel gemeenten goed vertegenwoordigd. Deze uitkomsten komen opvallend overeen met de uitkomsten die uit de gemeentelijke inspecties naar voren zijn gekomen. Tevens beschikt 36% van alle gemeenten over kennis van herbestemming.

Bij een uitsplitsing van de uitkomsten naar kleine (met minder dan 100 rijksmonumenten), middelgrote (100-200) en grote monumentengemeenten (meer dan 200), blijkt dat architectuurhistorische kennis bij circa 80% van de grote monumentengemeenten aanwezig is, bouwhistorische kennis bij 76% van deze groep, en kennis van restauratietechniek bij 86%. Bij de kleine monumentengemeenten zijn deze

percentages slechts respectievelijk 38%, 46% en 39%. Kennis van historische stedenbouw en cultuurlandschap is bij circa 65% van de middelgrote en grote monumentengemeenten vertegenwoordigd, tegenover slechts 37% van de kleine monumentengemeenten. Overigens valt circa 75% van alle Nederlandse gemeenten onder de categorie kleine monumentengemeenten; dat zijn 308 van de 414 gemeenten die deze vraag hebben ingevuld (4 gemeenten hebben deze vraag niet ingevuld). Maar liefst 145 gemeenten geven in de Monitor Erfgoedinspectie zelf aan geen inhoudelijke kennis in huis te hebben (dat wil zeggen geen architectuurhistorische kennis, geen bouwhistorische kennis en geen kennis van restauratietechniek). Dit zijn zoals te verwachten is vooral kleine monumentengemeenten (128 gemeenten). Maar binnen deze groep bevinden zich ook vijf grote monumentengemeenten; de grootste van deze vijf heeft ruim 300 rijksmonumenten. Dat zo'n gering kennisniveau risico's voor de instandhouding van de rijksmonumenten oplevert lijkt evident. Mogelijk kan dit risico door de betreffende gemeenten nog worden opgevangen door externe inhuur van kennis, of dit bij deze gemeenten gebeurt is onbekend.

Beleid

De gemeente heeft de zorg voor haar monumenten en beschermde gezichten verankerd in actueel en vastgesteld beleid. Dit is vastgelegd in een gemeentelijke monumenten- of erfgoedverordening, een beleidsnota cultuurhistorie, het welstandsbeleid of in andere ruimtelijke beleidsstukken.

Kwaliteitskenmerk

- Heeft de overheid een beleidsvisie voor de monumentenzorg en een integrale ruimtelijke beleidsvisie die rekening houdt met het beschermde gezicht.

Conclusie

- Slechts een derde van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten heeft haar visie op de monumentenzorg vastgelegd in een actuele, complete en vastgestelde beleidsvisie; soms wordt echter geen uitvoering gegeven aan de voornemens uit deze nota.
- Slechts een derde van de gemeenten die op het gebied van het beschermde gezicht zijn geïnspecteerd heeft een actuele, vastgestelde integraal-ruimtelijke visie op de beschermde gezichten.
- Veel gemeenten beschikken over een actuele en vastgestelde monumenten- of erfgoedverordening.
- Ook is er vaak aandacht voor cultuurhistorie in de gemeentelijke welstandsnota.

Bevindingen

Slechts een derde van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten hebben hun visie hierop verankerd in een door het gemeentebestuur vastgestelde, actuele en complete beleidsnota voor de monumentenzorg; niet altijd wordt vervolgens uitvoering gegeven aan de voornemens uit de nota. Een derde van de gemeenten heeft in het geheel geen beleidsvisie voor de monumentenzorg; bij de overige gemeenten is de beleidsvisie niet vastgesteld, niet compleet of verouderd.

Verankering visie voor rijksmonumenten in beleidsnota	15 gemeenten	
	Aantal	%
In beleidsnota, vastgesteld en actueel	5	33
Waarvan in uitvoering	3	60
Waarvan niet uitgevoerd	2	40
Compleet, maar nog niet vastgesteld	2	14
Beperkte nota	1	7
Verouderd, geen uitvoering	1	7
Wordt aan gewerkt	1	7
Geen beleidsvisie	5	33
Totaal	15	100

Verankering visie voor rijksmonumenten in beleidsnota	Monitor 2011-2012	
	%	
In beleidsnota	56	
Waarvan actueel (niet ouder dan 4 jaar, 2008-2011)	56	
Waarvan licht verouderd (2003-2007)	25	
Waarvan verouderd (ouder dan 2003)	11	
Datum vaststelling onbekend	10	
Geen beleidsnota	43	
Onbekend	1	
Totaal	100	

Bij de gemeenten die zijn geïnspecteerd op het beschermde gezicht besteden er slechts enkele aandacht aan dit beschermde gezicht in een integrale beleidsnota cultuurhistorie; bij één hiervan is deze nota sterk verouderd. Het cultuurhistorisch beleid voor de beschermde gezichten is bij de meeste gemeenten verspreid over verschillende nota's, visies en beeldkwaliteitsplannen.

Het merendeel van de gemeenten bezit een actuele monumenten- of erfgoedverordening. Bij enkele gemeenten is deze verouderd; één gemeente bezit geen monumentenverordening, maar alleen een verordening op de monumentencommissie. Overigens is dit voor een gemeente die geen gemeentelijke monumenten bezit in principe voldoende.

Actuele monumenten- of erfgoedverordening	15 gemeenten	
	Aantal	%
Vastgesteld	14	94
Actueel	12	86
Verouderd	2	14
Geen	1	7
Onbekend		
Totaal	15	100

Actuele monumenten- of erfgoedverordening	Monitor 2011-2012	
	%	
Vastgesteld	96	
Actueel (niet ouder dan 2 jaar, 2010-2011)	73	
Licht verouderd (2007-2009)	14	
Verouderd (ouder dan 5 jaar, 2006 en ouder)	12	
Datum vaststelling onbekend	1	
Geen	3	
Onbekend	2	
Totaal	100	

Driekwart van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van rijksmonumenten heeft een actuele en vastgestelde welstandsnota waarin voldoende aandacht wordt besteed aan deze monumenten.

De helft van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op het beschermde gezicht heeft een welstandsnota met daarin redelijke eisen van welstand die mede zijn opgesteld ten behoeve van de cultuurhistorische waarden van de beschermde gezichten. Bij driekwart van de gemeenten worden ruimtelijke beleidsnota's in meer of mindere mate geïnspireerd door de aanwezige monumenten en historische structuren; bij een paar gemeenten is in deze nota's totaal geen aandacht voor cultuurhistorie. Bij enkele gemeenten is in structuurvisies integraal ruimtelijk beleid geformuleerd waarin onder meer aandacht is voor beschermde gezichten.

Bij deze inspecties is geconstateerd dat bij veel gemeenten in het ruimtelijke ordeningsbeleid geen rekening wordt gehouden met de directe omgeving van beschermde gezichten. Aan de randen van de gezichten vinden ontwikkelingen plaats die inbreuk maken op de kwaliteiten ervan.

De meeste van de op het gebied van de monumenten of het beschermde gezicht geïnspecteerde gemeenten hebben gemeentelijke monumenten aangewezen, een enkele gemeente heeft zelfs vele malen meer gemeentelijke monumenten dan rijksmonumenten. Vier van de negentien gemeenten hebben geen of slechts enkele gemeentelijke monumenten; bij twee van deze gemeenten is het aanwijzen van gemeentelijke monumenten wel het voornemen en is al een voorlopige lijst opgesteld,

maar dit struikelt op het gebrek aan middelen bij de gemeente. De overtuiging is dat er door de gemeente enige mate van financiële compensatie moet kunnen worden geboden bij aanwijzing, en men is er onvoldoende van doordrongen dat aanwijzing de enige grond biedt om een verzoek tot sloop af te kunnen wijzen.

Sommige gemeenten bieden eigenaren van gemeentelijke monumenten een eenmalige inspectie door de Monumentenwacht aan, of bieden zelfs een vergoeding voor een volledig abonnement op deze organisatie.

Goede voorbeelden

- De gemeente Hilversum heeft een actuele visie op de monumentenzorg waarin het erfgoed wordt gezien als bron van dynamiek, met een uitvoeringsprogramma waarin per jaar staat aangegeven welke concrete activiteiten zijn gepland.
- In de gemeente Schoonhoven werd ten tijde van de inspectie de welstandsnota vernieuwd. De nieuwe (concept)nota gaat uitgebreid in op de monumenten, en heeft hiervoor ook aparte welstandscriteria.
- De gemeente Goes heeft het "Kwaliteitshandboek Binnenstad Goes" uit 2003. Hierin ligt vooral de nadruk op de historisch gegroeide architectonische of bebouwingskarakteristiek. Dit handboek kent ondermeer criteria die de welstands/monumentencommissie toepast bij de advisering over bouwplannen.
- De gemeente Geertruidenberg is actief bezig met het aanwijzen van gemeentelijke monumenten, hierbij wordt elk potentieel monument geïnspecteerd door de Monumentenwacht zodat gemeente en eigenaar inzicht krijgen in de bouwkundige staat. Ook heeft de gemeente een subsidieregeling voor de gemeentelijke monumenten opgesteld.
- De gemeente Vaals heeft een aantal beschermde gezichten op haar grondgebied die zijn beschermd vanwege met name de landschappelijke waarden. Recent heeft de gemeente een archeologische inventarisatie uitgevoerd, waarbij ook alle historisch-geografische waarden in de gemeente zijn meegenomen. Deze inventarisatie is opgenomen in een cultuurhistorische waardenkaart met beleidsadviezen, die is vastgesteld door de gemeenteraad.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Vrijwel alle aspecten die zijn getoetst onder het kwaliteitskenmerk Beleid zijn in de meer recent geïnspecteerde groep gemeenten positiever beoordeeld dan in de oudere groep gemeenten. De recente groep gemeenten heeft vaker een vastgesteld beleidsplan voor de monumentenzorg, het welstandsbeleid houdt meer rekening met de cultuurhistorische waarden en het ruimtelijk beleid wordt meer geïnspireerd door deze waarden. Dus ofschoon er nog steeds veel kan worden verbeterd aan de mate waarin gemeenten de zorg voor hun monumenten hebben verankerd in beleidsplannen, is hier wel een positieve tendens in te bespeuren.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Volgens de monitor heeft ruim de helft (56%) van alle gemeenten beleid vastgesteld voor de gebouwde monumenten. Ook hier is een lichte groei te constateren ten opzichte van de antwoorden in de Monitor

Erfgoedinspectie 2009-2010. Bij doorvragen naar de datum van vaststelling blijkt in de Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 dat bij circa 35% van deze gemeenten dit beleid ouder dan 4 jaar is. Bij 10% van de gemeenten is de vaststellingsdatum overigens onbekend. Van de Nederlandse gemeenten heeft 43% helemaal geen beleid vastgesteld, bij 1% is dit onbekend. Hieruit ontstaat dus een wat negatiever beeld dan bij de gemeentelijke inspecties, waarschijnlijk komt dit doordat de monitorgroep in verhouding uit veel meer kleine monumentengemeenten bestaat. In de monitor geven 55 gemeenten (13%) aan binnen een jaar nieuw beleid voor de monumentenzorg te gaan ontwikkelen.

Als wordt gevraagd naar de reden waarom er geen beleid is ontwikkeld, geeft 38% van de gemeenten als reden aan geen tijd hiervoor te hebben, ongeveer eenzelfde aantal gemeenten geeft als reden (eveneens) geen financiële middelen hiervoor te hebben. Gebrek aan draagvlak of gebrek aan kennis is veel minder vaak als reden opgegeven, maar toch vormt gebrek aan draagvlak nog bij 17% van de gemeenten een van de redenen.

Zoals te verwachten is vanwege de verplichting uit de Monumentenwet 1988 tot het bij verordening inschakelen van de monumentencommissie, hebben volgens de Monitor Erfgoedinspectie bijna alle gemeenten een monumenten- of erfgoedverordening. Opvallend is dat toch nog 11 gemeenten aangeven geen verordening te hebben, en bij 7 gemeenten is dit onbekend. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze gemeenten alleen een verordening op de monumentencommissie hebben, of dat sprake is van een recente gemeentelijke herindeling, of de gemeente heeft wellicht (bijna) geen door het Rijk beschermd cultureel erfgoed op haar grondgebied. Bij 45 gemeenten (12%) die een monumenten- of erfgoedverordening hebben is deze verouderd (ouder dan 5 jaar).

Volgens de monitor hebben in totaal 207 gemeenten één of meerdere beschermde gezichten. Uit de monitor blijkt dat van die gemeenten er 143 (69%) zelf aangeven beleid te hebben vastgesteld voor beschermde gezichten. Het beleid hiervoor is in 57% van de gevallen vastgesteld in 2008 of daarna. De meeste gemeenten hebben dus actueel beleid voor het beschermde gezicht. Dit geeft een stuk positiever beeld dan uit de inspecties blijkt, mogelijk omdat gemeenten die deze vraag positief hebben beantwoord het beleid voor de beschermde gezichten hebben vastgelegd in andersoortige documenten dan een beleidsnota voor cultureel erfgoed, bijvoorbeeld in bestemmingsplannen of structuurvisies. In de monitor zegt ongeveer de helft van de gemeenten met een beschermd gezicht tenminste één ruimtelijke structuurvisie te hebben vastgesteld waarin aandacht geschonken wordt aan cultuurhistorie. Of in deze structuurvisies specifiek aandacht is voor het beschermde gezicht kan aan de hand van de monitor niet worden bepaald. Niettemin mag worden aangenomen dat een significant aantal gemeenten in deze structuurvisies aandacht schenkt aan het beschermde gezicht.

Toezicht en handhaving

De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet, en handhaaft indien nodig. Ze maakt haar beleid rond toezicht en handhaving inzichtelijk in een handhavingsnota en -programma.

Kwaliteitskenmerk

- Heeft de gemeente een handhavingsbeleid op het gebied van de monumentenzorg.

Bevindingen

Zie hiervoor het aparte onderzoek **Toezicht en handhaving in gemeenten**, opgenomen als sectie B van het rapport *Erfgoed in goede handen?*. In het kader van dit afzonderlijke onderzoek zijn de resultaten van de

nazorg niet meegenomen; evenmin is hier een vergelijking getrokken tussen de oudere en de recentere groep gemeenten. Vandaar dat de bevindingen van deze onderzoeken wel in dit hoofdstuk worden weergegeven.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

In vergelijking met de gemeenten die tussen 2006 en 2008 zijn geïnspecteerd is het opvallend dat de mate waarin toezicht wordt gehouden op de rijksmonumenten in de recent geïnspecteerde groep gemeenten een stuk negatiever is beoordeeld. In de oudere groep werd dit aspect nog in 38% van de gemeenten positief beoordeeld, terwijl dat in de groep gemeenten uit 2008-2012 nog maar 7% is. Ook is het aantal op dit onderdeel echt negatief beoordeelde gemeenten in de recenter geïnspecteerde groep groter. De mate waarin de monumentenzorg is opgenomen in het handhavingsbeleid is ongeveer gelijk in beide onderzoeksgroepen. Ofschoon beide inspectiegroepen niet geheel vergelijkbaar zijn, lijkt hieruit toch een negatieve tendens: er lijkt er op dat door gemeenten de laatste jaren minder vaak toezicht wordt gehouden op restauraties van monumenten dan in het verleden.

In *Op weg naar een professionele monumentenzorg* werd al gemeld dat een adequaat toezicht op de werkzaamheden door de hoge werkdruk vaak in de knel komt; dit is dus nog prangender in de meer recent geïnspecteerde groep gemeenten.

Maatschappelijke meerwaarden

De gemeente onderkent en benut de maatschappelijke meerwaarden van de rijksmonumenten. Er wordt rekening gehouden met de economische waarden, en gebruik gemaakt van de toeristische en educatieve waarden van de rijksmonumenten. Wat de maatschappelijke meerwaarden zijn van een beschermd gezicht kan op verschillende manieren worden ingevuld. De meerwaarde van een beschermd gezicht kan bestaan uit een gunstig woon- en vestigingsklimaat voor burger en bedrijf. Het beschermde gezicht zou bijvoorbeeld ook een bijdrage kunnen leveren aan citymarketing. Elke gemeente geeft daar op eigen wijze invulling aan. Bij de inspecties zijn alleen de educatieve en toeristische meerwaarden van de beschermde gezichten nader onderzocht.

Kwaliteitskenmerk

- Zijn de maatschappelijke meerwaarden van de monumenten en van de beschermde gezichten onderkend.

Conclusie

De toeristische waarden van monumenten en beschermde gezichten krijgen bij de gemeenten veel aandacht, de educatieve waarden worden vaak minder goed benut. De economische waarden van het erfgoed krijgen steeds meer aandacht maar staan nogal eens op gespannen voet met het behoud van de cultuurhistorische waarden.

Bevindingen

Soms weegt bij de geïnspecteerde gemeenten de economische waarde van de monumenten zwaarder dan de cultuurhistorische, soms wordt bij exploitatie onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van het monument. Er is wel sprake van een groeiende aandacht voor de economische meerwaarde van monumenten. Vooral bij gemeenten die kampen met veel leegstand is

men soms bereid veel concessies te doen aan de instandhouding van de cultuurhistorische waarden van het monument ten gunste van een potentiële gebruiker.

Wat bij de meeste gemeenten positief afsteekt is de onderkenning van de toeristische waarde van de monumenten. Veel gemeenten dragen financieel of organisatorisch bij aan de organisatie van de plaatselijke Open Monumentendag. Bij een aantal gemeenten is de organisatie hiervan in handen van de historische verenigingen in de gemeente. Ook maken de monumenten onderdeel uit van een beleidsvisie op toerisme, worden wandel- of fietsroutes langs monumenten opgezet, worden informatieborden bij monumenten geplaatst, worden folders uitgegeven of een restauratie van het jaar uitverkozen. Daarentegen is de onderkenning van de educatieve waarde van de monumenten weer een stuk minder positief beoordeeld. Bijna een derde van de gemeenten doet hier niets mee, bij minder dan de helft van de geïnspecteerde gemeenten wordt hier wel veel mee gedaan. In deze gemeenten worden bijvoorbeeld erfgoedprojecten voor scholen ontwikkeld, vaak in samenwerking met de historische verenigingen. Ondanks dat de geïnspecteerde gemeenten de maatschappelijke meerwaarden van de beschermde gezichten onderkennen, prevaleert bij ongeveer de helft van de gemeenten die op dit aspect zijn geïnspecteerd het economische belang van ruimtelijke ontwikkelingsopgaven. Die opgaven doen over het algemeen afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteiten van het beschermde gezicht.

Vrijwel al deze gemeenten onderschrijven de toeristische en (in mindere mate) de educatieve waarde van de beschermde gezichten en stimuleren en ontplooiën ten behoeve daarvan ook activiteiten.

Goede voorbeelden

- De gemeenten Sint-Michiëlsgestel en Zaanstad zijn zeer actief op het gebied van cultuureducatie. Zo heeft Sint-Michiëlsgestel een marktplaats cultuureducatie waarbij ook de heemkundeverenigingen worden betrokken, en zijn er in Zaanstad 25 erfgoedprojecten voor het primair onderwijs.
- Door de gemeente Brielle wordt de meerwaarde van de vesting met haar monumenten en historische structuren onderkend: in diverse nota's en projecten is veel aandacht voor toerisme en erfgoed. Hierdoor is de stad op een verantwoorde wijze aantrekkelijk gemaakt voor inwoners en toeristen.
- Op het gebied van toerisme en bewustwording vinden in de gemeente Harlingen veel activiteiten plaats. Er worden stadswandelingen georganiseerd, met informatiepanelen wordt de geschiedenis van pand of gebied uitgelegd en op de website wordt ook informatie over de cultuurhistorische betekenis van Harlingen gegeven. De Open Monumentendag wordt georganiseerd op particulier initiatief en financieel ondersteund door de gemeente.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Zowel met het onderkennen van de economische als van de educatieve waarden was het bij de oudere groep geïnspecteerde gemeenten slecht gesteld, zoals ook al was opgenomen in *Op weg naar een professionele monumentenzorg*. Deze aspecten lijken zich sindsdien opvallend positief te hebben ontwikkeld, omdat de meer recent geïnspecteerde gemeenten hier positiever op zijn beoordeeld.

Ook in het genoemde onderzoek is aangegeven dat de toeristische waarden van monumenten en historische structuren door de onderzochte gemeenten vaak werden onderkend en benut; dit aspect blijkt in de recentere groep gemeenten op een vergelijkbaar niveau te zijn.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Uit de monitor blijkt dat bij de gemeenten die beleid hebben vastgesteld voor de monumentenzorg (56%), er in 25% van de beleidsplannen aandacht wordt besteed aan erfgoededucatie (dit is dus bij 14% van alle Nederlandse gemeenten), en in 29% aan erfgoed en toerisme (16% van alle gemeenten). Het beeld dat uit de gemeentelijke inspecties naar voren komt is rooskleuriger, omdat hierbij niet alleen is gekeken naar of dit onderwerp in het monumentenzorgbeleid is opgenomen, maar vooral ook hoe dit in de praktijk uitpakt.

Informatieoverdracht

De monumentenzorg is vastgelegd in intern en extern communicatiebeleid. De continuïteit van de monumentenzorg is gewaarborgd en de betrokkenen worden geïnformeerd. Het overbrengen van informatie tussen medewerkers en afdelingen binnen de gemeente zorgt voor de agendering en verankering van cultuurhistorische waarden bij de vorming en uitvoering van ruimtelijk beleid. Met gemeentelijk communicatiebeleid kunnen projectontwikkelaars vroegtijdig geïnformeerd worden over de beschermde status van het beschermde gezicht en over de ruimtelijke waarden ervan.

Kwaliteitskenmerk

- Zorgt de overheid voor informatieoverdracht op het gebied van de zorg voor de monumenten en het beschermde gezicht.

Conclusie

De meeste gemeenten bieden proactief veel informatie over de monumentenzorg aan burgers, bijvoorbeeld op de gemeentelijke website of in brochures, maar het directe contact met initiatiefnemers kan worden verbeterd. Bij sommige, met name kleinere gemeenten is de continuïteit van de informatieoverdracht kwetsbaar. De informatieoverdracht vanuit gemeenten naar eigenaren over mogelijkheden van subsidies en financiële regelingen kan worden verbeterd.

Bevindingen

Geen van alle geïnspecteerde gemeenten heeft de zorg voor monumenten of het beschermde gezicht opgenomen als onderwerp in een vastgestelde beleidsvisie met betrekking tot communicatie. Wel is bij twee gemeenten het onderwerp communicatie als speerpunt opgenomen in de monumentennota; deze voornemens waren ten tijde van de inspectie bij beide gemeenten echter nog niet gerealiseerd. Veel gemeenten hebben informatie over de procedures rond de vergunningverlening voor monumenten op de gemeentelijke website geplaatst, of verspreid via brochures. Ook is op de website vaak informatie over de historie van de gemeente en over de gemeentelijke monumenten te vinden. Met name bij kleinere gemeenten (maar soms ook bij grote monumentengemeenten) is vaak maar één ambtenaar verantwoordelijk voor de monumentenzorg, wat ernstige risico's oplevert voor de continuïteit van de informatieoverdracht. Ook bij de inspecties van de Erfgoedinspectie zelf heeft dit twee keer tot problemen geleid, doordat tijdens het inspectietraject de enige deskundige op het gebied van de monumentenzorg afwezig was zonder beschikbaarheid van achtereenvolgende. Bij één op de vijf gemeenten wordt het contact tussen de initiatiefnemers en de gemeente door de eerste groep als onvoldoende ervaren. Men had daarbij het gevoel dat alles zelf moest worden uitgezocht. Dit heeft zijn oorzaak in het kennisniveau of de mate van toegankelijkheid van de contactpersoon, of in de organisatievorm van de gemeente. In gemeenten waar structureel vooroverleg wordt gevoerd met initiatiefnemers wordt dit als zeer prettig

ervaren. Met de invoering van het vergunningvrij bouwen per 1 januari 2012²⁹ ligt de beoordeling van het al dan niet noodzakelijk zijn van een vergunning voor een ingreep bij de initiatiefnemer. Omdat een meldplicht hiervoor niet landelijk is ingevoerd ontstaat hiermee een risico, aangezien er voor vergunningvrije werkzaamheden geen contactmoment meer is tussen de initiatiefnemer en de gemeente. De historische verenigingen of werkgroepen die binnen een gemeente werkzaam zijn hebben in de meeste gevallen op eigen initiatief contact met de gemeente; een structureel overleg op ambtelijk en/of bestuurlijk niveau ontbreekt vaak en wordt gemist. De inbreng van deze instanties werkt vaak wel stimulerend voor de kwaliteit van de monumentenzorg in de gemeente.

Bij de meeste van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op de instandhouding van stads- en dorpsgezichten is de interne uitwisseling van informatie en gegevens in het kader van beleids- en planvorming tussen enerzijds medewerkers cultuurhistorie en anderzijds medewerkers op het gebied van onder meer ruimtelijke ordening en stedenbouw goed georganiseerd. Bij een aantal gemeenten is de kleinschaligheid van de gemeente daar verantwoordelijk voor. Bij deze gemeenten zijn lijnen tussen medewerkers kort en men weet elkaar daardoor snel te vinden. Bij andere gemeenten bestaat de randvoorwaarde voor een goede uitwisseling uit het feit dat de betreffende medewerkers in dezelfde afdeling zijn ondergebracht.

In vrijwel alle geïnspecteerde gemeenten met een beschermd gezicht worden burgers, historische verenigingen en ontwikkelaars goed op de hoogte gebracht over de beschermde status van het gezicht. Als communicatiemiddel daarvoor wordt de gemeentelijke website ingezet.

Bij de helft van de geïnspecteerde gemeenten wordt het onderhoud of de restauratie van de monumenten gestimuleerd doordat aan eigenaren informatie wordt verstrekt over mogelijkheden van subsidies en financiële regelingen. De informatie hierover kan zowel door de gemeenten als door instanties als de RCE, NRF en Belastingdienst aan eigenaren worden verstrekt. Bij de andere helft van de gemeenten gebeurt dit niet of te weinig, waarmee eigenaren alles zelf moesten uitzoeken of soms zelfs de mogelijkheden die beschikbaar zijn niet hebben benut.

Goede voorbeelden

- De gemeente Heerenveen heeft in het kader van de aanwijzing van nieuwe gemeentelijke monumenten een informatieve brochure uitgebracht, bedoeld voor de eigenaren van de nieuwe monumenten.
- In de gemeente Middelburg wordt halfjaarlijks overleg gevoerd tussen de portefeuillehouder en de historische verenigingen; ook worden zij betrokken bij belangrijke ontwikkelingen in het historische centrum.
- In de gemeente Schouwen-Duiveland verloopt zowel de interne als de externe communicatie goed. De gemeente kent een coördinatieoverleg waarin procesafspraken over plannen worden gemaakt. Ook heeft de gemeente uitgebreide informatie op haar website, met oa. de procedures bij wijzigingen aan monumenten, de agenda van de adviescommissie en historische informatie over alle kernen op haar grondgebied.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

De mate waarin gemeenten de monumentenzorg opnemen in een gemeentelijk communicatiebeleid ligt in de recent geïnspecteerde groep gemeenten op vrijwel hetzelfde lage niveau als in de oudere groep. Wel zijn de beoordelingen voor zowel de continuïteit van de interne informatieoverdracht, als voor het informeren van betrokkenen in de recente groep gemeenten opvallend positiever. In het rapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg* werden nog veel zorgen over deze onderwerpen geuit; de sindsdien geïnspecteerde gemeenten geven een veel positiever beeld op dit onderwerp.

Documentatie

In de vergunningdossiers zijn de relevante stukken overzichtelijk opgenomen; deze zijn toegankelijk voor externen. Ook heeft de gemeente een systeem waarin de vergunningverlening is opgenomen. Alle stukken omtrent de vergunning- en vrijstellingsprocedure voor bouwaanvragen in het beschermde gezicht zijn bij de gemeente beschikbaar en toegankelijk.

Kwaliteitskenmerk

- Is de documentatie op het gebied van de monumentenzorg en het beschermde gezicht op orde.

Conclusie

De vastlegging van vergunningprocedures voor monumenten kan bij een aantal gemeenten worden verbeterd; de documentatie van de ontwikkelingsprojecten binnen de beschermde gezichten is vaak beter op orde.

Bevindingen

Bij bijna tweederde van de geïnspecteerde gemeenten is de documentatie rond vergunningaanvragen voor monumenten goed tot redelijk goed geordend. Bij de overige gemeenten is de documentatie niet op niveau: stukken ontbraken, waren rommelig geordend in de dossiers of de stukken waren verspreid over verschillende dossiers. Sommige van deze gemeenten waren bezig met een digitaliseringsslag, waarmee kan worden verwacht dat de archivering in de toekomst zal worden verbeterd. Ook de invoering van een digitaal systeem waarin de vergunningaanvragen worden bijgehouden draagt bij aan een betere ordening en termijnbewaking, veel gemeenten hebben echter nog niet zo'n systeem. Bij enkele van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op het beschermde gezicht is de dossiervorming omtrent ruimtelijke ontwikkelingen in het beschermde gezicht niet volledig en daarom ook niet goed raadpleegbaar. Bij de overige gemeenten is zowel de volledigheid als de raadpleegbaarheid van dossiers redelijk tot goed op orde.

Goede voorbeelden

- In de gemeente Sluis zijn alle dossiers compleet en goed geordend, waarmee zij tevens inzichtelijk en toegankelijk zijn voor de burger.
- De gemeente Schouwen-Duiveland heeft vanuit de "éénloketgedachte" een digitaal systeem ontwikkeld waarin alle bouw-, sloop- en monumentenprocessen en de bijbehorende termijnen worden bijgehouden. Hierdoor zijn dossiers compleet en eenvoudig te raadplegen.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

Binnen het kenmerk Documentatie zijn in de meer recent geïnspecteerde groep gemeenten op alle indicatoren de beoordelingen minder positief dan in de oudere groep gemeenten het geval is.

Vergelijking Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Zoals gezegd onder *Advisering* sturen gemeenten niet altijd de definitieve besluiten toe aan de RCE. Hierdoor, en nog meer door de invoering van het vergunningvrij bouwen, kunnen in het archief van de RCE hiaten ontstaan met het risico dat er bij de RCE bij een toekomstig adviesplichtig verzoek geen actuele documentatie van het rijksmonument meer aanwezig is.

c. Resultaten

Binnen het domein Resultaten is bekeken hoe de rijksmonumenten en de rijksbeschermden gezichten in een gemeente erbij staan. Zijn bij restauraties of wijzigingen van de rijksmonumenten veel cultuurhistorische waarden verloren gegaan of is dit op een verantwoorde wijze gebeurd met aandacht voor zoveel mogelijk behoud van deze waarden? Wat is de visie van de eigenaren op de omgang met hun bezit?

De beschermde stads- en dorpsgezichten in de gemeenten zijn door het Rijk aangewezen vanwege hun historisch-ruimtelijke waarde. Die waarde manifesteert zich in de stedenbouwkundige structuur en morfologie. In hoeverre is de waarde omwille waarvan het gezicht is aangewezen nog behouden gebleven?

Kwaliteitskenmerk

- Zijn de waarden van de beschermde monumenten en van de beschermde gezichten, sinds de aanwijzing, zorgvuldig behouden.

Conclusie

- Beschermde monumenten: de cultuurhistorische waarden van de beschermde rijksmonumenten zijn bij de geïnspecteerde gemeenten niet altijd even zorgvuldig behouden; bij restauratie of wijziging worden soms onnodig teveel waarden aangetast.
- Beschermde stads- en dorpsgezichten: de waarden van de door het Rijk beschermde gezichten als geheel zijn bij vrijwel alle gemeenten die hierop zijn geïnspecteerd redelijk tot goed behouden; wel hebben sommige ontwikkelingen een aantasting van het gezicht tot gevolg gehad.

Bevindingen

In de meeste gevallen hebben de restauraties en/of wijzigingen van de rijksmonumenten geleid tot een verantwoord resultaat. Hierbij is het monument gerestaureerd of gewijzigd met respect voor de cultuurhistorische waarden, en met gebruikmaking van de juiste technieken en materialen. Geen van de op dit onderwerp geïnspecteerde gemeenten werden hierop echt negatief beoordeeld. Wel is bij circa de helft van deze gemeenten geconstateerd dat bij een of twee van de zes als reality check geïnspecteerde rijksmonumenten teveel of onnodig cultuurhistorische waarden verloren zijn gegaan.

De meeste eigenaren hebben wel een visie op de instandhouding van hun monument, maar dit leidt niet vaak tot een langetermijnplanning voor onderhoud. Bij de grotere rijksmonumenten is dit wel vaker het geval.

De historisch-ruimtelijke kwaliteiten van de geïnspecteerde beschermde gezichten als geheel zijn bij ruim de helft van de gemeenten redelijk behouden, bij de overige gemeenten zijn ze goed behouden. Bij de helft van de gemeenten die zijn geïnspecteerd op het beschermde gezicht hebben de ontwikkelingen binnen de beschermde gezichten in de meeste gevallen geen afbreuk gedaan aan die kwaliteiten. Bij enkele gemeenten hebben de meeste ontwikkelingen een aantasting van het beschermde stads- of dorpsgezicht tot gevolg gehad. Deze ontwikkelingen hebben gemeenschappelijk dat ze voor wat betreft schaal en maat niet passen binnen de stedenbouwkundige vorm en structuur van het gezicht.

Vergelijking met de tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten (op de instandhouding van rijksmonumenten):

In vergelijking met deze oudere groep gemeenten is het opvallend dat het in de recent geïnspecteerde groep gemeenten vaker voorkomt dat als gevolg van ingrepen de schoonheid, betekenis voor de wetenschap of de cultuurhistorische waarde van de rijksmonumenten in enige mate is aangetast. Wel hebben de onderzochte restauraties bij de recente groep gemeenten vaker geleid tot een verantwoord resultaat wat betreft de uitvoering.

5

Effectiviteit inspecties

In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze zogenaamde ‘nazorg’ weergegeven, waarmee kan worden gezien welk effect de inspecties op de kwaliteitsverbetering van de monumentenzorg in een gemeente hebben gehad. Elk inspectierapport is voorzien van aanbevelingen per onderwerp, die zijn gericht aan het gemeentebestuur. De gemeente wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op deze aanbevelingen. De Erfgoedinspectie neemt circa een jaar na ontvangst van deze reactie weer contact op met de gemeente, om na te gaan hoe het staat met de bestuurlijke voornemens uit deze reactie. Vervolgens wordt besloten of de gemeente zich voldoende heeft verbeterd, of dat de gemeente weer een jaar later opnieuw wordt bevestigd.

Conclusie

Uit de uitkomsten van het onderzoek naar het effect van de inspecties blijkt dat veel van de aanbevelingen van de Erfgoedinspectie zijn gerealiseerd. Zo zijn of worden 83% van de aanbevelingen op het onderwerp rijksmonumenten geheel of gedeeltelijk gerealiseerd door de gemeenten, en de aanbevelingen op het onderwerp beschermde gezichten zelfs bijna allemaal. De effectiviteit van de inspecties is dan ook groot te noemen, veel gemeenten hebben zich sterk verbeterd als gevolg van het inspectietraject.³⁰

Het blijkt voor gemeenten eenvoudiger om onderwerpen te verbeteren die vallen onder het domein Effectiviteit (zoals de vergunningprocedures), dan de onderwerpen die onder Waarborg vallen, zoals Beleid, Toezicht en handhaving en Kennis. Hoewel ook hier veel is bereikt met de inspecties, behoeven deze onderwerpen vaak een langere termijn voor verbetering.

³⁰ Zie ook in bijlage 12 voorbeelden van nieuwsberichten uit de pers over de impact van de onderzoeken door de Erfgoedinspectie bij enkele geïnspecteerde gemeenten.

Wellicht zouden deze aspecten bij een hernieuwde inspectie na een aantal jaren wel op niveau kunnen zijn.

Bevindingen

Vanaf 2008 zijn door de Erfgoedinspectie negentien gemeenten diepgaand geïnspecteerd: acht hiervan op de instandhouding van de rijksmonumenten, vier op de instandhouding van de beschermde gezichten en zeven op beide onderwerpen.

Al eerder, tussen 2006 en 2008, zijn zestien gemeenten met 150-200 rijksmonumenten diepgaand geïnspecteerd. De resultaten van deze laatste groep gemeenten zijn weergegeven in het overzichtsrapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg*.

In totaal betreft het dus 35 gemeenten die door de Erfgoedinspectie diepgaand zijn geïnspecteerd op het gebied van de monumentenzorg. Bovendien is nog één gemeente zo recent bezocht dat de resultaten hiervan niet in dit onderzoek konden worden meegenomen. Daarnaast zijn alle gemeenten in Nederland door de Erfgoedinspectie bevraagd in het kader van de Monitor Erfgoedinspectie, en zijn vele gemeenten thematisch onderzocht, o.a. in het kader van het project korte inspecties of het onderzoek naar toezicht en handhaving.

Van de 35 gemeenten die diepgaand zijn geïnspecteerd door de Erfgoedinspectie zijn er 28 circa anderhalf jaar na deze inspectie bezocht in het kader van het nazorgtraject. Van 23 gemeenten kon na dit bezoek de inspectie worden afgesloten, vijf gemeenten uit deze groep zijn nog weer een jaar later voor een tweede keer bezocht. Twaalf nog lopende inspectietrajecten zijn door het op 1 oktober 2012 in werking treden van de Wet revitalisering generiek toezicht gestopt. Het toezicht op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de gebouwde monumentenzorg is vanaf die datum overgegaan naar de provincies; hiermee heeft de Erfgoedinspectie haar inspectietrajecten afgesloten en de betreffende gemeenten hierover geïnformeerd.

Onderzocht is in hoeverre gemeenten de aanbevelingen uit de inspectierapporten hebben overgenomen. Hiermee kan in grote lijnen worden bepaald wat het effect van de inspecties is geweest. Omdat de aanbevelingen op maat per gemeente zijn opgesteld en dus sterk variëren, kan geen uitslag per aanbeveling worden gegeven. Wel kan per kwaliteitskenmerk worden gezien in hoeverre aanbevelingen die onder dit kenmerk vallen zijn opgevolgd, en kan worden gezien wat het algehele effect van de inspecties is geweest.

Uit dit onderzoek is gebleken dat voor het onderwerp instandhouding van rijksmonumenten bij afsluiting van het inspectietraject 64% van de aanbevelingen geheel is overgenomen door de gemeenten, 15% gedeeltelijk en aan 4% wordt nog gewerkt. Van de aanbevelingen is 17% niet overgenomen. Voor het onderwerp instandhouding van beschermde gezichten is bij afsluiting van het inspectietraject 63% geheel overgenomen, 19% gedeeltelijk en aan 10% wordt nog gewerkt. Hier is 8% niet overgenomen. Bij elkaar opgeteld betekent dit dat 83% van de aanbevelingen over de rijksmonumenten, en maar liefst 92% van de aanbevelingen betreffende de beschermde gezichten geheel of gedeeltelijk is of wordt overgenomen door de gemeenten.

Analyse nazorg rijksmonumenten

Bij nadere bestudering van de bevindingen per kwaliteitskenmerk blijkt dat binnen het domein Effectiviteit vooral op de kenmerken Advisering en Onderzoek veel resultaat is bereikt. Op beide onderwerpen zijn door de Erfgoedinspectie veel aanbevelingen uitgebracht, met een positief resultaat: op Advisering is slechts 13% van de aanbevelingen niet overgenomen, op Onderzoek slechts 12%. De overige aanbevelingen zijn geheel of gedeeltelijk gerealiseerd, of er wordt nog aan gewerkt door de gemeente. Ook bij Planbehandeling zijn veel van de aanbevelingen (85%) overgenomen. Binnen het domein Waarborg zijn vooral op de onderwerpen Informatieoverdracht en Beleid veel aanbevelingen uitgebracht, en iets minder op Toezicht en handhaving en Kennis. Bij Informatieoverdracht is 94% van de aanbevelingen overgenomen, maar bij Beleid zijn de uitkomsten iets minder gunstig: hier is maar liefst 38% niet overgenomen. Bij Toezicht en handhaving en Kennis liggen deze percentages ook relatief hoog: respectievelijk 23% en 18% is niet overgenomen.

Analyse nazorg beschermde gezichten

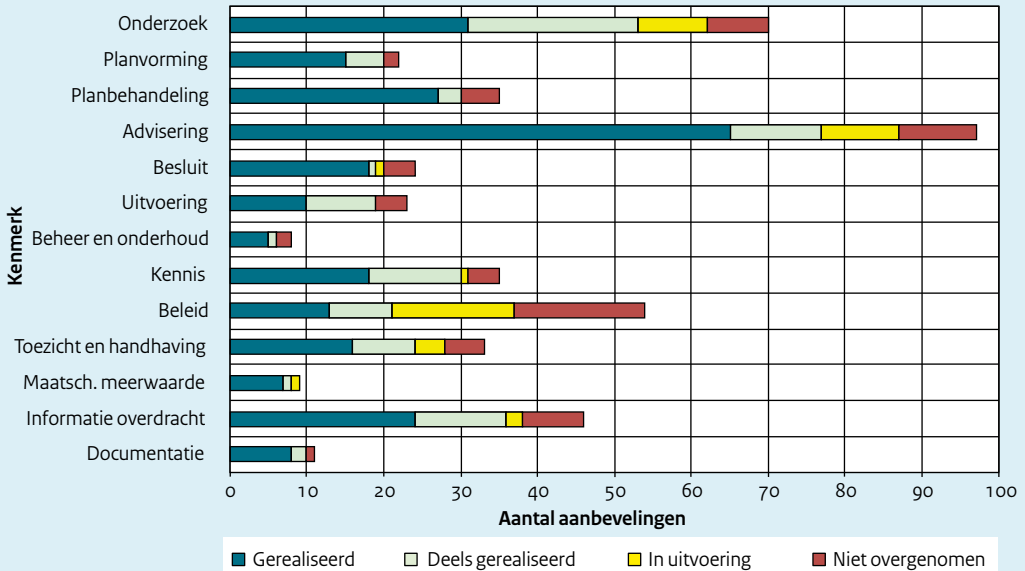
Ook bij de aanbevelingen betreffende de beschermde gezichten zijn binnen het domein Effectiviteit de meeste aanbevelingen uitgebracht over de onderwerpen Advisering en Onderzoek. Opvallend is dat over Advisering 100% van de aanbevelingen geheel door de gemeenten is overgenomen. Ook bij Onderzoek worden alle aanbevelingen overgenomen, al is het soms gedeeltelijk of er is aangegeven dat er nog aan wordt gewerkt. Binnen het domein Waarborg zijn de meeste aanbevelingen uitgebracht over Beleid. Hier is, net als bij de rijksmonumenten, het effect minder positief: 33% van de aanbevelingen is niet overgenomen, een relatief hoge score.

Vergelijking met tussen 2006 en 2008 geïnspecteerde gemeenten

Tussen 2006 en 2008 heeft de Erfgoedinspectie 16 gemeenten geïnspecteerd, alleen op het gebied van de zorg voor de rijksmonumenten. Deze groep betrof alle gemeenten die destijds tussen de 150 en de 200 rijksmonumenten op hun grondgebied hadden. De resultaten van de bevindingen uit de inspecties zijn weergegeven in het Erfgoedinspectierapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg*. In dit rapport is nog niet ingegaan op de resultaten van de nazorg, omdat dat traject bij veel gemeenten destijds nog niet was afgerond. Intussen zijn (bijna) alle gemeenten uit deze groep in het kader van de nazorg bezocht en is het inspectietraject afgesloten. Ook van deze groep is bekeken wat het effect van de inspectie is geweest en in welke mate de aanbevelingen al dan niet zijn overgenomen.

Uit dit onderzoek blijkt dat 46% van de aanbevelingen geheel is gerealiseerd; 25% is gedeeltelijk gerealiseerd en aan 13% van de aanbevelingen werd ten tijde van de nazorg nog gewerkt. Dit betekent dat 84% van de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk gerealiseerd zijn of worden. Van de aanbevelingen aan deze groep gemeenten is 16% niet gerealiseerd. De beide laatste scores zijn ongeveer gelijkbaar met de resultaten van de groep gemeenten die vanaf 2008 zijn geïnspecteerd. Maar wat wel opvalt is dat in deze meer recent geïnspecteerde groep gemeenten een groter deel van de aanbevelingen volledig is gerealiseerd, 64%, tegenover 46% in de oudere groep. Per saldo zijn er dus in de recente groep gemeenten veel meer aanbevelingen volledig overgenomen, waarmee kan worden geconcludeerd dat de effectiviteit van de inspecties bij de meer recent geïnspecteerde gemeenten hoger is dan bij de in het verleden geïnspecteerde gemeenten.

Totaaloverzicht van het bereikte effect bij alle gemeentelijke inspecties naar de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten tussen 2006 en 2012, in aantallen aanbevelingen



Tenslotte

Met het van kracht worden van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT), per 1 oktober 2012, is als eerder gezegd het toezicht dat de Erfgoedinspectie op gemeenten hield, overgegaan naar de provincies. Veel gemeenten geven aan dat zij de toetsende en intervisiewerkzaamheden van de Erfgoedinspectie op dit gebied in de afgelopen jaren als een steun in de rug hebben ervaren. De geïnspecteerde gemeenten zagen veel meerwaarde in de uitgebrachte inspectierapporten en hebben zich vaak sterk kunnen verbeteren als gevolg van een inspectie. Ook uit het klanttevredenheidsonderzoek dat de Inspectieraad uitvoerde onder geïnspecteerden van elf inspectiediensten blijkt een hoge tevredenheid bij de geïnspecteerden van de Erfgoedinspectie.³¹

Dit positieve beeld wordt ook bevestigd door de Federatie Grote Monumentengemeenten. Het in overleg met het veld tot stand gebrachte toezichtskader voorziet volgens hen in een degelijk, efficiënt en eenduidig toezicht. De resultaten hiervan zijn onderling vergelijkbaar, waarmee landsbreed erfgoed op een zelfde wijze wordt benaderd.

De Erfgoedinspectie wil aan het Interprovinciaal overleg (IPO) en de provincies in overweging geven om bij de inrichting van het interbestuurlijk toezicht op gemeenten te onderzoeken of en in welke mate de aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport kunnen worden opgepakt.

6

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek is gebleken dat nog veel aspecten van de gemeentelijke zorg voor de rijksmonumenten en de beschermde gezichte aandacht behoeven. Wel is over de meeste onderwerpen een licht positieve ontwikkeling te constateren in de beoordelingen van de gemeenten door de Erfgoedinspectie.

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies per onderwerp, eventueel gevolgd door aanbevelingen die voortkomen uit deze conclusies. Deze aanbevelingen zijn die bedoeld ter verbetering of optimalisering van het stelsel voor de monumentenzorg.

Onderzoek

De noodzaak van bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan een grote ingreep wordt onderkend door steeds meer gemeenten. Ruim tweederde van de gemeenten maakt de afweging of bouwhistorisch onderzoek noodzakelijk is bij een vergunningaanvraag. Toch komt het uiteindelijk te weinig echt tot een bouwhistorisch onderzoek, meestal als gevolg van de extra kosten of de extra tijd die een onderzoek kost. Als er wel een onderzoek wordt uitgevoerd is dit nogal eens van onvoldoende kwaliteit. Een oorzaak hiervan is dat er te weinig gekwalificeerde bouwhistorici zijn, of dat architecten of eigenaren zeggen het wel zelf te kunnen (waarbij naast de kwaliteit ook de onafhankelijkheid in het geding is). Ondersteunend voor het vaker toepassen van bouwhistorisch onderzoek is het uitkomen van de *Richtlijnen bouwhistorie* en het in werking treden van de *Regeling Omgevingsrecht*, waarin voor gemeenten een cultuurhistorisch rapport één van de mogelijke indieningsvereisten is geworden. Maar deze mogelijkheid is nog niet alom bekend bij gemeenten; ook blijft het voor veel gemeenten nog steeds onvoldoende duidelijk wanneer een onderzoek noodzakelijk is. Daar komt bij dat gemeenten er moeite mee hebben om een dergelijk onderzoek af te dwingen vanwege de extra kosten en extra tijd die dit vergt.

In het kader van de vaststelling van een beschermend bestemmingsplan voor een stads- of dorpsgezicht wordt door de meeste van de geïnspecteerde gemeenten cultuurhistorisch onderzoek uitgevoerd. Dit is niet altijd het geval bij bouwplannen die niet passen binnen de bestemmingsregels die van toepassing zijn op de betreffende bouwlocatie. Dat is wel van belang omdat bij afwijking van het bestemmingsplan immers niet binnen de beschermende bepalingen wordt gebouwd. Volgens het Besluit omgevingsrecht (Bor) moet in de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan een beschrijving gegeven worden over de wijze waarop met cultuurhistorische waarden rekening is gehouden. Met betrekking tot beschermde gezichten moet dus worden onderbouwd hoe de nieuwe ontwikkeling wordt ingepast in de historisch-ruimtelijke omgeving of tenminste hoe daartoe een poging is gedaan.

Aanbeveling aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), de provinciale Steunpunten monumentenzorg³² en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

- Draag zorg voor meer bekendheid bij gemeenten van de mogelijkheid om cultuurhistorisch onderzoek als indieningsvereiste te hanteren bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Aanbeveling aan de VNG

- Stel landelijke richtlijnen op, waarop de noodzakelijkheid van een onderzoek (en de mate van diepgang) voorafgaand aan de planvorming kan worden bepaald.

Aanbeveling aan de provinciale Steunpunten monumentenzorg en aan gemeenten

- Stimuleer dat gemeenten bij omgevingsvergunningen voor afwijking van het bestemmingsplan (voormalige artikel 19 vrijstellingen en projectbesluiten) cultuurhistorisch onderzoek verrichten.

Bestemmingsplan voor beschermd gezicht

Bij de geïnspecteerde gemeenten is vastgesteld dat de bestemmingsplannen voor de beschermde stad- en dorpsgezichten in principe de van rijkswege aangewezen gezichten effectief beschermen. Door de inspectie wordt wel geconstateerd dat bestemmingsplannen soms ruime mogelijkheden bieden voor binnenplanse afwijkingen (vrijstellingen cq. ontheffingen). Dat kan ertoe leiden dat ontwikkelingen plaatsvinden die voor wat betreft schaal en maat niet passen binnen het beschermde gezicht.

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Stimuleer dat gemeenten de binnenplanse afwijkingmogelijkheden niet te ruim formuleren in het bestemmingsplan voor het beschermde gezicht, of dat ruime mogelijkheden gepaard gaan met de randvoorwaarde dat uit een cultuurhistorische analyse moet blijken dat de nieuwe ontwikkeling geen (onevenredige) afbreuk doet aan het beschermde gezicht.

³² Zie noot 11.

Advisering

Volgens de Monumentenwet 1988 moet een adviescommissie die adviseert over vergunningaanvragen voor rijksmonumenten bestaan uit enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Uit de gemeentelijke inspecties blijkt dat monumentencommissies soms in hun samenstelling niet voldoen aan dit deskundigheidsvereiste, hoewel dit in de recente groep gemeenten al wel minder vaak voorkomt dan in de groep gemeenten die meer in het verleden zijn geïnspecteerd. Ook komt het voor dat commissies in principe wel hieraan voldoen maar dat in de dagelijkse adviespraktijk onvoldoende deskundigheid wordt ingezet.

De gemeentelijke inspecties leveren een minder positief beeld op dan wat uit de Monitor Erfgoedinspectie naar voren komt. Hierin geeft 90% van de gemeenten aan dat hun commissie voldoet aan het deskundigheidsvereiste. Dit verschil in beoordeling heeft diverse oorzaken:

- het benodigde niveau van de kennis is niet omschreven in het deskundigheidsvereiste;
- een commissie kan in principe ook uit enkele leden met eenzelfde deskundigheid bestaan en daarmee toch voldoen aan het wettelijk vereiste;
- vooral bij kleinere gemeenten kan het in theorie goed geregeld zijn maar moeten leden zich vaak onthouden van deelname aan de beraadslaging over plannen waarbij zij zelf betrokken zijn;
- bij mandateringsconstructies (bij gebruikmaking van een regionale of provinciale monumentencommissie) worden vrij vaak de grotere of ingewikkelde aanvragen niet voorgelegd aan de voltallige monumentencommissie, zoals soms wel op papier is vastgelegd. Hierdoor wordt de advisering in de praktijk vaak maar door één persoon uitgevoerd.

De professionaliteit van de werkwijze van de commissies kan bij veel commissies worden verbeterd. Hierbij kan worden gedacht aan:

- vastleggen van de zittingsduur en het risico op belangenverstrengeling;
- rapporteren aan de commissie wanneer door het gemeentebestuur besluiten zijn genomen in afwijking van het advies van de commissie;
- uitbrengen van een jaarverslag en een structureel overleg met de bestuurder.

Opvallend positieve ontwikkeling is dat de mate van onafhankelijkheid van de gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk, sterk is verbeterd.

In de *Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies* zijn suggesties opgenomen om de kwaliteit te verhogen. Toch blijkt dat bij veel indieners van plannen onduidelijk is op welke basis de commissie haar adviezen afgeeft, omdat de beoordelingscriteria niet geëxpliciteerd zijn. Ook opereert de commissie nogal eens als een verlengstuk van de gemeente en niet als een onafhankelijk adviesorgaan. Binnen het duale stelsel van horizontaal toezicht: de gemeenteraad controleert de besluiten van het college van burgemeester en wethouders, wordt weinig op gelet op deze onafhankelijke rol.

De adviesrol van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is sinds de invoering van de beperking van de adviesplicht per 1 januari 2009 sterk verminderd, waarmee ook het contact tussen gemeente en RCE sterk is afgenomen. Dit wordt met name bij kleinere gemeenten als een gemis ervaren; de kennis van de RCE wordt vooral bij deze groep gemeenten erg gewaardeerd. De advisering door de RCE is in 2011 door de Erfgoedinspectie onder de loep genomen; sindsdien zijn veel verbeteringen doorgevoerd. Wel blijft onduidelijk of de beperkte adviesplicht van de RCE goed wordt toegepast. Het aantal gemeenten dat afschriften van de beschikkingen met betrekking tot monumenten toestuurt aan de RCE neemt af. Of

op deze beschikkingen de adviesplicht wel of niet van toepassing zou zijn, wordt door de RCE niet gemonitord. Hiermee wordt het risico gelopen dat de regeling niet goed wordt toegepast.

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Verduidelijk in de Monumentenwet 1988 de deskundigheidseisen voor de monumentencommissies. Gebleken is dat de omschrijving in de huidige vorm teveel multi-interpretabel is en tot onduidelijkheid leidt. Geef hierbij zo mogelijk ook het benodigde kennisniveau aan.

Vergunningprocedure voor rijksmonumenten

Opvallend in de vergunningprocedure voor restauraties of wijzigingen van rijksmonumenten is dat vooral bij de kleine en middelgrote monumentengemeenten geregeld de wettelijke vergunningtermijnen worden overschreden. Mogelijk zal de wijziging in de beslistermijnen voor eenvoudige ingrepen aan rijksmonumenten, die per 1 januari 2012 van kracht is geworden, een positief effect hebben op het voldoen aan wettelijke termijnen. Zowel bij deze groep gemeenten als ook bij de groep grote monumentengemeenten komt het voor dat het aantal beschikbare fte voor de monumentenzorg een stuk lager ligt dan de norm die door het onderzoeksbureau AEF³³ wordt aanbevolen. Dit is vooral het geval bij gemeenten die ook veel gemeentelijke monumenten aangewezen hebben.

In de besluiten wordt niet altijd een afweging van de adviezen opgenomen. Ook zijn zij niet altijd even transparant. Het is aan te bevelen de vergunningen bij monumenten altijd te voorzien van standaard uitvoeringsvoorwaarden, zodat eigenaren en uitvoerders worden gewezen op de specifieke eisen voor materialen en technieken bij restauratiewerkzaamheden, en op de mogelijkheid van bouwhistorische vondsten tijdens de uitvoering.

Aanbeveling aan de VNG

- Attendeer gemeenten op de norm die door het onderzoeksbureau AEF is berekend voor het aantal benodigde fte voor de monumentenzorg. Deze norm is nog weinig bekend bij gemeenten.

Bouwplannen binnen beschermde gezichten

Niet alle besluiten voor bouwplannen binnen de beschermde gezichten doen recht aan de waarden van het beschermde gezicht. Deze besluiten maken nieuwbouwplannen mogelijk die voor wat betreft schaal, maat en/of locatie binnen de historisch-stedenbouwkundige structuur uit de toon vallen. Uit de inspecties blijkt dat het bestemmingsplan daar in de meeste gevallen niet de oorzaak van is omdat de bestemmingsregels de waarden van het stads- of dorpsgezicht doorgaans goed beschermen, tenzij de mogelijkheden tot binnenplanse vrijstellingen erg ruim zijn. Ontwikkelingen die buiten de beschermende kaders van het bestemmingsplan gerealiseerd worden, zijn er vaak de oorzaak van dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimtelijke kwaliteiten van stads- of dorpsgezichten. Geconstateerd is dat vaak buiten de kaders van het beschermende bestemmingsplan wordt gebouwd omdat economische belangen prevaleren.

33 Zie noot 13.

Onder *Onderzoek* is al een aanbeveling gedaan om vaker cultuurhistorisch onderzoek uit te voeren bij omgevingsvergunningen voor afwijkingen van het bestemmingsplan. Dit kan zorgen voor een betere inbedding van het plan in het beschermde gezicht.

Uitvoering, beheer en onderhoud

Hier is geconstateerd dat de kwaliteit van de uitvoering niet altijd optimaal is. Dit is meestal een gevolg van het gebruikmaken van onvoldoende deskundige aannemers en architecten, in combinatie met een onvoldoende inzichtelijk plan en een gebrek aan deskundig toezicht vanuit de gemeente. Als gevolg van onvoldoende capaciteit, of bij te weinig deskundigheid binnen de gemeente, schiet een deskundig toezicht tijdens de uitvoering er bij veel gemeenten bij in. Hiermee kan niet worden gestuurd op het gebruik van de juiste restauratietechnieken en –materialen tijdens de uitvoering.

Leegstand, met risico op verval als gevolg, vormt een probleem bij sommige rijksmonumenten. Vrijwel geen enkele gemeente houdt echter in een leegstandsregister bij of er rijksmonumenten leeg staan. Steeds meer gemeenten maken gebruik van de mogelijkheid om eigenaren een vergoeding te bieden voor een abonnement op de Monumentenwacht, waarmee een meer planmatig onderhoud wordt gestimuleerd.

Aanbeveling aan de Minister van OCW en aan gemeenten

- Bevorder dat in het restauratieproces gebruik wordt gemaakt van ter zake deskundige restauratiearchitecten, aannemers en uitvoerders. De certificering van de volledige beroepsgroep, waar al hard aan wordt gewerkt, kan een bijdrage leveren aan de gewenste kwalificatie. Gemeenten kunnen in voorwaarden vastleggen dat gecertificeerde uitvoerders zijn vereist bij restauratie van rijksmonumenten in eigen beheer of bij het verstrekken van gemeentelijke subsidie; ook het Rijk kan dit wellicht eisen bij subsidiëring.

Kennis

Binnen de gemeenten is met name de bouw- en architectuurhistorische kennis, en in een iets mindere mate de restauratietechnische kennis onvoldoende vertegenwoordigd. Zowel uit de gemeentelijke inspecties als uit de Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 blijkt dat het veelal de kleinere monumentengemeenten zijn waar deze kennis onvoldoende is, maar dit is toch ook bij een enkele grote monumentengemeente geconstateerd. Het is voor de gemeenten lastig dit punt te verbeteren, zoals blijkt uit de effecten die op grond van de aanbevelingen zijn bereikt. De vorming van de Regionale Uitvoerings Diensten (RUD's) of een andere vorm van samenwerking tussen gemeenten zou een versterkend effect kunnen hebben voor de monumentenzorg wanneer kennis wordt gebundeld.

Gemeenten hebben een grote zelfstandigheid in hun werkzaamheden betreffende de zorg voor monumenten. Daartoe is het wel noodzakelijk dat zij de benodigde kennis in huis hebben of extern kunnen inschakelen. Tegelijkertijd kan hiervoor de RCE ook steeds minder door de gemeenten worden ingeschakeld, zoals al onder *Advisering* is gesteld. Een gedegen bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan de planvorming, in combinatie met gebruikmaking van een deskundige restauratiearchitect en –aannemer, kan bij de meer ingrijpende restauraties of wijzigingen dit gebrek aan gemeentelijke kennis in enige mate ondervangen, hoewel eigen kennis noodzakelijk blijft om een en ander goed te kunnen begrijpen en beoordelen.

Uit de inspecties blijkt dat bij de helft van de gemeenten geen kennis op het gebied van de historische stedenbouw aanwezig is. Deze kennis is van belang bij ruimtelijke ordeningsopgaven in of nabij beschermde gezichten. Uit de ex-ante evaluatie voor de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte lijkt dit een probleem te zijn bij “vooral kleine gemeenten omdat er onvoldoende prioriteit, capaciteit en/of kennis is om het ruimtelijk relevante beleid te waarborgen. De kans bestaat dat een aantal nationaal ruimtelijke belangen niet goed doorwerken en gehandhaafd worden op regionaal of gemeentelijk niveau”.³⁴

Aanbeveling aan provincies

- Versterk en optimaliseer de provinciale Steunpunten monumentenzorg, zodat zij vooral door kleinere gemeenten meer en beter kunnen worden benut voor het verkrijgen van kennis.³⁵

Aanbeveling aan de provinciale Steunpunten monumentenzorg

- Faciliteer proactief kleinere gemeenten, zodat zij voldoende gebruik kunnen maken van de benodigde kennis, nu de contacten met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) niet meer vanzelfsprekend zijn na het wijzigen van de adviesplicht.

Beleid

Slechts een derde van de geïnspecteerde gemeenten heeft de zorg voor hun monumenten vastgelegd in een actueel en compleet beleidsplan, dat is vastgesteld door het gemeentebestuur. Wel is op dit gebied een positieve tendens in geconstateerd ten opzichte van in het verleden geïnspecteerde gemeenten en ten opzichte van de Monitor Erfgoedinspectie van twee jaar geleden. De zorg voor het beschermde gezicht is slechts bij een kwart van de geïnspecteerde gemeenten in een actueel beleidsplan vastgelegd. Beleidsplannen verschaffen bestuurders, politiek en burgers helderheid hoe invulling wordt gegeven aan lokaal erfgoedbeleid. Historische verenigingen kunnen hiermee de gemeente kritischer volgen of zij het beleid tot uitvoer brengen. In de praktijk blijkt dat burgers weinig zicht hebben op het beleid en de uitvoering.

Veel gemeenten zijn bezig, ook al vanwege de vele wetwijzigingen, het beleid te herformuleren, maar de kwaliteit van de beleidsplannen is wisselend. Een uitvoeringsprogramma met SMART³⁶ geformuleerde doelstellingen ontbreekt vaak. Ook worden in beleidsplannen weinig dwarsverbanden gelegd tussen erfgoed en andere beleidsterreinen die hierop van invloed kunnen zijn.

Gemeenten hebben wel vaak een actuele monumenten- of erfgoedverordening. Ook in ruimtelijke beleidsnota's en welstandsnota's wordt steeds meer aandacht geschonken aan het culturele erfgoed. Veel gemeenten betrekken het beschermde gezicht in sectorale beleidsnota's. Een integrale beleidsnota voor alle cultuurhistorische aspecten hebben veel van de geïnspecteerde gemeenten niet.

³⁴ Rienk Kuiper & David Evers (redactie), Ruimtelijke opgaven in beeld. Achtergronden bij de Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2012.

³⁵ Zoals ook al in 2009 in het Erfgoedinspectierapport Stut of steunpilaar? werd aanbevolen.

³⁶ SMART = **S**pecifiek: Is de doelstelling eenduidig? **M**eedbaar: Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt? **A**anvaardbaar: Is deze acceptabel genoeg voor de doelgroep en/of management? **R**ealistisch: Is de doelstelling haalbaar? **T**ijdgebonden: Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn? (bron: Wikipedia)

Ook is geconstateerd dat het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten met een beschermd gezicht vaak geen rekening houdt met de directe omgeving van dit beschermde gezicht. Ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van het beschermde gezicht kunnen negatieve effecten hebben op de ruimtelijke waarden ervan.

Aanbevelingen aan de RCE

- Stimuleer dat gemeenten meer gebruik maken van de Handreiking Erfgoed en Ruimte op de website van de RCE.
- Onderzoek nader hoe kan worden bevorderd dat gemeenten rekening houden met gebieden grenzend aan beschermde gezichten. Stimuleer hiervoor ook het gebruik van ruimtelijke structuurvisies door gemeenten, waarin onder meer beleid wordt geformuleerd voor de ordening van ruimtelijke bestemmingen.

Aanbeveling aan de provinciale Steunpunten monumentenzorg

- Stimuleer dat gemeenten meer gebruik maken van het ruimtelijke planoverleg bij de provinciale Steunpunten monumentenzorg. Indien bij het betreffende steunpunt zo'n overleg er niet is, stel deze dan in en betrek de RCE hierbij.

Maatschappelijke meerwaarden

Voor de aandacht voor de toeristische waarden van de monumenten en het cultureel erfgoed is groeiende. De educatieve waarden kunnen daarentegen veel meer worden benut door de gemeenten, zodat het cultuurhistorisch besef verder wordt aangewakkerd. Op het gebied van de archeologie is bij veel gemeenten meer aandacht voor educatie en met succes. Landelijk is de aandacht voor de educatieve aspecten van erfgoed ook groeiende, hoewel hier de focus vooral lijkt te liggen bij de educatieve rol die musea kunnen vervullen.

De economische waarden van monumenten en cultureel erfgoed worden steeds meer onderkend door gemeenten, hoewel als gevolg van leegstand en het soms moeizame zoeken naar een herbestemming er soms concessies moeten worden gedaan aan de cultuurhistorische waarden.

Aanbeveling aan de Minister van OCW en aan gemeenten

- Maak gebruik van de potentie van monumenten in de opzet van educatieve projecten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bezoeken van een monument tijdens de restauratie, of scholieren in praktische opdrachten kennis laten maken met bouwhistorie.

Informatieoverdracht

Veel gemeenten bieden proactief informatie aan eigenaren van monumenten, in de vorm van brochures en een informatieve website. Ook door de RCE en het NRF en op de website www.monumenten.nl wordt veel informatie aangeboden. Wat bij sommige eigenaren wel wordt gemist is het directe informatieve contact met gemeenten, vanwege het kennisniveau of de mate van toegankelijkheid van de afdeling

monumentenzorg. Vooroverleg voorafgaand aan de start van een vergunningprocedure komt steeds vaker voor en wordt erg gewaardeerd door de aanvragers.

Zorgelijk is, vooral bij kleinere gemeenten, het gebrek aan continuïteit in de informatieoverdracht. Vaak is hier maar één ambtenaar monumentenzorg, wat risico's voor de continuïteit kan opleveren.

Ook krijgen eigenaren niet altijd proactief voldoende informatie van gemeenten over mogelijkheden van subsidies en andere financiële regelingen bij plannen voor restauratie of onderhoud. Vaak moeten eigenaren dit zelf uitzoeken, waardoor soms financiële mogelijkheden door onbekendheid onbenut worden gelaten.

Documentatie

Bij een derde van de geïnspecteerde gemeenten was de documentatie en archivering van vergunningprocedures voor rijksmonumenten niet op orde. Hier is tevens een negatieve tendens in te bespeuren ten opzichte van de groep gemeenten die meer in het verleden was geïnspecteerd. Sinds de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht per 1 oktober 2012 is het toezicht op de taken die gemeenten hebben in de zorg voor rijksmonumenten en rijksbeschermd gezichten bij de provincies belegd. Omdat in de documentatie manco's zijn geconstateerd bij een flinke groep gemeenten zou dit mogelijk tot belemmeringen in het houden van toezicht door de provincies kunnen leiden.

Overigens is opmerkelijk dat de dossiervorming omtrent ruimtelijke ontwikkelingen in het beschermd gezicht vaak wel volledig en raadpleegbaar was.

De RCE beschikt over een (historisch) archief van ingrepen die in het kader van de adviesplicht aan de RCE zijn voorgelegd. Door de invoering van het vergunningvrij bouwen en doordat is gebleken dat niet alle gemeenten afschriften van de omgevingsvergunningen voor rijksmonumenten toesturen naar de RCE ontstaan in dit archief mogelijk hiaten.

3B

Toezicht en handhaving in gemeenten

Bij rijksmonumenten en
rijksbeschermden stads-
en dorpsgezichten

Inhoudsopgave

1	Inleiding	82
1.1	Wettelijk kader en ontwikkelingen	83
1.2	Begripsbepaling	83
1.3	Leeswijzer	84
2	Methodiek	86
2.1	Keuze voor te onderzoeken vormen van toezicht	86
2.2	Vier onderzoeksgroepen	87
2.3	Toegepaste kenmerken uit de toezichtskaders	88
2.4	Richtlijnen voor goed toezicht	89
2.5	Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit	91
3	Bevindingen	92
3.1	Uitvoering	92
3.2	Organisatorische positie van het toezicht	94
3.3	Organisatie van het toezicht	96
3.4	Meldingen	97
3.5	Toezichtsstrategie	98
3.6	Controlefrequentie	99
3.7	Bezoek aan monumenten waar werkzaamheden worden verricht	101
3.8	Afwijking van de vergunning	102
3.9	Kennis	104
3.10	Opleiding	107
3.11	Handhavingsbeleid	108
3.12	Uitvoering handhavingsbeleid bij rijksmonumenten	109
3.13	Uitvoering handhavingsbeleid bij beschermde gezichten	112
3.14	Sanctiestrategie en handhaving	114
3.15	Beschrijving Rijksmonumenten	115
3.16	Politieke omgeving	116
3.17	Nalevingsinformatie	117
4	Conclusies en aanbevelingen	118
4.1	Toezicht	118
4.2	Kennis	120
4.3	Handhaving	122

1

Inleiding

De Erfgoedinspectie heeft onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken van toezicht en handhaving in gemeenten op het gebied van gebouwde rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Voor dit themaonderzoek waren twee aanleidingen.

De eerste aanleiding is dat uit verschillende onderzoeken van de Erfgoedinspectie is gebleken dat gemeenten in meerdere of mindere mate tekort schieten bij het houden van toezicht op werkzaamheden aan rijksmonumenten en in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Dit is gebleken uit de Risicoanalyse 2010 op basis van de Monitor Erfgoedinspectie¹ 2009-2010, uit de gemeentelijke inspecties naar de instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten die de Erfgoedinspectie tussen 2006 en 2011 heeft uitgevoerd en uit de resultaten van het project Korte Inspecties van zomer 2011.

De tweede aanleiding werd gevormd door de uitkomsten van onderzoeken van andere partijen, zoals het wetenschappelijk onderzoek van Pro-Facto in samenwerking met de Rijks Universiteit Groningen (RUG) uit 2011, de scriptie van Hendrik Willem Nieuwenhuis uit 2007 en het eindrapport *Gemeenten MoMo-proof* van Andersson Elffers Felix (AEF) uit 2010.

De hoofdvragen die de Erfgoedinspectie zich in het kader van dit onderzoek heeft gesteld zijn:

- Hoe is *toezicht* bij de gemeente georganiseerd (inbedding in de organisatie, *inhoudelijke* deskundigheid)
- Hoe is *handhaving* bij de gemeente georganiseerd (inbedding in de organisatie, *juridische* deskundigheid)
- Welke interventies worden wanneer wel en niet toegepast

¹ Gepubliceerd in het Monitorboek Erfgoedinspectie 2009-2010

Richtlijnen voor goed toezicht zijn uitgewerkt in paragraaf 2.4. De Erfgoedinspectie werkt voor toetsing bij het uitvoeren van de toezichtstaken met *toezichtskaders*. Het voorliggende onderzoek is gebaseerd op relevante kwaliteitskenmerken uit de toezichtskaders *Instandhouding Rijksmonumenten* en *Instandhouding Beschermd Stads- en Dorpsgezichten*.

1.1 Wettelijk kader en ontwikkelingen

Gemeenten dragen verantwoordelijkheid in medebewind voor de instandhouding van de door het Rijk aangewezen monumenten en beschermd stads- en dorpsgezichten.

Toezicht door gemeenten op het uitvoeren van werkzaamheden aan voornoemd rijksbeschermd cultureel erfgoed is wezenlijk voor de bescherming van dat erfgoed. Ook de wijze waarop gemeenten omgaan met handhaving is van belang voor de werking van het stelsel.

Een onderzoek naar hoe gemeenten hiermee omgaan levert informatie op over de werking van dat deel van het monumentenstelsel.

De Monumentenwet 1988 (Mw 1988) verplicht gemeenten wat betreft het gebouwde erfgoed de volgende taken uit te voeren:

- het opstellen van een monumentenverordening
- het instellen van een monumentencommissie
- het verlenen van vergunningen
- het toezicht op de naleving van de vergunning

Vanaf 1 oktober 2010 zijn de volgende taken vanuit de Mw 1988 ondergebracht in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo):

- het verlenen van vergunningen (art. 2.1, eerste lid onder f en art. 2.4)
- het toezicht op de naleving van de vergunning (art. 5.1 en art. 5.10) en de handhaving (art. 5.1 en art. 5.2)

1.2 Begripsbepaling

Tenzij nadrukkelijk anders vermeld, worden daar waar over *monumenten* wordt gesproken, gebouwde Rijksmonumenten bedoeld, zoals ingeschreven in het register van beschermd monumenten.² Waar gesproken wordt over beschermd *gezichten*, worden door het Rijk beschermd stads- en dorpsgezichten bedoeld, zoals aangewezen bij besluit van de betreffende ministers.

Het begrip vergunning betreft de Monumentenvergunning op basis van de Mw 1988, of de Omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan monumenten, die de Monumentenvergunning voor gebouwde monumenten vervangt vanaf inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010.

² Archeologische rijksmonumenten zijn geen onderwerp van dit onderzoek geweest.

Binnen een beschermd gezicht kan tevens sprake zijn van een Omgevingsvergunning voor andere activiteiten, zoals nieuwbouw, sloop, of aanleg. Waar sprake is van *bouwen zonder vergunning* kan dit zowel de activiteit *wijzigen van een monument* betekenen, als het *bouwen in een beschermd gezicht*.

In dit rapport wordt meermalen gesproken over *bouwwerkzaamheden*. Niet alle bouwkundige werkzaamheden in of aan een monument vallen namelijk onder het begrip restauratie. Vaak is bij een bouwkundige ingreep sprake van zowel nieuwbouw of aanpassingen als van restauratieve werkzaamheden.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de beschrijving van de methodiek van het onderzoek en een overzicht van de onderzoeksgroepen. Daarachter zijn de toegepaste kenmerken uit de toezichtskaders vermeld en een overzicht van richtlijnen voor goed toezicht.

Hoofdstuk 3 behandelt het onderzoek en is onderverdeeld in 17 paragrafen. Elke paragraaf begint met een of enkele aan de primaire onderzoeksgroep gestelde vragen. Per vraag of groep vragen in de paragraaf wordt een conclusie weergegeven en worden de bevindingen besproken. Daarbij worden ook bevindingen behandeld vanuit de andere onderzoeksgroepen.

In de tekst van hoofdstuk 3 zijn tevens tabellen opgenomen waar die de uitkomsten beter illustreren dan een verwoording van de cijfers.

In hoofdstuk 4 worden algemene conclusies getrokken en zijn aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de conclusies en bevindingen uit hoofdstuk 3.



2

Methodiek

2.1 Keuze voor te onderzoeken vormen van toezicht

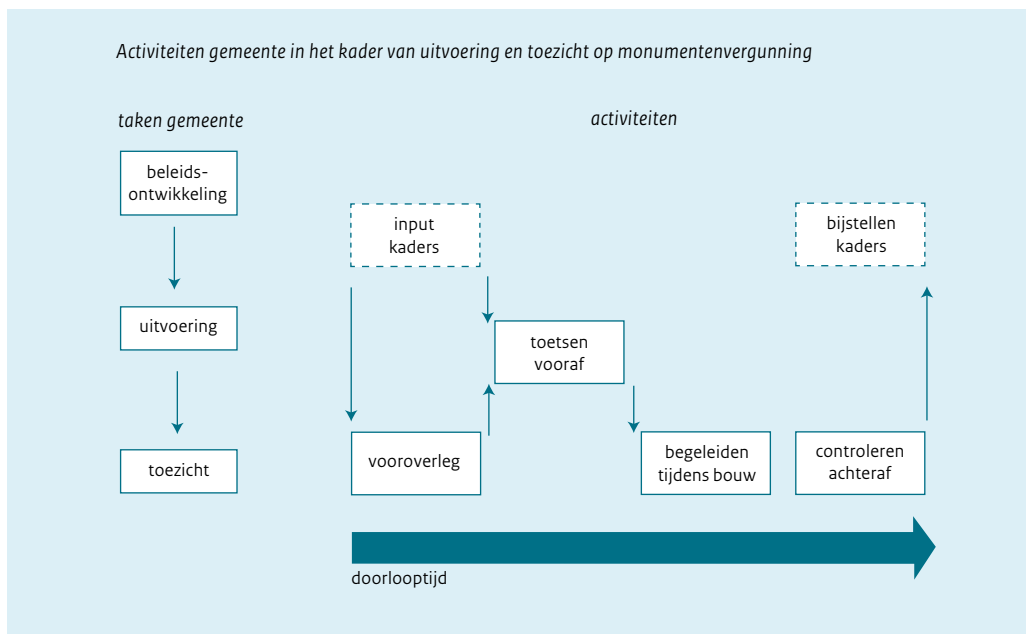
Bij wijzigingen aan rijksmonumenten en in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten heeft de gemeente verschillende mogelijkheden van toezicht om kwaliteit te bewaken.

Bij de vergunningverlening is sprake van een vorm van kwaliteitsbewaking vooraf. Door vooroverleg, advies van de monumentencommissie en voorwaarden in de vergunning wordt hier inhoud aan gegeven.

Tijdens en na bouwwerkzaamheden wordt begeleiding geboden en toezicht gehouden door een bouwinspecteur. Wanneer er overtredingen worden geconstateerd kan de gemeente handhavend optreden, waarmee meestal een juridisch medewerker is belast.

Dit onderzoek richt zich op het toezicht in de vorm van begeleiding tijdens de bouwwerkzaamheden en controle achteraf en op handhaving. Kwaliteit van de vergunningverlening blijft hier buiten beschouwing.

Activiteiten gemeente in het kader van uitvoering en toezicht op monumentenvergunning



Bron: AEF, p. 28

2.2 Vier onderzoeksgroepen

Voor dit onderzoek heeft de Erfgoedinspectie een gericht onderzoek opgezet onder twintig gemeenten en vier instanties. Verder heeft de Erfgoedinspectie gebruik kunnen maken van gegevens van eerdere eigen onderzoeken die in de breedte zijn opgezet en waarvan aandacht voor toezicht en handhaving een onderdeel is.

De vier onderzoeksgroepen zijn (zie uitgebreidere toelichting in bijlage 13):

- **Interviewgroep:** de groep van 20 gemeenten die speciaal voor dit onderzoek zijn ondervraagd, alsmede vier instanties: de VROM-inspectie (*sinds 1 januari 2012 de Inspectie Leefomgeving en Transport*), Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed³ (RCE) en Erfgoedvereniging Heemschut.
- **Reguliere inspecties:** de 36 gemeenten die in de loop van de jaren uitgebreid zijn onderzocht in de 'reguliere gemeentelijke inspecties'. Hiervoor zijn de gegevens uit afzonderlijke inspectierapporten geraadpleegd.

³ Hiervoor is gesproken met regioconsulenten uit alle vier regio's.

- **Korte inspecties:** de 37 gemeenten die zijn onderzocht in het interne *project Korte Inspecties 2011*, in een telefonisch interview met een beperkte vragenlijst; dit zijn binnen de groep van 89 gemeenten die niet deelnamen aan de *Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010*, de gemeenten met de meeste rijksmonumenten.⁴
- **Monitorgroep:** alle gemeenten. Eind 2011 werkten alle gemeenten mee aan de *Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012*.

Aan alle geïnterviewde gemeenten is dezelfde vragenlijst voorgelegd. Deze is gebaseerd op de voor dit onderzoek relevante kwaliteitskenmerken uit de toezichtskaders *Instandhouding Rijksmonumenten* en *Instandhouding Beschermde Stads- en Dorpsgezichten*, in de domeinen Effectiviteit en Waarborg.

Bij de onderwerpen in hoofdstuk 3 worden, tenzij anders vermeld, allereerst vragen en antwoorden besproken uit de interviewgroep. Waar mogelijk worden de bevindingen uit die groep vergeleken met bevindingen uit een of meer andere onderzoeksgroepen.

2.3 Toegepaste kenmerken uit de toezichtskaders

De vragen uit het onderzoek onder de twintig gemeenten en vier instanties, de interviewgroep, zijn gebaseerd op de volgende kwaliteitskenmerken uit de toezichtskaders.

Toezichtskader Instandhouding Rijksmonumenten

DOMEIN EFFECTIVITEIT

UITVOERING

- E 6 De werkzaamheden doen recht aan de waarden van het monument
 - E 6.1 De werkzaamheden worden uitgevoerd conform de vergunning
 - E 6.2 De werkzaamheden worden deskundig begeleid
 - E 6.4 Van de restauratie en/of wijziging van het monument is een schriftelijke verantwoording gemaakt

DOMEIN: WAARBORG

KENNIS

- W 1 Er is voldoende actuele kennis beschikbaar op het gebied van de monumentenzorg, ten behoeve van de ontwikkeling van cultuurhistorisch beleid en t.b.v. de behandeling van bouwplannen
 - W 1.1 Er is voldoende cultuurhistorische kennis
 - W 1.2 Er is voldoende restauratietechnische kennis
 - W 1.4 Er is voldoende kennis van de betreffende wet- en regelgeving
 - W 1.5 De benodigde kennis wordt adequaat ingezet ten behoeve van alle werkzaamheden

⁴ Het doel van dit project *Korte Inspecties* was een beeld te krijgen van de gemeenten die niet hadden meegewerkt aan de *Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010*. Uit het onderzoek bleek dat deze gemeenten over het algemeen niet slechter presteerden dan de andere gemeenten, op het gebied van monumentenzorg.

TOEZICHT EN HANDHAVING

- W 3 De gemeente heeft een handhavingsbeleid op het gebied van de monumentenzorg
 - W 3.1 De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988
 - W 3.2 De gemeente maakt haar handhavingsbeleid inzichtelijk

Toezichtskader Instandhouding Beschermd Stads- en Dorpsgezichten

DOMEIN: WAARBORG

KENNIS

- W 1 Er is voldoende actuele kennis beschikbaar op het gebied van het beschermde gezicht, ten behoeve van de ontwikkeling van ruimtelijk en cultuurhistorisch beleid en de behandeling van bouwplannen
 - W 1.1 Er is voldoende cultuurhistorische kennis
 - W 1.2 Er is voldoende kennis van (historische) stedenbouw dan wel cultuurlandschap
 - W 1.3 Er is voldoende kennis van de ruimtelijke ordening
 - W 1.4 De benodigde kennis wordt adequaat ingezet ten behoeve van alle werkzaamheden

TOEZICHT EN HANDHAVING

- W 3 De gemeente heeft een handhavingsbeleid op het gebied van het beschermde gezicht
 - W 3.1 De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988 en de Wro
 - W 3.2 Er is een handhavingparagraaf opgenomen in het beschermende bestemmingsplan
 - W 3.3 De gemeente maakt haar handhavingsbeleid inzichtelijk

2.4 Richtlijnen voor goed toezicht

Voor de invoering van de omgevingsvergunning gaven gemeenten voor bouwaanvragen aan monumenten zowel een bouwvergunning als een monumentenvergunning af.

Sinds het van kracht worden van de Wabo geven gemeenten een omgevingsvergunning af waar de monumentenvergunning in is opgenomen.

De monumentenvergunning bevat specifieke voorschriften die betrekking hebben op de waarden van het monument, met als doel het waarborgen van de instandhouding van het monument.

De bouwvergunning bevat algemene en bouwkundige voorschriften, los van de bouwhistorische waarden.

De omgevingsvergunning bevat alle voorschriften op gebied van bouwkunde, bouwhistorie, milieu, waterbeheer, enz.

Gemeenten hebben de taak bij alle afgegeven vergunningen te controleren of is voldaan aan de voorschriften uit de omgevingsvergunning.

De noodzakelijke intensiteit van de controle op de naleving van vergunningen hangt sterk samen met de omvang en betekenis van het bouwproject. Dat gaat minimaal om een eindcontrole, bij grotere projecten ook om tussentijdse controles. Uit het onderzoek is gebleken dat toch niet alle gemeenten bij alle vergunningen toezicht houden.

Bij nieuwbouw spelen andere belangen dan bij verbouw of restauratie. Indien er wordt gebouwd aan monumenten, zijn monumentale waarden in het geding. In de vergunning wordt vastgelegd welke onderdelen van een gebouw een bouwhistorische waarde hebben en wat daaraan wel of niet mag worden gewijzigd. Voor de vaststelling van deze bouwhistorische waarden is bij ingrijpende werkzaamheden een bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan de vergunningverlening noodzakelijk. Maar bouwhistorisch waardevolle onderdelen komen vaak pas in het zicht tijdens de bouwwerkzaamheden. Aannemer, eigenaar of restauratiearchitect moeten dan kunnen inschatten wat de waarde is en of een wijziging van het bouwplan en daarmee van de vergunning, noodzakelijk is. Ook is het bij monumenten van belang dat de historisch juiste bouwmaterialen en bouwtechnieken worden toegepast. Dit is niet altijd voldoende bekend bij de uitvoerder en ook niet altijd voldoende duidelijk vastgelegd in de vergunning.

Om deze redenen is (tussentijds) toezicht op bouwwerkzaamheden aan monumenten van groter belang dan bij willekeurige nieuwbouw.

Goed toezicht op werkzaamheden aan monumenten omvat onder meer:

- minimaal één controlebezoek op locatie
- een of meer (onaangekondigde) tussentijdse controlebezoeken
- zicht houden op de bestaande monumentenvoorraad door toezicht op bouwen zonder benodigde vergunning
- toetsen aan afgegeven vergunning op de onderdelen die monumentale/bouwhistorische waarden betreffen
- kennis van en inzicht in bouwhistorische waarden bij de toezichthouder, om bij onvermoede vondsten de juiste afwegingen te kunnen maken
- kennis van en inzicht in historische materialen en historische bouwtechnieken, om te kunnen beoordelen of deze goed worden toegepast
- goed overleg met eigenaar, opdrachtgever, aannemer en/of architect
- beoordelingsvermogen over situaties waarin afwijkingen worden geconstateerd
- bevoegdheden bij de toezichthouder om ondergeschikte wijzigingen goed te keuren, dan wel om handhavend op te treden
- een voor bewoners en eigenaren helder beleid op gebied van toezicht en handhaving bij monumenten en beschermde gezichten en consequente uitvoering van dat beleid

2.5 Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit

De resultaten van de Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 (de *monitorgroep*) worden gezien als representatief voor de hele populatie. Alle gemeenten hebben namelijk eind 2011 de vragen van de Monitor Erfgoedinspectie ingevuld. Hier is sprake van een respons van 100%.

Bij de overige onderzoeksgroepen vormen is geen sprake van een a-selecte steekproef. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de interpretatie van de cijfermatige gegevens.

Over de betrouwbaarheid van de antwoorden kan worden gesteld dat bij de monitorgroep de kans groter is dat (politiek) wenselijke of foutieve antwoorden zijn gegeven. De gegevens zijn namelijk door de gemeente zelf ingevuld via een website en de antwoorden zijn niet door de Erfgoedinspectie geverifieerd.

Bij de andere onderzoeksgroepen is dat risico geringer. Daar wordt namelijk door het directe contact – per telefoon of in persoon – indien nodig verder doorgevraagd.

Hierdoor konden de in de monitor gegeven antwoorden persoonlijk worden nagegaan; soms leidde dit tot bijstellingen.

De gegevens uit de *reguliere inspecties* zijn opgetekend door inspecteurs, op basis van hun bevindingen tijdens een meerdaags inspectiebezoek. Zo'n inspectie is een groot onderzoek waarin in de diepte wordt onderzocht hoe het is gesteld met beleid en uitvoering van gemeentelijke monumentenzorg. Daarbij is niet alleen het gemeentebestuur, maar zijn ook andere actoren binnen de gemeente onderwerp van onderzoek, zoals de monumentencommissie, de consultants van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en historische verenigingen.⁵

Opgemerkt moet worden dat soms het antwoord niet bekend was, of door de ondervraagde een aanname is gedaan.

Uitspraken over de onderzoeksresultaten moeten altijd worden gezien als uitspraken over de onderzochte groep gemeenten. Slechts in enkele gevallen kan een resultaat als geldig voor alle gemeenten worden beschouwd, zoals wanneer percentages overeenkomen met percentages uit de monitorgroep.

Conclusies en aanbevelingen betreffen bevindingen uit de verschillende onderzoeksgroepen en van individuele gemeenten. Deze conclusies zijn dus niet op iedere gemeente in dezelfde mate van toepassing.

⁵ Bij alle Reguliere Inspecties zijn de indicatoren beoordeeld met +, +/- of -. De beoordeling +/- staat voor zowel voldoende, matig als zwak. In dit rapport wordt gesproken uit overwegingen van leesbaarheid over 'voldoende' waar het de beoordeling +/- betreft, terwijl dat dus lang niet altijd echt voldoende hoeft te zijn.

3

Bevindingen

3.1 Uitvoering

Vraag

Volgt de gemeente of werkzaamheden conform de voorschriften van de (omgevings)vergunning voor rijksmonumenten worden uitgevoerd?⁶

Conclusie

Ruim de helft van de gemeenten houdt toezicht bij bijna alle afgegeven vergunningen voor rijksmonumenten. Bij één op de zeven gemeenten wordt weinig toezicht gehouden, namelijk bij minder dan de helft van de afgegeven vergunningen. Die gemeenten weten dus niet of monumentale waarden bij deze objecten bewaard zijn gebleven zoals bedoeld in de verleende vergunning.

Bevindingen

De antwoorden van de interviewgroep kunnen goed worden vergeleken met die van de monitorgroep. Uit beide groepen blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten in alle of bijna alle gevallen volgt of werkzaamheden worden uitgevoerd conform de vergunning. De overige gemeenten houden te weinig toezicht, daarbij zijn de onderlinge verschillen groot.

Bij een op de vijf gemeenten uit de reguliere inspecties is het toezicht als onvoldoende beoordeeld.

Enkele gemeenten van de interviewgroep geven aan meer afgegeven monumentenvergunningen te hebben gecontroleerd dan bouwvergunningen, omdat daar prioriteit ligt.

⁶ In de monitor luidde de vraag: "Ziet de gemeente erop toe of restauraties of wijzigingen van gebouwde rijksmonumenten zijn verlopen conform de vergunning?". Dat is enigszins afwijkend maar de antwoorden blijven wel vergelijkbaar.

De drie gemeenten uit de interviewgroep die een minderheid van de vergunningen controleren, geven daarvoor een of meerdere redenen: *geen tijd* (genoemd door 2 gemeenten), *geen financiële middelen* (2x), *geen prioriteit, is een politieke keuze* (1x), *controle vindt alleen plaats na een melding* (1x).

De antwoorden *geen draagvlak* en *geen kennis* werden niet gegeven.

Dit wordt bevestigd door de geïnterviewde instanties. Volgens hen zijn bij de gemeenten de redenen: *geen tijd*, *geen capaciteit*, *geen kennis* en *gebrek aan bestuurlijke druk*. Zij konden dit echter niet kwantificeren.

Volgt de gemeente de werkzaamheden?	Interviewgroep		Monitorgroep
	Aantal	%	%
Ja, (bijna) altijd (90%-100%)	11	55	59
Vaak (50%-90%)	6	30	27
Soms (10%-50%)	3	15	8
Zelden of nooit (0%-10%)	0	0	3
Onbekend	0	0	4
Totaal	20	100	100

Bevindingen beschermde gezichten

Het toezicht op beschermde stads- en dorpsgezichten is anders van karakter dan op bouwactiviteiten aan rijksmonumenten. Het toezicht dat door gemeenten wordt gehouden in de beschermde gezichten betreft veelal vergunningen voor nieuwbouw, verbouw aan niet-monumenten, sloop of aanlegvergunningen.

Bij het toezicht houden op deze activiteiten kan alleen worden getoetst aan de afgegeven vergunning, niet op behoud van cultuurhistorische waarden. De omgang met cultuurhistorische waarden in een beschermd gezicht wordt bepaald bij de vergunningverlening.

Bij het constateren van bouwactiviteiten zonder vergunning in een beschermd gezicht moet worden getoetst aan het mogelijk verloren gaan van cultuurhistorische waarden van het gezicht (zoals historisch-stedebouwkundige karakteristiek). Dit is vaak niet eenvoudig; hiervoor zal moeten worden teruggevallen op het bestemmingsplan en op andere deskundigheden dan alleen bouwkundige.

Uit de interviews is gebleken dat ook de kwaliteit van het toezicht op de beschermde gezichten sterk verschilt per gemeente.

Goed voorbeeld

- In de gemeente Steenwijkerland zijn er voor de beschermde gezichten vijf toezichthouders beschikbaar. De monumententoezichthouder is daar een van en fungeert in voorkomende gevallen als vraagbaak.

3.2 Organisatorische positie van het toezicht

Vragen

Waar zijn de activiteiten voor *Toezicht* op gebied van rijksmonumenten ondergebracht in de (gemeentelijke) organisatie?

Hoeveel capaciteit is beschikbaar voor de begeleiding (toezicht) van werkzaamheden aan rijksmonumenten, waarvoor vergunning is verleend? Is dat meer, minder of gelijk aan twee jaar geleden?

Hoeveel capaciteit is beschikbaar voor handhaving bij werkzaamheden aan rijksmonumenten, waarvoor vergunning is verleend? Is dat meer, minder of gelijk aan twee jaar geleden?

Conclusie

Over het algemeen is het toezicht ondergebracht bij werkeenheden (afdelingen) voor het algemene bouw- en woningtoezicht. In twee van de twintig gemeenten is het toezicht ondergebracht bij een in monumentenzorg gespecialiseerde werkeenheden.

De gemeenten kunnen de *capaciteit* voor toezicht en voor handhaving moeilijk onderscheiden. Globaal genomen is de capaciteit van toezicht en handhaving gezamenlijk gelijk aan die van twee jaar daarvoor. Bij bezuinigingen wordt minder bezuinigd op de capaciteit voor toezicht en handhaving, dan op die voor beleid en uitvoering, zo blijkt uit de Monitor Erfgoedinspectie.

Bevindingen

Bij tweederde van de onderzochte gemeenten is het toezicht ondergebracht bij het algemene bouw- en woningtoezicht (BWT), bij slechts weinig gemeenten is het ondergebracht bij een werkeenheden (afdeling) gespecialiseerd in monumentenzorg.

Bij twee onderzochte gemeenten is het toezicht ondergebracht in een gemeenschappelijke werkorganisatie; dat betreft één personele organisatie in één gemeentekantoor voor twee of meer gemeentebesturen samen.

De capaciteit voor toezicht en voor handhaving is bij de meeste gemeenten niet van elkaar te scheiden. Bij tweederde van de gemeenten is de capaciteit voor toezicht en handhaving in de afgelopen twee jaren gelijk gebleven. Het aantal gemeenten waarin de beschikbare capaciteit kleiner is dan twee jaar geleden is even groot als het aantal gemeenten waarin de capaciteit groter is dan twee jaar geleden: in beide gevallen drie van de twintig gemeenten.

In de Monitor Erfgoedinspectie is gevraagd of er de afgelopen twee jaar is bezuinigd op het gebied van de monumentenzorg. In bijna de helft (180) van de gemeenten is dat het geval. Daarbij is in meer van die gemeenten bezuinigd op financiën (83%) dan op personeel (38%).

Van alle 180 gemeenten die bezuinigen doet 28% dat op personeelsinzet voor beleid, ook 28% op uitvoering en 13% op toezicht en handhaving.⁷

⁷ Bepaalde gemeenten bezuinigen op twee of meer van deze terreinen.

Waar is het toezicht ondergebracht?	Interviewgroep	
	Aantal	%
Bij het algemene Bouw- en Woningtoezicht	14	70
Bij een werkeenheid gespecialiseerd in monumentenzorg	2	10
Bij een Regionale Uitvoerings Dienst	1	5
Anders	3	15
Totaal	20	100

Goed voorbeeld

- In de gemeente Graafstroom omvat de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving voor alle bouwwerkzaamheden 2 fte, waarvan naar schatting 0,25 fte voor monumenten. De capaciteit is uitgebreid ten opzichte van twee jaar daarvoor.

3.3 Organisatie van het toezicht

Vragen

Wie leggen de bezoeken aan bouwprojecten af? Wordt bij deze bezoeken ook een andere instantie ingeschakeld?

Conclusie

Bij de meerderheid van de gemeenten wordt het toezicht op monumenten uitgeoefend door toezicht-houders voor alle aspecten van de omgevingsvergunning of medewerkers bouwkundig toezicht, niet door medewerkers met kennis van monumentenzorg. (zie ook 3.9)

Wanneer adviesorganen (op locatie) worden ingeschakeld in geval van afwijkingen, wordt niet altijd onderscheid gemaakt tussen advies en vergunningverlening.

Bevindingen

De bezoeken worden in slechts zeven van de twintig gemeenten afgelegd door een medewerker BWT met kennis van monumenten. In te veel gemeenten wordt toezicht op monumenten gehouden door algemene medewerkers toezicht en handhaving, die ook toezicht houden op andere aspecten van de omgevingsvergunning zoals milieu, of algemene medewerkers bouw- en woningtoezicht (BWT). In enkele gemeenten worden de bezoeken afgelegd door meerdere personen, met verschillende deskundigheden. Dat zijn dan meestal een bouwkundige én een medewerker met kennis van monumen-ten. Soms is dat de medewerker die betrokken is geweest bij de vergunningverlening.

Wie leggen de bezoeken af? (meerdere antwoorden mogelijk)	Interviewgroep	
	Aantal	%
Algemeen medewerker Toezicht en Handhaving	5	25
Medewerker Bouw- en Woningtoezicht (BWT)	7	35
Medewerker BWT met kennis van monumenten	7	35
Anders	4	20

Ruim de helft van de gemeenten schakelt bij bezoeken in incidentele gevallen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) in. Vaak is dat omdat het gevallen betreft waar nog adviesplicht geldt, soms omdat de gemeenten zelf de kennis niet hebben. Zeven van de twintig gemeenten schakelen een andere instantie in, vaak is dat de regionale adviesorganisatie voor welstand en monumenten. Dat is opmerkelijk, omdat dit eigenlijk adviesinstanties zijn die in het vergunningstraject adviseren. Hen inschakelen geeft risico op belangenverstrengeling, omdat er dan geen scheiding is tussen advisering, vergunning-verlening en handhaving.

Wanneer het een nieuwe ontdekking betreft van bouwhistorische waarden, die anders in het adviestraject zouden zijn meegenomen, dan moet deze inschakeling van de RCE of de monumentencommissie worden gezien als activiteit van advies en niet van handhaving. Hier is sprake van een vervolgadvis, dat ook dient te worden gevolgd door een (bestuurlijke) afweging en een besluit, dat schriftelijk wordt vastgelegd en bevestigd.

Een van de geïnterviewde instanties geeft aan dat de formulering van vergunningen beter kan, als onderbouwing voor het toezicht. Dat is ook door de Erfgoedinspectie opgemerkt bij reguliere inspecties. Op dit aspect krijgen slechts 11 van de 31 gemeenten de beoordeling 'goed'.

3.4 Meldingen

Vragen

Is er een meldingsprocedure waarbij wordt getoetst welke wettelijke status (mondelijke en schriftelijke) meldingen hebben?

Worden de meldingen geregistreerd in een geautomatiseerd systeem?

Is (voor de burger) duidelijk aangegeven waar meldingen kunnen worden ingediend?

Conclusie

Over het algemeen is voor de burgers duidelijk waar meldingen kunnen worden ingediend en worden meldingen door de gemeente in een geautomatiseerd systeem geregistreerd.

Bevindingen

Bij elf van de geïnterviewde gemeenten is er een meldingsprocedure. Vijf gemeenten hebben dat niet en bij vier gemeenten is het onbekend. Veertien van de achttien gemeenten registreren meldingen in een geautomatiseerd systeem. Bij achttien gemeenten is voor de burger duidelijk aangegeven waar meldingen kunnen worden ingediend. Dat is vaak via de website, telefoon, maar ook bij de receptie. Dit geldt overigens voor alle vakgebieden, dit is niet speciaal gericht op monumentenzorg.

3.5 Toezichtsstrategie

Vraag

Is er een toezichtsstrategie waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden voor de bestaande monumentenvoorraad en de beschermde gezichten, met de basiswerkwijze en de controlefrequentie?

Conclusie

Veruit de meeste gemeenten hebben geen vastgelegde strategie voor het toezicht bij monumenten en gezichten. Bewust of onbewust worden wel strategieën gehanteerd, zoals in welke gevallen meer of minder toezicht wordt gehouden.

Bevindingen

Slechts weinig gemeenten (15%) hebben een vastgelegde toezichtsstrategie, de overige gemeenten geven aan geen strategie te hebben. De oorzaak is vooral tijdgebrek, gebrek aan financiën en bij één gemeente gebrek aan kennis.

Gemeenten die bij *alle* vergunningen toezicht houden, geven aan geen strategie te hebben voor selectie van te controleren vergunningen, omdat niet wordt geselecteerd.

Uit de interviews is gebleken dat er ook niet-geformaliseerde strategieën zijn. Zo wordt het houden van toezicht bijvoorbeeld afhankelijk gesteld van de omvang van een project of de ervaring met architect of aannemer.

Vijftien gemeenten geven ook uiteenlopende andere redenen aan voor het ontbreken van een vastgelegde toezichtsstrategie:

Andere redenen voor ontbreken toezichtsstrategie	Interviewgroep	
	Aantal	%
Geen prioriteit of prioriteit bij gewone bouwwerken	4	27
Monumenten zorg is maar een klein deel van het toezicht	1	7
De Monumentenwacht signaleert wel	1	7
Afhankelijk van de aannemer wordt strenger opgetreden	1	7
Geen capaciteit / bezuinigingen	2	13
Geen noodzaak / te weinig vergunningen	3	20
Toezichthouders zijn heel veel buiten, koppelen veel terug	1	7
Overig	2	13
Totaal	15	100

3.6 Controlefrequentie

Vragen

Hoe frequent vinden controles plaats of bouwwerkzaamheden worden verricht aan rijksmonumenten zonder of in afwijking van de vergunning?

Welke vormen van controle op afgegeven vergunningen worden uitgeoefend en hoe frequent?

Conclusie

De frequentie van het toezicht op bouwen zonder of in afwijking van de vergunning is zeer uiteenlopend. Daarmee is er risico op het verloren gaan van monumentale waarden zonder dat dit wordt opgemerkt.

Bevindingen

Voor de gemeenten maakt het verschil of wordt gecontroleerd op bouwen zonder vergunning of in afwijking van de vergunning. Voor het eerste geval zijn er twee mogelijkheden: actief gaan controleren of meldingen afwachten. Voor het tweede geval kan men zich baseren op een overzicht van afgegeven vergunningen.

Slechts twaalf gemeenten geven aan *structureel* toezicht te houden op het bouwen zonder vergunning. De interpretatie hiervan loopt sterk uiteen: sommige gemeenten houden één schouw per jaar, anderen een rondgang per maand, of per week.

Controle op bouwwerkzaamheden aan rijksmonumenten zonder vergunning	Interviewgroep	
	Aantal	%
Structureel	12	60%
ad hoc/willekeurig	9	45%
alleen igv. meldingen	2	10%
Ook igv. meldingen	8	40%
anders	2	10%

Ruim de helft van de gemeenten past surveillance (gevelcontrole) toe bij alle afgegeven vergunningen. Alle gemeenten gaan controleren wanneer er een melding wordt gedaan over een van de afgegeven vergunningen. Veel gemeenten controleren ook op naleving van alle handhavingsbeschikkingen.

Welke vormen van controle op afgegeven vergunningen worden uitgeoefend en hoe frequent		Aantal gemeenten in de interviewgroep dat de aangegeven controle uitvoert			
Controle	Aantal gemeenten	Bij alle	Bij de meeste	Bij sommige	Zelden of nooit
surveillances (gevelcontroles)	20	11	4	1	4
controles op uitvoering werkzaamheden conform de (monumenten)vergunning	20	12	6	2	0
controles n.a.v. meldingen (klachtcontroles)	20	20	0	0	0
controles op naleving handhavingsbeschikkingen	19	16	1	0	2

Goede voorbeelden

- De gemeente Alkmaar denkt mee op de bouwplaats. Toezichthouders komen er een keer per week of vaker bij de grote projecten.
- In de gemeente Wijk bij Duurstede maken toezichthouders iedere maand een inspectieronde door de gemeente, om te zien of er bouwwerkzaamheden plaats vinden zonder of in afwijking van de vergunning.

3.7 Bezoek aan monumenten waar werkzaamheden worden verricht

Vragen

Wordt er door de gemeente regelmatig een bezoek gebracht aan de monumenten waar werkzaamheden worden verricht, waarbij de voortgang wordt besproken met de eigenaar, architect en aannemer? Op welke wijze gebeurt dit?

Conclusie

In de meeste gemeenten wordt toezicht gehouden op locatie bij alle of de meeste verleende vergunningen. Daarbij vindt bij het merendeel van de bezoeken ook overleg plaats met opdrachtgever, architect en/of aannemer. In veel minder gevallen worden van geconstateerde wijzigingen ook revisietekeningen opgevraagd en in het dossier opgenomen. Voor behandeling van nieuwe aanvragen voor eenzelfde object is het van belang dat de documentatie op orde is en de stand van zaken weergeeft sinds de laatste wijzigingen. Er wordt minder toezicht gehouden buiten de reguliere werktijden.

Bevindingen

In driekwart van de geïnterviewde gemeenten wordt regelmatig een bezoek gebracht aan een monument waaraan werkzaamheden plaatsvinden. Bij 60% van de gemeenten is er bij die bezoeken (ook) contact met de architect, bij 85% met de uitvoerder. Volgens zestien gemeenten worden bij een toezichtsbezoek ook revisietekeningen opgevraagd. Uit de *Monitor Erfgoedinspectie* komt echter naar voren dat slechts 29% van de gemeenten revisietekeningen opvraagt.

In zeventien gemeenten wordt een bouwproject vaker dan één keer bezocht. In achttien gemeenten gebeurt dit (ook) na de oplevering van een bouw- of restauratieproject. In slechts vier gemeenten wordt in alle gevallen na de eindcontrole hierover een brief aan de eigenaar gestuurd. Een enkele gemeente vindt dit te bureaucratisch, andere gemeenten doen het alleen als er sprake was van afwijking van de vergunning.

Er is bij elf gemeenten van de groep Reguliere Inspecties onderzocht of een schriftelijke verantwoording van restauraties wordt opgevraagd, bijvoorbeeld in de vorm van een revisietekening. Van die gemeenten scoort 9% voldoende en 91% onvoldoende. Geen enkele gemeente scoort hierin goed.

Gemeenten zijn verplicht ook buiten de reguliere werkuren bereikbaar en beschikbaar te zijn voor taken van handhaving.⁸ Uit enkele interviews kwam naar voren dat er sprake is van minder toezicht op werkzaamheden die worden uitgevoerd in de weekends, al dan niet met vergunning.

Goed voorbeeld

- De gemeente 's-Hertogenbosch legt meerdere bezoeken af bij werkzaamheden aan monumenten. Het aantal keren hangt af van de omvang van het object. Indien er wijzigingen zijn geconstateerd, wordt ook na de oplevering nog een bezoek afgelegd. Als het een restauratie betreft waarvoor subsidie wordt verstrekt, wordt intensiever gecontroleerd.

8 Besluit omgevingsrecht (Bor) Art. 7.4 onder 1.d.

3.8 Afwijking van de vergunning

Vraag

In hoeveel procent van de vergunningen wordt in de uitvoering afgeweken van de verleende vergunning?

Conclusie

Bij gemeenten blijkt verschillend te worden gedacht over of een gewijzigde uitvoering van bouwwerkzaamheden⁹ ten opzichte van de vergunning, moet worden gezien als een afwijking van die vergunning. Niet alle afwijkingen worden beschouwd als overtredingen. Volgens twee van de twintig geïnterviewde gemeenten wordt er nooit afgeweken van de vergunning. Volgens enkele grotere monumentengemeenten wordt er in de meerderheid van de gevallen afgeweken.

De meeste overtredingen worden gelegaliseerd, bij sommige overtredingen wordt handhavend opgetreden.

Gebrek aan kennis bij de toezichthouder brengt het risico mee dat niet wordt opgemerkt of bij afwijkingen monumentale waarden verloren gaan. Het niet vastleggen van wijzigingen leidt tot onjuiste informatie in het bouwdoosje over de bestaande situatie. Advisering in een vervolgetraject zal in zo'n geval worden gebaseerd op verkeerde informatie.

Bevindingen

Deze vraag is zeer uiteenlopend beantwoord. De antwoorden variëren van *er wordt in 0% van de gevallen afgeweken* tot *er wordt in 99% van de gevallen afgeweken* van de vergunningen.

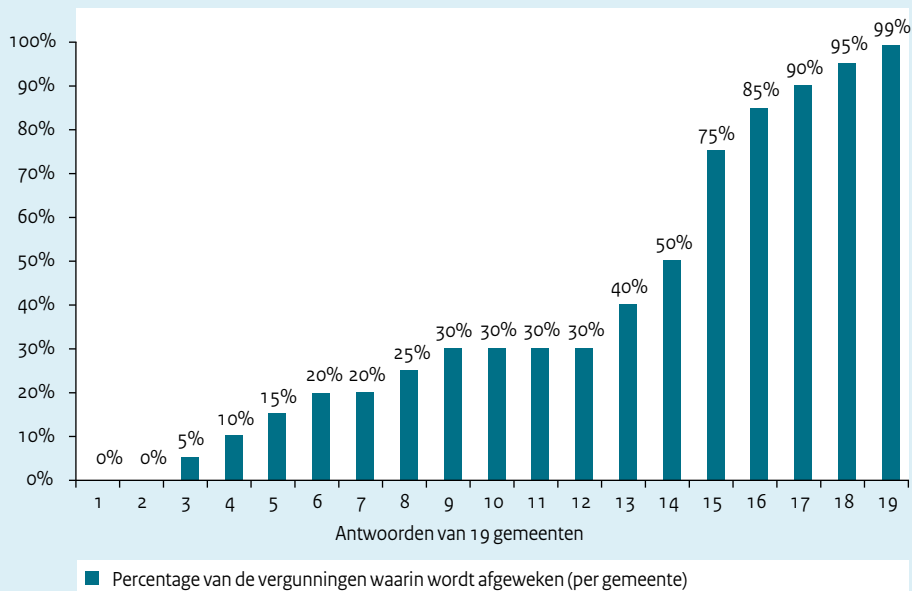
De vier instanties hadden hierover een eensluidend oordeel: hoog, (bijna) alle gevallen, 90 procent. Zij zien het als positief als gemeenten dat daadwerkelijk constateren en er correct mee omgaan. Zoals een gemeente aangaf: "bij monumenten kom je altijd wel wat tegen", daarmee doelend op onverwachte situaties, die niet bekend waren ten tijde van de vergunningverlening. Hier wordt ook heel verschillend mee omgegaan: in sommige gemeenten bedoelt men dat dit ondergeschikt is, in andere gemeenten juist dat dit beoordeeld moet worden op de eventuele gevolgen voor de monumentale waarde. Bouwhistorisch onderzoek voorafgaand aan restauratie kan onverwachte vondsten zoveel mogelijk voorkomen.¹⁰

Verklaring voor dit grote onderlinge verschil moet worden gezocht in de mate waarin een afwijking door toezichthouders wordt gezien als een wezenlijk verschil ten opzichte van de vergunning. Een afwijking die bouwtechnisch ondergeschikt is, zou op het vlak van bouwhistorische waarden juist wel van groot belang kunnen zijn. Tevens is het mogelijk dat in de verleende vergunning te weinig specificaties zijn opgenomen om te kunnen beoordelen of in de uitvoering werkelijk wordt afgeweken.

⁹ Dit geldt niet alleen bij restauraties; ook bij bouwwerkzaamheden in of aan een monument waar geen monumentale waarden in het geding leken te zijn, kunnen bouwhistorische waarden worden ontdekt.

¹⁰ Zie het rapport Verantwoord moderniseren. Bouw- en cultuurhistorisch onderzoek in gemeenten.

In hoeveel procent van de vergunningen wordt in de uitvoering afgeweken van de verleende vergunning



Er is geen correlatie gebleken van het opgegeven percentage afwijkingen van de vergunning met het aantal rijksmonumenten, noch met het aantal beschermde gezichten in de gemeenten. Opvallend is wel dat van de vijf gemeenten die een percentage van 75 of hoger aangeven, er vier behoren tot de *grote monumentengemeenten* (gemeenten met meer dan 200 rijksmonumenten).

Goed voorbeeld

- De gemeente Breda heeft een traditie in bouwhistorisch onderzoek. Bouwhistorie is leidend bij de vergunning. Tijdens de uitvoering wordt soms gekozen voor aanpassing van het plan. Afhankelijk van de ingreep loopt een bouwhistoricus mee tijdens het toezichtbezoek.

3.9 Kennis

Vragen

Op welke van de volgende terreinen hebben de toezichthouders op de rijksmonumenten deskundigheid: Architectuurhistorie, Bouwhistorie, Bouwtechniek, Cultuurhistorie (incl. historische geografie en historische stedenbouw), Restauratietechniek, Ruimtelijke ordening, Anders.

Op welke van de volgende terreinen hebben de toezichthouders op de beschermde gezichten deskundigheid: Architectuurhistorie, Bouwhistorie, Bouwtechniek, Cultuurhistorie (incl. historische geografie en historische stedenbouw), Restauratietechniek, Ruimtelijke ordening, Anders.

Conclusie

Het kennisniveau op het gebied van restauratietechniek en bouwhistorie bij de toezichthouders voor de monumenten is heel verschillend per gemeente. Hoewel er goede uitzonderingen zijn, is bij veel gemeenten onvoldoende kennis aanwezig.

Bevindingen

De kennis van de toezichthouders blijkt vooral op het vlak van de (algemene) bouwtechniek te liggen, veel minder op het gebied van restauratietechniek of bouwhistorie.

De gemeenten van de interviewgroep geven veel meer restauratietechnische deskundigheid aan dan de gemeenten in de monitorgroep hebben aangegeven. Deels is dit te verklaren uit het feit dat in sommige gemeenten een toezichthouder een collega met restauratietechnische kennis inschakelt bij een bezoek. Dan is de kennis weliswaar niet aanwezig bij de eerstverantwoordelijke toezichthouder, maar wordt die wel ingeschakeld indien nodig.

Kennis van architectuurhistorie en bouwhistorie scoort in beide onderzoeksgroepen veel lager dan van restauratietechniek.

Bij grotere monumentengemeenten is het met het niveau van kennis en toezicht veelal beter gesteld.

Opvallend is dat in de interviewgroep in bijna alle categorieën deskundigheden meer kennis wordt aangegeven dan in de monitorgroep wordt aangegeven. Ook valt op dat de deskundigheid bij toezichthouders in de groep Korte Inspecties veel lager ligt. Daaruit zou afgeleid kunnen worden dat de gemeenten die niet meededen aan de Monitor Erfgoedinspectie 2009(!) zwakkere gemeenten zijn op het gebied van toezicht op monumenten.¹¹

11 Uit het onderzoek Korte Inspecties is de conclusie getrokken dat de gemeenten die niet deelnamen aan de Monitor Erfgoedinspectie 2009 niet per se slechter presteren dan de gemeenten die wel deelnamen. Het niet-deelnemen was meer veroorzaakt door tijdgebrek dan door gebrek aan betrokkenheid bij erfgoedbeleid. Bij dit onderwerp blijken de non-respondenten toch slechter te scoren dan de gehele onderzoekspopulatie.

Deskundigheid toezichthouders rijksmonumenten	Interviewgroep	Monitorgroep
	%	%
Architectuurhistorie	40	27
Bouwhistorie	55	39
Bouwtechniek	100	88
Cultuurhistorie (incl. hist. geografie en hist. stedenbouw)	25	n.v.t.
Restauratietechniek	65	44

Deskundigheid toezichthouders beschermde gezichten	Interviewgroep	Monitorgroep
	%	%
Architectuurhistorie	20	21
Bouwhistorie	45	30
Bouwtechniek	90	66
Cultuurhistorie (incl. hist. geografie en hist. stedenbouw)	15	n.v.t.
Restauratietechniek	65	32
Ruimtelijke ordening	45	43

Deskundigheid toezichthouders rijksmonumenten en beschermde gezichten	Korte inspecties
	%
Architectuurhistorie	14
Bouwhistorie	16
Cultuurhistorie	14
Restauratietechniek	19
Ruimtelijke ordening	27

Bij de 31 gemeenten van de groep Reguliere Inspecties is de aanwezige kennis beoordeeld in de gemeentelijke organisatie, in de eerste plaats van medewerkers voor beleid en voor vergunningverlening, dus niet alleen van toezichthouders.

Op het gebied van *monumenten* is bij 45% het niveau van restauratietechnische kennis goed, bij 26% voldoende en bij 29% onvoldoende.

Bij tien gemeenten van de reguliere inspecties met *beschermde gezichten*, is op het gebied van beschermde gezichten het kennisniveau van ruimtelijke ordening redelijk goed te noemen: 60% scoort goed, 30% voldoende en 10% onvoldoende. Daarentegen is in deze gemeenten stedenbouwkundige kennis goed bij 63%, voldoende bij 13% en onvoldoende bij 25%. Kennis van cultuurhistorie is in geringere mate aanwezig.

Deskundigheid Rijksmonumenten	Reguliere inspecties (31 gemeenten)		
	Goed	Voldoende	Onvoldoende
Cultuurhistorie	21%	17%	62%
Restauratietechniek	45%	26%	29%
Wet-en regelgeving	66%	24%	10%
Kennis adequaat ingezet	27%	53%	20%

Deskundigheid Beschermd gezichten	Reguliere inspecties (11 gemeenten)		
	Goed	Voldoende	Onvoldoende
Cultuurhistorie	55%	0%	45%
Stedenbouwkundig	63%	13%	25%
Ruimtelijke ordening	60%	30%	10%
Kennis adequaat ingezet	18%	27%	55%

Goed voorbeeld

- In de gemeente Alkmaar is voor de toezichthouders indien gewenst alle benodigde kennis op afroep beschikbaar.

3.10 Opleiding

Vragen

Zijn er specifieke opleidingseisen voor toezichthouders van rijksmonumenten en beschermde gezichten? Is er een opleidingsplan voor toezichthouders van rijksmonumenten en beschermde gezichten opgesteld?

Conclusie

Er worden weinig specifieke opleidingseisen gesteld aan toezichthouders. Wel hebben toezichthouders kennis opgedaan in de praktijk en cursussen gevolgd.

Bevindingen

In één geïnterviewde gemeente zijn er specifieke opleidingseisen voor toezichthouders van rijksmonumenten en beschermde gezichten, bij de anderen zijn die er niet. Wel geven meerdere gemeenten aan dat bij de *selectie* van personeel de opleiding en ervaring op het gebied van monumentenzorg een rol kan spelen.

In slechts drie gemeenten is er een opleidingsplan voor toezichthouders van rijksmonumenten en beschermde gezichten opgesteld. Toch volgden veel van de geïnterviewde medewerkers hier gerichte opleidingen voor. Er zijn diverse opleidingen van verschillende niveaus en diepgang, op gebied van restauratie en bouwhistorie. Kennis op die gebieden is van belang voor de toezichthouders. Die opleidingen zijn echter niet specifiek gericht op handhavingstaken en hanteren van bevoegdheden. Zie ook 3.12.

3.11 Handhavingsbeleid

Vragen

Is er een actuele handhavingsnota waarin monumentenzorg is opgenomen?

Is er een handhavingsprogramma betreffende de monumentenzorg?

Is monumentenzorg in dit handhavingsprogramma een (van de) prioriteit(en)?

Conclusies

Handhavingsbeleid voor zowel monumenten als beschermde gezichten wordt door gemeenten te weinig inzichtelijk gemaakt voor direct en indirect betrokkenen. Bij niet zo veel gemeenten hebben monumenten en gezichten prioriteit binnen de handhaving.

Bevindingen

Tamelijk weinig gemeenten in de interviewgroep hebben een handhavingsnota waarin monumentenzorg is opgenomen. De overigen hebben wel een nota maar hierin is monumentenzorg niet opgenomen, of er is helemaal geen handhavingsnota.

Negen gemeenten hebben helemaal geen handhavingsprogramma. Van de tien gemeenten die dat wel hebben, heeft er slechts één een specifiek handhavingsprogramma voor monumentenzorg. Bij vier van de negen anderen is handhaving bij monumenten een prioriteit, bij vijf niet.

Twee gemeenten zonder handhavingsprogramma geven aan dat handhaving bij monumenten wel een prioriteit is, maar dit is elders vastgelegd.

Handhavingsbeleid (zo gemeenten)	Ja, specifiek	Ja, zonder monumenten	Nee	Onbekend of niet ingevuld
Actuele handhavingsnota waarin monumentenzorg is opgenomen	7	7	3	3
	Ja, specifiek	Ja, maar algemeen	Nee	Niet ingevuld
Handhavingsprogramma specifiek voor monumentenzorg	1	9	9	1

Goede voorbeelden

- In de gemeente Steenwijkerland wordt voor handhaving altijd capaciteit vrijgemaakt en monumenten hebben prioriteit 1. Dit was vroeger meer ad hoc.
- In de gemeente Graafstroom is monumentenzorg opgenomen in een actuele handhavingsnota. In een handhavingsprogramma is een apart beleidskader voor monumenten opgenomen, waarin monumentenzorg als een prioriteit is aangemerkt.

3.12 Uitvoering handhavingsbeleid bij rijksmonumenten

Vraag

Heeft de gemeente de afgelopen twee jaar opgetreden tegen overtreding van de Monumentenwet 1988 bij de gebouwde rijksmonumenten?

Conclusies

Bij het constateren van overtredingen wordt door de gemeenten stilleggen redelijk vaak toegepast. Intrekken van de vergunning en aangifte doen worden heel weinig toegepast. Het komt veel vaker tot een legaliseren van de overtreding. Dat gebeurt onder meer door het volgen van een traject voor herziening van de vergunning. Het is voor toezichthouders niet altijd duidelijk wanneer en hoe moet worden opgetreden in geval van overtredingen, bijvoorbeeld wanneer moet worden besloten tot een wijzigingsaanvraag van de vergunning.

Bevindingen

Deze vraag is gesteld aan de interviewgroep en aan de monitorgroep.

Van de interviewgroep geven zestien gemeenten (80%) aan dat er is opgetreden en dat is ook uitvoerig toegelicht. De wijze van optreden is sterk afhankelijk van de aard van de overtreding. Bij de monitorgroep is door 40% van de gemeenten opgetreden.

Een mogelijke verklaring voor dit opvallende verschil is dat de interviews onder andere zijn gehouden met toezichthouders zelf, terwijl de monitorvragen mogelijk zijn beantwoord door een medewerker beleid of vergunningverlening. Maar ook het feit dat bij een interview kan worden doorgevraagd, kan een verklaring zijn.

In de Monitor Erfgoedinspectie is de vraag gesteld *welke* acties vervolgens zijn ondernomen m.b.t. overtredingen bij rijksmonumenten. Tijdens de interviews is bij deze acties doorgevraagd in *hoeveel* van de gevallen die acties werden ondernomen.

Gemeenten winnen bij overtreding vooral informatie in, leggen soms de werkzaamheden stil. Afwijkingen worden veel vaker gelegaliseerd dan dat de vergunning wordt ingetrokken. De aard van de overtreding laat dit overigens vaak wel toe.

Dit legaliseren betekent bij sommige gemeenten dat de overtreding wordt geaccepteerd, met name in het geval van ondergeschikte afwijkingen. Andere gemeenten laten alsnog na het constateren van de overtreding een vergunningsprocedure starten.

Als belangrijke reden voor het niet doen van aangifte noemen enkele gemeenten het feit dat het Openbaar Ministerie daar vaak niets mee doet, of dat het onbekend is of er iets mee wordt gedaan, of dat het ontbreekt aan kennis of capaciteit. Dit beeld wordt bevestigd door de geïnterviewde instanties.

Het opleggen van een last onder dwangsom is een maatregel die gericht is op herstel. Bij verloren gegane monumentale waarden is herstel vaak niet meer mogelijk. Toch passen gemeenten de last onder dwangsom nogal eens toe. Het zou beter zijn om voor deze gevallen een bestuurlijke boete mogelijk te maken. Dat zou kunnen in de nieuwe Omgevingswet, die nu in voorbereiding is.

Onderzoeksbureau Pro-Facto schrijft hierover in het rapport *Toezicht en handhaving van de monumentenwetgeving*:

“Standpunt van het OM in dezen is dat als niet van de bestuursrechtelijke mogelijkheden gebruik gemaakt wordt, er ook geen prioriteit gezien wordt om de strafrechtelijke mogelijkheden aan te wenden. Met andere woorden: ‘maak eerst gebruik van je bestuursrechtelijke mogelijkheden’.

Samenvattend zijn er drie overwegingen waardoor seponeren plaats kan vinden. Er wordt geseponerd 1) omdat het delict niet bewezen kan worden (is het monument aangetast of heeft het verwijderde element wel bestaan?) 3) omdat opzet niet bewezen kan worden en 4) omdat het OM verwijst naar de bestuursrechtelijke mogelijkheden.” (p. 94).

Het opleggen van een bestuurlijke boete is echter wettelijk niet mogelijk gemaakt in het geval van monumenten.

Pro-Facto: “Een belangrijk voordeel van de bestuurlijke boete is dat het handhavende bestuur dat instrument zelf hanteert en dus niet afhankelijk is van medewerking van het OM, die zo blijkt uit het onderzoek, vaak niet eenvoudig verkregen kan worden. Introductie van het instrument van de bestuurlijke boete sluit aan bij de verschuiving van de inzet van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke sanctionering die voor dit soort overtredingen al enige tijd gaande is en voor wenselijk wordt gehouden.” (p. 120).

Vervolgens is aan gemeenten die niet hebben opgetreden tegen overtredingen bij rijksmonumenten, gevraagd waaróm er niet is opgetreden.

Optreden tegen overtredingen heeft geen prioriteit bij een op de vijf gemeenten van de interviewgroep, tegen bijna een op de tien in de monitorgroep. Ongeveer dezelfde aantallen en percentages gelden bij beide groepen voor niet optreden wegens gebrek aan capaciteit.

In één op de tien gemeenten is niet opgetreden omdat er geen overtredingen zijn geconstateerd. Zeven gemeenten gaven aan dat er wel sprake kan zijn geweest van overtredingen, maar dat die niet zijn opgemerkt. Het percentage komt precies overeen met de resultaten van de monitorgroep.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat gemeenten in geval van overtredingen voorkeur geven aan het oplossen in goed overleg met de betrokkenen, boven het uitvoeren van een sanctiebeleid.

Bij de 31 gemeenten van de reguliere inspecties, houdt 26% goed toezicht, 35% voldoende en 39% onvoldoende.

Op het gebied van inzichtelijk maken van het handhavingsbeleid scoort 38% van deze gemeenten goed, 24% voldoende en 38% onvoldoende.

Ondernomen acties m.b.t. overtredingen bij rijksmonumenten (meerdere antwoorden mogelijk) ¹²	Monitorgroep
	%
Informatie inwinnen	30
Vergunning intrekken	3
Bestuursdwang toepassen	31
Last onder dwangsom opleggen	33
Aangifte doen	9
Legaliseren	54
Anders, namelijk:	29

Ondernomen acties m.b.t. overtredingen bij rijksmonumenten	Aantal gemeenten	Percentage van de gemeenten in de interviewgroep dat de aangegeven actie onderneemt bij geconstateerde overtredingen:			
		Bij alle	Bij de meeste	Bij sommige	Zelden of nooit
Informatie inwinnen	16	94%	6%	0%	0%
Stilleggen werkzaamheden	16	25%	31%	19%	25%
Vergunning intrekken	15	0%	0%	7%	93%
Bestuursdwang toepassen	15	13%	13%	20%	53%
Last onder dwangsom opleggen	15	33%	13%	27%	27%
Aangifte doen	15	7%	0%	7%	87%
Legaliseren	16	38%	25%	31%	6%

12 De cijfers kunnen slechts indicatief worden geïnterpreteerd. Het aantal gevallen per gemeente verschilt sterk. Soms heeft een gemeente één geval gehad en werd in dat geval (dus 100%) aangifte gedaan. Daarom kunnen aan de percentages geen conclusies worden verbonden voor absolute aantallen.

3.13 Uitvoering handhavingsbeleid bij beschermde gezichten

Vragen

Gelijklopende vragen zijn gesteld aan de zestien gemeenten van de interviewgroep met betrekking tot overtredingen binnen de rijksbeschermden stads- en dorpsgezichten in die gemeenten.

Conclusie

Ook beschermde gezichten hebben bij weinig gemeenten prioriteit binnen de handhaving.

Bevindingen

Ook bij de beschermde gezichten blijkt dat zelden een vergunning wordt ingetrokken of aangifte wordt gedaan. Het toepassen van bestuursdwang of opleggen van een last onder dwangsom wordt nog iets minder toegepast dan bij rijksmonumenten.

Bij de elf gemeenten van de reguliere inspecties die op de beschermde gezichten zijn onderzocht, houdt 9% goed toezicht, 55% voldoende en 36% onvoldoende toezicht.

Voor het opnemen van het beschermde gezicht als onderwerp in een handhavingsparagraaf in de beschermende bestemmingsplannen krijgt 22% van de gemeenten in de groep Reguliere Inspecties de beoordeling goed, 78% onvoldoende.

Op het gebied van inzichtelijk maken van het handhavingsbeleid voor het beschermde gezicht scoort 36% van deze gemeenten goed, 18% voldoende en 45% onvoldoende. Dit wordt beoordeeld aan de hand van een gemeentelijke handhavingsnota.

Ondernomen acties m.b.t. overtredingen bij stads- en dorpsgezichten (meerdere antwoorden mogelijk)	Monitorgroep
	%
Informatie inwinnen	71
Vergunning intrekken	0
Bestuursdwang toepassen	29
Last onder dwangsom opleggen	46
Aangifte doen	2
Legaliseren	54
Anders, namelijk:	34

		Percentage van de gemeenten in de interviewgroep dat de aangegeven actie onderneemt bij geconstateerde overtredingen:			
Ondernomen acties m.b.t. overtredingen bij stads- en dorpsgezichten	Aantal gemeenten	Bij alle	Bij de meeste	Bij sommige	Zelden of nooit
Informatie inwinnen	8	100%	0%	0%	0%
Stilleggen werkzaamheden	7	29%	14%	43%	14%
Vergunning intrekken	8	0%	0%	12%	88%
Bestuursdwang toepassen	8	12%	0%	38%	50%
Last onder dwangsom opleggen	8	25%	0%	50%	25%
Aangifte doen	8	0%	0%	12%	88%
Legaliseren	7	29%	29%	29%	14%

3.14 Sanctiestrategie en handhaving

Vragen

Is een sanctiestrategie ontwikkeld, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden is vastgelegd?

Is een (interne) gedoogstrategie vastgesteld waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegen overtreders achterwege kan blijven?

Wordt gebruik gemaakt van strafrechtelijke handhaving?

Conclusie

Gemeenten zijn weinig geneigd tot het toepassen van sancties en gebruik van strafrechtelijke handhaving. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt dat toegepast en dan moet er sprake zijn van een groot verlies aan monumentale waarden.

Bevindingen

De helft van de gemeenten uit de interviewgroep geeft aan een sanctiestrategie te hebben vastgelegd.

Een interne gedoogstrategie is vastgesteld bij vijf gemeenten, de anderen hebben dat niet.

Bij een grote meerderheid van de gemeenten (85%) wordt geen gebruik gemaakt van strafrechtelijke handhaving.

Uit de interviews is gebleken dat de gemeenten veel meer zien in goed overleg. Een belangrijk argument daarvoor is het goed houden van de relatie met de betrokkenen op langere termijn.

3.15 Beschrijving Rijksmonumenten

Vraag

Zijn alle monumenten zodanig goed beschreven en gedocumenteerd dat dit voldoende basis kan zijn voor handhavend optreden indien daar aanleiding toe is?

Conclusie

Gemeenten geven aan dat de redengevende omschrijving onvoldoende basis is voor handhavend optreden, omdat deze te weinig informatie bevat. Zij beschouwen deze omschrijving blijkbaar onterecht als een uitputtende beschrijving van de monumentale onderdelen. De redengevende omschrijving is met name bedoeld ter identificatie en voor het onderbouwen van plaatsing op de monumentenlijst.¹³ Resultaten van bouwhistorisch onderzoek en voorwaarden bij de vergunningverlening kunnen een uitgebreidere basis bieden.

Bevindingen

Het overgrote deel van de gemeenten (95%) geeft aan dat die omschrijvingen niet voldoen: ze worden als te summier beoordeeld.

Enkele gemeenten maken onderscheid tussen oudere en jongere beschrijvingen; de oudere monumentenbeschrijvingen voldoen minder dan de jongere beschrijvingen die zijn gemaakt in het kader van het Monumenten Inventarisatie Project (MIP).

Volgens de consultants van de Rijksdienst (RCE) zijn de redengevende omschrijvingen hier niet voor bedoeld. Een dergelijke omschrijving is van belang ter voldoening aan het bepaalde in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht: de beschikking dient te worden voorzien van een deugdelijke motivering. Een waardering is bovendien tijdgebonden.

¹³ De redengevende omschrijving is beperkt, die identificeert bijvoorbeeld een monumentenpand op hoofdlijnen. Bouwhistorisch of architectuurhistorisch waardevolle onderdelen zijn daarin vaak niet volledig opgenomen. Door alleen te toetsen aan de redengevende omschrijving is er gevaar van verloren gaan van monumentale waarden.

3.16 Politieke omgeving

Vragen

Is er betrokkenheid van de bestuurders bij handhaving? Wordt bij het nemen van besluiten om sanctionerend op te treden door de bestuurders afgeweken van vastgesteld beleid? Wat zijn de overwegingen om van dat beleid af te wijken?

Conclusie

Handhaving op gebied van monumenten heeft bij bestuurders geen hoge *prioriteit*. Wanneer er een geval van handhaving is, dan is de *betrokkenheid* redelijk groot.

Incidenteel wordt door politieke beslissingen afgeweken van bestaand beleid. Cultuurhistorische waarden kunnen verloren gaan bij het afwegen tegen de economische waarde.

Bevindingen

Bij zestien gemeenten (80%) is sprake van grote betrokkenheid, in drie gemeenten (15%) geringe betrokkenheid; in geen enkele gemeente is sprake van gebrek aan betrokkenheid. Daarentegen heeft handhaving op gebied van monumenten bij de helft van de gemeenten een hoge politieke prioriteit, bij minder dan de helft een lage prioriteit. Bovendien kan de betrokkenheid nogal verschillen van geval tot geval.

Bij het nemen van besluiten om sanctionerend op te treden wordt door bestuurders niet afgeweken van vastgesteld beleid bij acht gemeenten. Bij elf gemeenten is *incidenteel* sprake van afwijken van vastgesteld beleid.

Acht van die elf gemeenten geven als reden van de afwijking dat de monumentwaarde wordt afgewogen tegen andere waarden, zoals de economische. Twee gemeenten geven aan dat er geen tijd of capaciteit voor is, ook twee gemeenten geven andere redenen op.

3.17 Nalevingsinformatie

Vragen

Wordt nalevingsinformatie (op behoedzame wijze) openbaar gemaakt? Is algemene nalevingsinformatie openbaar dan wel beschikbaar voor specifieke doelgroepen zoals historische verenigingen?

Conclusie

Er wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijke preventieve werking van de openbaarmaking van nalevingsinformatie.

Bevindingen

Zes gemeenten maken nalevingsinformatie actief openbaar, vier gemeenten doen dat passief. Negen gemeenten doen het niet. Vier van de zes gemeenten geven als reden voor de openbaarmaking de preventieve werking aan.

In zes gemeenten is algemene informatie openbaar, in vier gemeenten beschikbaar voor doelgroepen. Drie gemeenten geven aan dat de informatie passief openbaar is, bijvoorbeeld door toepassen van de Wet Openbaarheid Bestuur. Vier gemeenten geven aan dat de informatie niet openbaar is en ook niet beschikbaar voor doelgroepen.

4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Toezicht

Conclusie

Gemeenten houden te weinig toezicht op bouwwerkzaamheden aan rijksmonumenten. Niet alle gemeenten houden structureel toezicht op alle verleende monumentenvergunningen. De kwaliteit en intensiteit van het toezicht verschilt sterk. De intensiteit van het toezicht verschilt ook per gemeente en is mede afhankelijk van de omvang van het bouwproject. Gemeenten die onvoldoende toezicht houden op de verleende vergunningen weten niet of monumentale waarden bewaard zijn gebleven zoals bedoeld in de vergunning.

De frequentie van structureel toezicht op de bestaande voorraad aan rijksmonumenten loopt zeer uiteen. Daardoor hebben gemeenten vaak onvoldoende zicht op het bouwen zonder benodigde vergunning. Door het gebrek aan toezicht op deze illegale bouwactiviteiten aan monumenten weten de gemeenten niet of er monumentale waarden verloren gaan.

Aanbevelingen aan gemeenten

- Zorg voor voldoende toezicht op alle verleende vergunningen voor rijksmonumenten, ook buiten kantooruren.
- Leg in een strategisch plan vast voor welke bouwactiviteiten aan monumenten en in beschermde gezichten welke vormen van toezicht worden toegepast, ook wanneer op alle vergunningen voor monumenten wordt toegezien.
- Houdt tevens systematisch toezicht op illegale bouwactiviteiten aan rijksmonumenten, bijvoorbeeld door een periodieke schouw.
- Zet bij het toezicht tijdens bouwwerkzaamheden personen in met voldoende kennis op het vlak van bouwhistorie en restauratie, ook om de betekenis van geconstateerde afwijkingen op de juiste waarde te kunnen schatten.

Bouwen in afwijking van de vergunning

Conclusie

Bij bouwwerkzaamheden komt het met enige regelmaat voor dat wordt afgeweken van de verleende vergunning. Bij monumenten kan dit betekenen dat monumentale waarden verloren gaan. Indien het toezicht (of de kennis van de toezichthouder) beperkt is, is er een reëel risico dat dit niet wordt opgemerkt.

Uit antwoorden op de vraag hoe vaak wordt afgeweken van de verleende vergunning blijkt dat verschillend wordt gedacht over of een gewijzigde uitvoering moet worden gezien als een afwijking. Niet alle afwijkingen worden beschouwd als overtredingen. De meeste overtredingen worden gelegaliseerd, bij sommige overtredingen wordt handhavend opgetreden.

Volgens twee van de twintig geïnterviewde gemeenten wordt er nooit afgeweken van de vergunning. Volgens enkele grotere monumentengemeenten wordt er in de meerderheid van de gevallen afgeweken. Het niet vastleggen van wijzigingen leidt tot onjuiste informatie vanuit het bouwdoosje over de bestaande situatie, bij advisering in het vervolgtraject.

Aanbevelingen aan gemeenten

- Formuleer de voorwaarden in de vergunning zo duidelijk dat de toezichthouder kan beoordelen of er wezenlijk wordt afgeweken van de verleende vergunning.
- Laat alle afwijkingen vastleggen in het bouwdoosje. Overweeg per geval of de afwijking zodanig is, dat een nieuwe vergunning of herziening moet worden aangevraagd.
- Laat aanvullend bouwhistorisch onderzoek uitvoeren om voldoende inzicht te krijgen in de waarden van bij de vergunningaanvraag nog niet bekende gegevens.
- Maak ook bij wijzigingen ten opzichte van de afgegeven vergunning onderscheid tussen een vervolgdadvies (te geven door hetzelfde adviesorgaan) en een besluit tot wijziging van de vergunning (door de gemeente).

4.2 Kennis

Conclusie

Bij de meerderheid van de gemeenten wordt het toezicht op monumenten uitgeoefend door toezichthouders voor alle aspecten van de omgevingsvergunning of medewerkers bouwkundig toezicht, niet door medewerkers met kennis van monumentenzorg.

Er worden weinig specifieke opleidingseisen gesteld aan toezichthouders.

Aanbevelingen aan gemeenten

- Vergroot de kennis van restauratietechniek en bouwhistorie door investeren in opleidingen van de toezichthouders.
- Zet medewerkers met de juiste kennis van restauratietechniek en bouwhistorie in bij het toezicht op monumenten.
- Neem het scholen van medewerkers op de gebieden bouwhistorie en restauratietechniek op in een opleidingsplan.
- Stel relevante opleidingen als eis bij het werven van nieuw personeel.

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Onderzoek nader of in cursussen en opleidingen voldoende aandacht wordt besteed aan de specifieke kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn bij toezicht op monumenten en bij handhaving.

Omschrijving monumentale waarden

Conclusie

Gemeenten geven bijna unaniem aan dat de beschrijving van rijksmonumenten te summier is om bij handhaving te kunnen constateren welke monumentale waarden verloren zijn gegaan of zouden gaan. De redengevende omschrijving van rijksmonumenten (opgesteld door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) is voor gemeenten niet toepasbaar bij toezicht op bouwhistorische waarden. Deze omschrijving is daar ook niet voor bedoeld en kan niet in de plaats komen van bouwhistorisch onderzoek.

Aanbevelingen aan gemeenten

- Zorg als gemeente voor het laten verrichten van bouwhistorisch onderzoek en beschrijven van cultuurhistorische waarden, zodat de toezichthouder daaraan kan toetsen. Op grond van de Regeling Omgevingsrecht (Mor) kan de gemeente onder andere bouwhistorisch onderzoek als indieningsvereiste verplicht stellen.

Aanbeveling aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

- Verduidelijk aan gemeenten wat de functie is van de redengevende omschrijving en waar die wel en niet voor kan worden gebruikt.

4.3 Handhaving

Conclusie

Handhavingsbeleid wordt door gemeenten te weinig inzichtelijk gemaakt voor direct en indirect betrokkenen, zowel voor monumenten als beschermde gezichten. Bij niet zo veel gemeenten hebben monumenten en gezichten prioriteit binnen de handhaving.

Gemeenten zijn weinig geneigd tot het toepassen van sancties en gebruik van stafrechtelijke handhaving. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt dat toegepast en dan moet er sprake zijn van een groot verlies aan monumentale waarden.

Bij het constateren van overtredingen wordt door de gemeenten stilleggen redelijk vaak toegepast. Intrekken van de vergunning en aangifte doen worden heel weinig toegepast. Het komt veel vaker tot een legaliseren van de overtreding.

Het opleggen van een last onder dwangsom is een maatregel die gericht is op herstel. Bij verloren gegane monumentale waarden is herstel vaak niet meer mogelijk. Het zou beter zijn om voor deze gevallen een bestuurlijke boete mogelijk te maken.

Incidenteel wordt door politieke beslissingen afgeweken van bestaand beleid. Cultuurhistorische waarden kunnen verloren gaan bij het afwegen tegen de economische waarde.

Aanbevelingen aan gemeenten

- Neem monumentenzorg op als een van de prioriteiten in het handhavingsbeleid.
- Geef de toezichthouders richtlijnen mee over welke actie bij welke vorm van overtreding toegepast dient te worden:
 - ter plekke goedkeuren van afwijkingen
 - stilleggen bouwwerkzaamheden aan rijksmonumenten
 - inwinnen aanvullend advies
 - volgen van een nieuwe vergunningsprocedure.
- Zorg in die uitzonderlijke gevallen waarin sancties worden toegepast voor openbaarmaking, vanwege de te verwachten preventieve werking.

Aanbeveling aan de Minister van OCW

- Bevorder dat in de nieuwe Omgevingswet de mogelijkheid wordt opgenomen voor het opleggen van een bestuurlijke boete door het gemeentebestuur, bij ernstige overtredingen van de voorschriften die monumentale waarden betreffen.¹⁴

¹⁴ Dit is ook al aanbevolen door Pro-facto / Rijks Universiteit Groningen (2012)



3C

Archeologie en bestemmings- plannen

Inhoudsopgave

1	Inleiding	126
1.1	<i>Aanleiding voor het onderzoek</i>	126
1.2	<i>Vraagstelling</i>	127
2	Methodiek	128
2.1	<i>Onderzoeksmethode</i>	128
2.2	<i>Toezichtskader</i>	130
2.3	<i>Leeswijzer</i>	133
3	Onderzoek voor bestemmingsplan	134
3.1	<i>Is er onderzoek uitgevoerd?</i>	134
3.2	<i>Is het onderzoek deugdelijk?</i>	138
3.3	<i>Wat zijn de resultaten van het onderzoek?</i>	141
3.4	<i>Hoe gaat de gemeente met de aanbevelingen om?</i>	144
4	Vastlegging in bestemmingsplan	146
4.1	<i>Werkt het bestemmingsplan beschermend?</i>	146
4.2	<i>Zijn er grenzen aan de bescherming?</i>	149
4.3	<i>Is de bescherming verankerd in de gemeentelijke regelgeving?</i>	152
4.4	<i>Geen bescherming: archeologische waarden in vrijgegeven plangebieden</i>	152
5	Conclusies en aanbevelingen	156
5.1	<i>Zorgvuldig behoud?</i>	157
5.2	<i>Wat niet onderzocht is</i>	158
5.3	<i>Wat gecorrigeerd werd</i>	161
5.4	<i>Tenslotte</i>	164

1

Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Met het van kracht worden van de Wet op de archeologische monumentenwet (Wamz) in 2007 is de primaire verantwoordelijkheid voor het behoud van het archeologische erfgoed neergelegd bij de gemeenten. De Erfgoedinspectie krijgt regelmatig signalen in de vorm van meldingen via de website, of telefonisch, dat er bij gemeenten archeologisch erfgoed ongezien verloren gaat. Dit lijken geen geïsoleerde incidenten. Ook tijdens de veldraadplegingen in het kader van de evaluatie van de Wamz werd dit geluid algemeen gehoord.¹ De risicoanalyse 2011/2012 benoemde dan ook als hoog risico dat gemeenten bij de vaststelling van bestemmingsplannen onvoldoende rekening houden met archeologie.

Tegen de verwachting in bleek uit de Monitor Erfgoedinspectie 2009/2010 dat de overgrote meerderheid van gemeenten zelf aangeeft archeologie mee te nemen in het bestemmingsplan. Dit werd bovendien bevestigd door een check van een aantal bestemmingsplannen begin 2011 in het kader van de evaluatie van de Wamz.² Dit leidde tot het vermoeden dat gemeenten weliswaar zelf de indruk hebben dat zij het archeologische belang laten meewegen, maar dat dit niet adequaat gebeurt c.q. wordt verankerd. Dit vanwege onbekendheid met en onduidelijkheid over de mogelijkheden die de Monumentenwet biedt.

¹ RIGO, 2011, Ruimte voor archeologie. Themaveldrapportages evaluatie Wamz.

² Zie Ruimte voor archeologie, pag. 10 e.v.

De Erfgoedinspectie vindt het belangrijk om te weten of dit beeld juist is, en zo ja, waar de knelpunten dan precies optreden. Dat is relevant, omdat de Staatssecretaris in de beleidsreactie op de Wamz heeft toegezegd het project “Archeologie voor gemeenten” te zullen starten, waarbij specifiek wordt ingezet op *‘het vergroten van de gemeentelijke kennis met betrekking tot de afweging van het archeologisch belang binnen het ruimtelijk domein’*.³ De Erfgoedinspectie hoopt met de uitkomsten van dit onderzoek mede richting te kunnen geven aan de uitwerking van dit project.

1.2 Vraagstelling

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in wat het in de praktijk betekent als een gemeente ‘rekening heeft gehouden met archeologie’. Draagt het feit dat in het bestemmingsplan ‘iets’ staat over archeologie er toe bij dat er zorgvuldig met het archeologisch erfgoed wordt omgegaan? In andere woorden: *in hoeverre is het behoud van waardevol archeologisch erfgoed daadwerkelijk geborgd als een gemeente bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening heeft gehouden met archeologie?* Daarbij moet nadrukkelijk worden opgemerkt dat het onderzoek zich beperkt heeft tot gemeenten die zelf aangeven rekening te houden met archeologie. De bevindingen in dit rapport kunnen dus niet gelezen worden als de stand van zaken bij de gemeenten in Nederland in het algemeen.

³ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/07/kamerbrief-met-beleidsreactie-op-evaluatie-archeologiewetgeving/kamerbrief-met-beleidsreactie-op-evaluatie-archeologiewetgeving.pdf>

2.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft bestaan uit een analyse van de bestemmingsplannen van gemeenten die aangeven dat zij rekening houden met archeologie in het bestemmingsplan. Daarbij is de volgende selectie gemaakt.

Selectie

Het onderzoek heeft zich uitgestrekt tot de gemeenten die in de Monitor Erfgoedinspectie 2009/2010 hebben aangegeven dat voor alle bestemmingsplannen rekening gehouden is met archeologie, en dat dit verankerd is in de gemeentelijke regelgeving. Dat waren in totaal 65 gemeenten.⁴ De vragenlijsten van de Monitor Erfgoedinspectie zijn beantwoord tussen november 2009 en februari 2010. In aansluiting hierop is er voor gekozen van alle bovengenoemde gemeenten alle bestemmingsplannen te analyseren die zijn vastgesteld in de periode van 1 januari 2010 tot 1 november 2011.

Vanaf 1 januari 2010 moeten alle in procedure te brengen bestemmingsplannen gedigitaliseerd zijn, wat het mogelijk maakte om de bestemmingsplannen on-line te raadplegen.⁵ Op de website ruimtelijkeplannen.nl zijn alle bestemmingsplannen van de geselecteerde gemeenten geraadpleegd die de status *vastgesteld* hadden. Daarbij bleek dat niet alle gemeenten in de onderzoeksperiode bestemmingsplannen hadden vastgesteld en/of op ruimtelijkeplannen.nl hadden geplaatst. Ook leenden niet alle bestemmingsplannen zich voor analyse, bijvoorbeeld omdat de toelichting ontbrak. Het onderzoek omvatte uiteindelijk 681 bestemmingsplannen van 63 gemeenten. Voor een verdere toelichting op de selectie en een lijst van de gemeenten, zie bijlage 15 en bijlage 16.

⁴ In de Monitor Erfgoedinspectie 2011/2012 bleek dat aantal inmiddels opgelopen tot 167 gemeenten.

⁵ Besluit ruimtelijke ordening 2010 1.2.1

Werkwijze

Alle op www.ruimtelijkeplannen.nl aangetroffen bestemmingsplannen die voldeden aan bovengenoemde selectiecriteria zijn geanalyseerd door een en dezelfde inspecteur. Dit was niet bezwaarlijk omdat er bij de analyse maar beperkt sprake is geweest van oordeelsvorming. Ten behoeve van de analyse zijn alle onderdelen van het bestemmingsplan geraadpleegd: de toelichting, de planverbeelding, de planregels, en eventuele bijlagen. De *toelichting* bevat een neerslag van alle overwegingen die een rol spelen bij de vastlegging van het bestemmingsplan. Over het algemeen bevat een toelichting een paragraaf in een hoofdstuk beleidskaders waarin landelijk, provinciaal en gemeentelijk archeologiebeleid wordt besproken, en een paragraaf waarin de uitwerking van het bestemmingsplan specifiek wordt gekoppeld aan de omgang met eventueel archeologisch erfgoed in het onderhavige plangebied. Overwegingen en besluiten die in de toelichting beschreven zijn hebben op zich geen bindende werking. Dat is pas het geval als ze zijn vastgelegd in bij het bestemmingsplan behorende *planregels*, en gevisualiseerd zijn op het bij het bestemmingsplan behorende kaartmateriaal, de *planverbeelding*. Met andere woorden: als in de toelichting aangegeven wordt dat er maatregelen genomen zullen worden om archeologisch erfgoed te behouden, maar dit is niet in de regels en op de verbeelding uitgewerkt, dan is behoud op grond van het bestemmingsplan niet mogelijk.⁶

Categorieën

Binnen de populatie van bestemmingsplannen is een onderverdeling gemaakt naar het soort bestemmingsplan (conserverend, ontwikkelingsgericht, corrigerend) en de werking ervan (kern of buitengebied, groot of klein) (zie tabel 1).

Categorie	Buitengebied		Kern		Totaal
	Groot	Klein	Groot	Klein	
Conserverend	25	nvt	85	nvt	110
Ontwikkelingsgericht	66	195	63	231	555
Corrigerend	5	5	3	3	16
Totaal	96	200	151	234	681

Conserverende bestemmingsplannen zijn bedoeld voor het beheer van een bepaald gebied, en beschrijven vooral de situatie zoals die op dat moment is. Zij beslaan bijna altijd relatief omvangrijke gebieden. Vaak gaat het om actualisering van een of meerdere bestaande bestemmingsplannen. Actualisering van bestemmingsplannen is een belangrijk instrument voor gemeenten om hun archeologiebeleid te implementeren. Het belang van deze bestemmingsplannen voor het behoud van archeologische waarden is groot.

⁶ Zie voor een uitgebreide schets van deze problematiek: T. van de Rijdt-van de Ven, R. Berkvens, 2010: Verleden wordt heden. Een handreiking voor vrijwilligers in de archeologische monumentenzorg, pag. 48 e.v.

Ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen zijn bestemmingsplannen die specifiek opgesteld zijn om een bepaalde ontwikkeling mogelijk te maken. Zij zijn er in soorten en maten. Een deel van de bestemmingsplannen wordt opgesteld ten behoeve van grootschalige ontwikkelingen, zoals een bedrijventerrein of een nieuwe woonwijk. Een ander deel is bedoeld om een kleine aanpassing die niet binnen het bestaande bestemmingsplan past mogelijk te maken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het slopen van een enkel pand en het vervangen door nieuwbouw. Een dergelijk plan is beperkt tot één perceel of adres. Er wordt ook wel gesproken van ‘postzegel’ bestemmingsplannen

De grootschalige ontwikkelingsplannen geven vooral een goede indruk van de omgang met archeologie bij grootschalige projecten. Dit soort projecten zal binnen de gemeente vaak veel aandacht krijgen, wat een positieve weerslag zal hebben op een correcte afwikkeling van alle facetten die in een bestemmingsplan thuishoren. Die aandacht zal waarschijnlijk veel kleiner zijn bij de kleine bestemmingsplannen. De verwachting is daarom dat deze bestemmingsplannen een indruk kunnen geven hoe een gemeente in de dagelijkse praktijk het archeologische belang geïnterpreteerd heeft. Gezien deze verschillen zal op diverse punten onderscheid gemaakt worden tussen grootschalige en kleinschalige bestemmingsplannen.

Corrigerende bestemmingsplannen zijn bedoeld om een of enkele aspecten van een bestaand bestemmingsplan te corrigeren. Deze onderzoeken zijn door hun specifieke gerichtheid minder interessant voor dit onderzoek, behalve wanneer het een correctie betreft voor de omgang met archeologie.

Analyse

De analyse heeft bestaan uit het inventariseren van diverse aspecten die uit de toelichting, de verbeelding en/of de regels gedestilleerd konden worden, te weten: bron (archeologische kennis die gebruikt is), archeologische waarde van het plangebied, de archeologische aanbeveling, vastlegging van dubbelbestemming in de verbeelding en de regels, vrijstellingsgrenzen, en eventuele bijzonderheden. De analyse heeft zich beperkt tot hoe deze aspecten in het bestemmingsplan verbeeld en verwoord zijn. Er is dus bijvoorbeeld niet in andere bronnen gecontroleerd of een in de toelichting genoemde archeologische waarde correct is. De enige externe bron die gebruikt is, is het archeologische informatiesysteem Archis, om na te gaan of archeologisch vervolgonderzoek ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Voor een meer uitgebreide beschrijving en verantwoording van de diverse aspecten, zie bijlage 16.

2.2 Toezichtskader

Wettelijke norm

De Monumentenwet 1988 kent maar één wettelijke verplichting voor gemeenten voor wat betreft archeologie, aan de ‘voorkant’ van het bestemmingsplan, bij het voorbereiden en vaststellen daarvan: *de gemeenteraad houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten (artikel 38a MW 1988)*. De Bro vult dit aan met de bepaling dat in de toelichting ten minste (wordt) neergelegd: *a. een beschrijving van de wijze waarop met de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden.*⁷ Deze wettelijke verplichting betekent in de praktijk onder meer dat een gemeenteraad zich dient te informeren over de archeologische situatie in een

⁷ Bro 2010 3.6.1, tweede lid.

gebied voordat bestemmingen worden aangewezen en bouwvoorschriften worden gesteld.⁸

Daarnaast biedt de Monumentenwet 1988 de gemeente de mogelijkheid om desgewenst te voorkomen dat archeologisch erfgoed (ongezien) verloren gaat, door in het bestemmingsplan op te nemen dat bepaalde ingrepen in de bodem vergunningplichtig zijn. Een gemeente hoeft dit echter niet te doen.⁹ Wel moet een gemeente handelen volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarom moet de gemeente bij de uitvoering van zowel de bindende als de niet bindende bepalingen in de Monumentenwet zorgvuldig onderzoek doen naar de feiten, zodat zij te nemen besluiten voldoende kan motiveren.¹⁰

Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie

Het archeologische veld in Nederland kent een door het veld zelf opgestelde norm, de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). In de KNA is een proces van de archeologische monumentenzorg (AMZ) geschetst, waarbij aansluiting is gezocht bij de processen binnen de praktijk van de ruimtelijke ordening.¹¹ Dit is ook nadrukkelijk wat de Monumentenwet 1988 heeft beoogd.¹²

Daarbij wordt er van uitgegaan dat bij ingrepen in de bodem, zo vroeg mogelijk in het planproces, in eerste instantie door middel van een bureauonderzoek vastgesteld wordt of er archeologische waarden aanwezig zijn of verwacht kunnen worden. Is dit het geval, dan volgt een beperkt onderzoek in het veld om te zien of de verwachting uit het bureauonderzoek klopt (inventariserend veldonderzoek karterend), en of het de moeite waard is om wat er in de bodem ligt te behouden (inventariserend veldonderzoek waarderend). Deze onderzoeken kunnen worden gecombineerd, maar meestal vindt eerst een karterend onderzoek door boringen plaats (IVO), dat bij positief resultaat gevolgd kan worden door een waarderend onderzoek door middel van proefsleuven (IVO-P). Een IVO en een IVO-P mogen alleen uitgevoerd worden door houders van een opgravingsvergunning. Als geconstateerd wordt dat het plangebied behoudenswaardige archeologische waarden bevat, kunnen maatregelen getroffen worden om deze - bij voorkeur - in de bodem (*in situ*) te behouden, of op te graven (*behoud ex situ*).

In dit proces kan de gemeente bij elk van de tussenstappen besluiten geen verder onderzoek te (laten) doen. Organisaties met een opgravingsvergunning zijn verplicht volgens de norm te werken. Het volgen van deze norm is echter niet verplicht voor het bestuurlijk proces bij gemeenten. Wel wordt gemeenten in de Handreiking Erfgoed en Ruimte geadviseerd dit proces in de gemeentelijke besluitvorming te volgen.¹³

8 Zie voor uitspraken van de Raad van State in deze Handreiking Erfgoed en Ruimte, Jurisprudentie (www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoedenuimte)

9 MW 1988 artikel 39, eerste lid: Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verplicht worden gesteld; en het tweede lid: Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid een rapport dient over te leggen waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord naar het oordeel van het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen in voldoende mate is vastgesteld. Idem voor bouw, artikel 40, en sloop, artikel 41; zie in dit verband ook het stappenplan in de Handreiking Erfgoed en Ruimte <http://www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoedenuimte>.

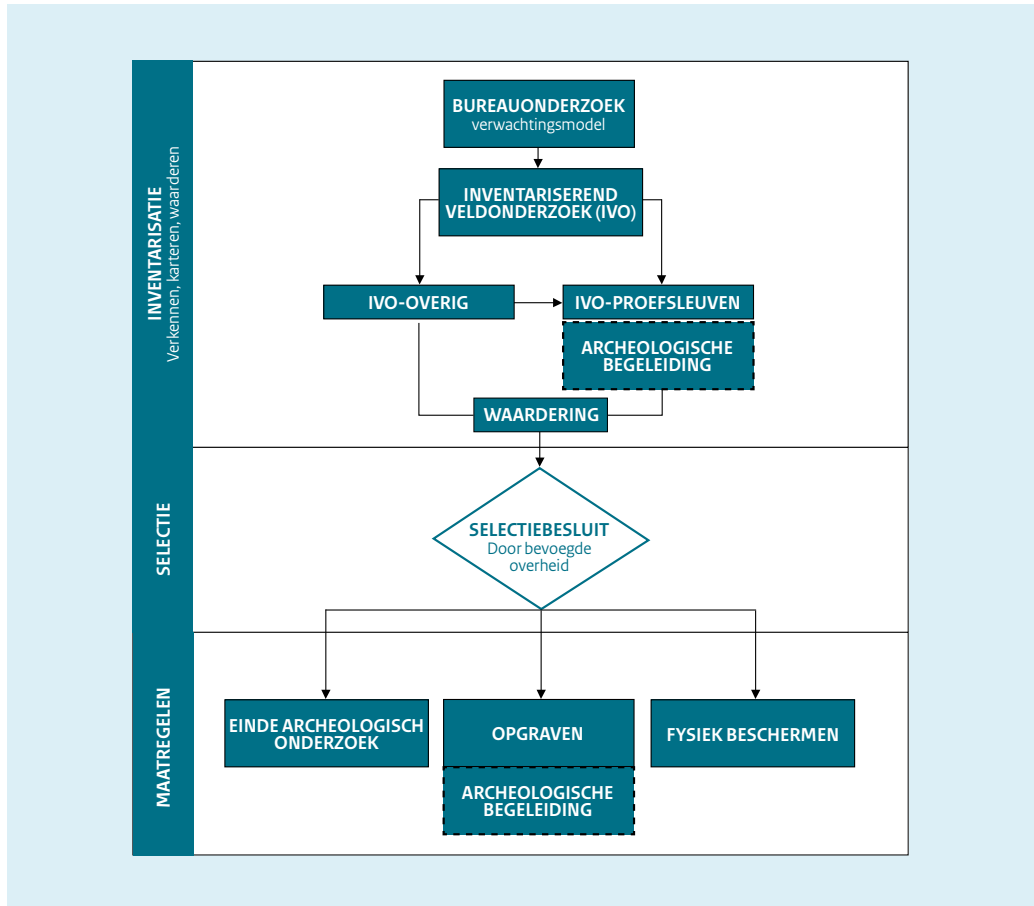
10 art. 3:2 Awb, respectievelijk art. 3:46 Awb

11 KNA 3.2, Toelichting op de KNA Landbodems, pagina 10.

12 Memorie van Toelichting op de 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), 2003, pag. 2

13 Handreiking Erfgoed en Ruimte <http://www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoedenuimte>

Afb. 1 Proces archeologische monumentenzorg



Toezichtskader Erfgoedinspectie

Ter voorbereiding op inspecties van het bestuurlijk proces bij gemeenten heeft de Erfgoedinspectie in 2011 een toezichtskader archeologie bij gemeenten ontwikkeld, analoog aan het toezichtskader voor gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten.¹⁴ Daarin zijn de bepalingen in de Monumentenwet 1988, de beginselen van behoorlijk bestuur en elementen van de KNA samengebracht in een kader dat het mogelijk maakt te toetsen hoe een gemeente omgaat met het archeologisch belang. Daartoe is een aantal kwaliteitskenmerken geformuleerd die beschrijven hoe de archeologische monumentenzorg idealiter in het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke processen geïmplementeerd zou kunnen worden. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een ideale situatie: niet alle kwaliteitskenmerken zijn gebaseerd op wettelijke verplichtingen.

¹⁴ Erfgoedinspectie, Jaarwerkprogramma 2011, pag. 12

Het concept toezichtskader is destijds afgestemd met een klankbordgroep uit het archeologisch veld, maar is tot nu toe alleen ingezet voor enkele pilotinspecties. Het zal door de Erfgoedinspectie niet verder ontwikkeld worden, daar het interbestuurlijk toezicht op gemeenten per 1 oktober 2012 is overgegaan naar provincies in het kader van de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. In het onderhavige onderzoek zijn de bestemmingsplannen geanalyseerd met gebruikmaking van kwaliteitskenmerken en indicatoren zoals die in het toezichtskader geformuleerd zijn binnen de domeinen Effectiviteit, dat betrekking heeft op de vraag of het AMZ proces bij de gemeente zorgvuldig en nauwkeurig gebeurt. Daarbij is gekeken naar de indicatoren Onderzoek en Bestemmingsplannen. Dat komt er op neer dat gekeken is of de gemeente adequaat onderzoek heeft laten doen, of de conclusies van het onderzoek terug te vinden zijn in de bepalingen in het bestemmingsplan, en of deze bepalingen zorgvuldig zijn vastgelegd. Voor het concept toezichtskader en een toelichting daarop, zie bijlagen 18 en 19.

2.3 Leeswijzer

De hierachter gerapporteerde bevindingen zijn per indicator gerangschikt. Hoofdstuk 3 behandelt het onderzoek, hoofdstuk 4 behandelt in hoeverre, en hoe, de gemeente beschermende maatregelen vastlegt in bestemmingsplannen. In elk van deze hoofdstukken worden eerst het kwaliteitskenmerk en de indicator genoemd en kort geconcludeerd hoe deze worden ingevuld. Vervolgens worden de bevindingen besproken. Bij de weergave van de bevindingen wordt onderscheid gemaakt tussen de diverse soorten bestemmingsplannen (zie tabel 1). Daarbij zullen alleen die categorieën bestemmingsplannen besproken worden die relevant zijn voor het beschreven aspect. Dit betekent dat de nadruk vooral ligt op conserverende bestemmingsplannen en plannen voor ontwikkeling, en minder op de corrigerende bestemmingsplannen. In hoofdstuk 5 worden algemene conclusies getrokken en is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Ter wille van de leesbaarheid zijn in de lopende tekst alleen grafieken opgenomen. De tabellen met de cijfermatige onderbouwing zijn opgenomen in bijlage 17.

3

Onderzoek voor bestemmingsplan

Kwaliteitskenmerk: Er is deugdelijk onderzoek verricht naar de aanwezigheid van archeologische waarden en verwachtingen in het kader van een zorgvuldige voorbereiding.

3.1 Is er onderzoek uitgevoerd?

Indicator

Ten behoeve van de archeologische paragraaf in het bestemmingsplan is archeologisch onderzoek gedaan in de vorm van een toetsing aan een gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart of een bureauonderzoek en, waar nodig, een inventariserend veldonderzoek (karterend).

Conclusie

Voor een vijfde van de conserverende bestemmingsplannen is (aanvullend) archeologisch vooronderzoek gedaan, de helft baseert zich op gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten.

De helft van de ontwikkelingsgerichte plannen is gebaseerd op (aanvullend) archeologisch vooronderzoek, iets minder dan een derde baseert zich op gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten.¹⁵

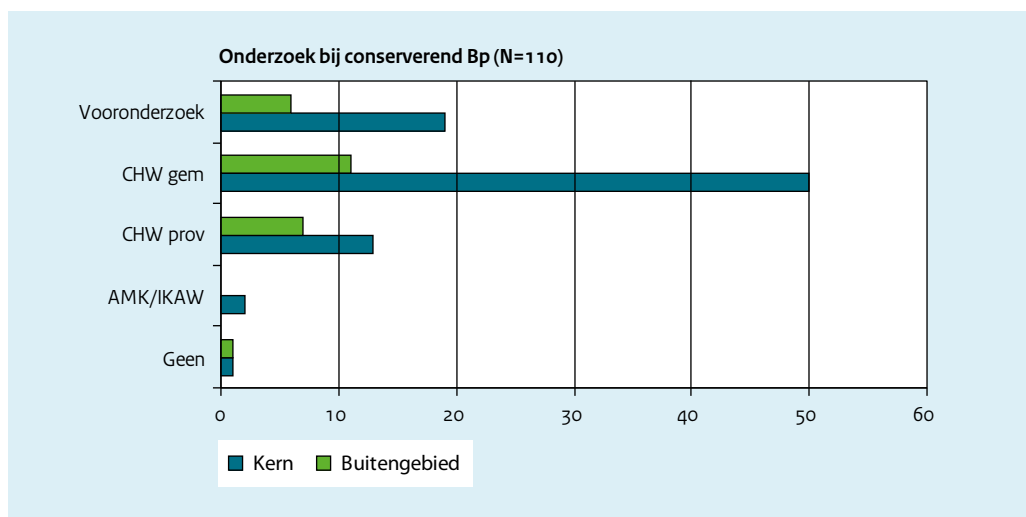
Toelichting

Om bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te kunnen houden met in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten zal een gemeente moeten weten of zich (mogelijk) archeologische resten in de bodem van het plangebied bevinden. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit in de praktijk betekent dat beschikbaar kaartmateriaal geraadpleegd moet worden, en

¹⁵ De bevindingen wijken af van de quick scan die door RIGO gedaan is in het kader van de evaluatie Wamz: daar werd geconstateerd dat 35% van de bestemmingsplannen zich baseert op gemeentelijke waardenkaarten, 20% op provinciale waardenkaarten en 44% op de AMK/IKAW. Voor 23% van de bestemmingsplannen was (aanvullend) archeologisch onderzoek gedaan (zie Ruimte voor archeologie, Themaveldrapportages pagina 12).

dat, wanneer dat ontoereikend is, plaatselijk bodemonderzoek moet plaatsvinden in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins.¹⁶

Fig. 1 Bron voor archeologische paragraaf bij conserverende bestemmingsplannen (kern en buitengebied)



Bevindingen – conserverende bestemmingsplannen

Als voornaamste bron voor de archeologische paragraaf worden in de conserverende bestemmingsplannen uit het onderzoek genoemd:

a. Archeologisch onderzoek

Voor meer dan een vijfde (22,7%) van de bestemmingsplannen is (voor een deel van) het plangebied archeologisch onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is vaak een aanvulling op eerder archeologisch onderzoek. In meer dan de helft van de gevallen wordt tot het vooronderzoek besloten op basis van een gemeentelijke of een provinciale waarden- en verwachtingenkaart. Dat wil overigens niet altijd zeggen, dat er geen eerder onderzoek is geweest, maar het wordt niet genoemd in de toelichting. Het aanvullende onderzoek beslaat lang niet altijd het gehele plangebied. Het kan ook gaan om kleine, nieuwe ontwikkelingen, die 'meegenomen' worden in een actualiserend bestemmingsplan, en die op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart bijvoorbeeld een hoge archeologische verwachting hebben. Dan wordt specifiek voor die ene ontwikkeling vooronderzoek gedaan.

b. Gemeentelijke kaart

Bij 50,9% van de conserverende bestemmingsplannen wordt in de archeologieparagraaf in de toelichting gerefereerd aan een gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart. Voor 4,5% van de plannen is gebruik gemaakt van een regionale waarden- en verwachtingenkaart.

¹⁶ Zie voor uitspraken van de Raad van State in deze Handreiking Erfgoed en Ruimte, Jurisprudentie (www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoedenuimte)

c. Provinciale kaart

In bijna een vijfde van de toelichtingen wordt verwezen naar een provinciale waarden- en verwachtingenkaart (18,1%). Dit is relatief vaak het geval bij bestemmingsplannen voor het buitengebied. Het gaat hierbij respectievelijk om de kaarten van de provincies Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant.

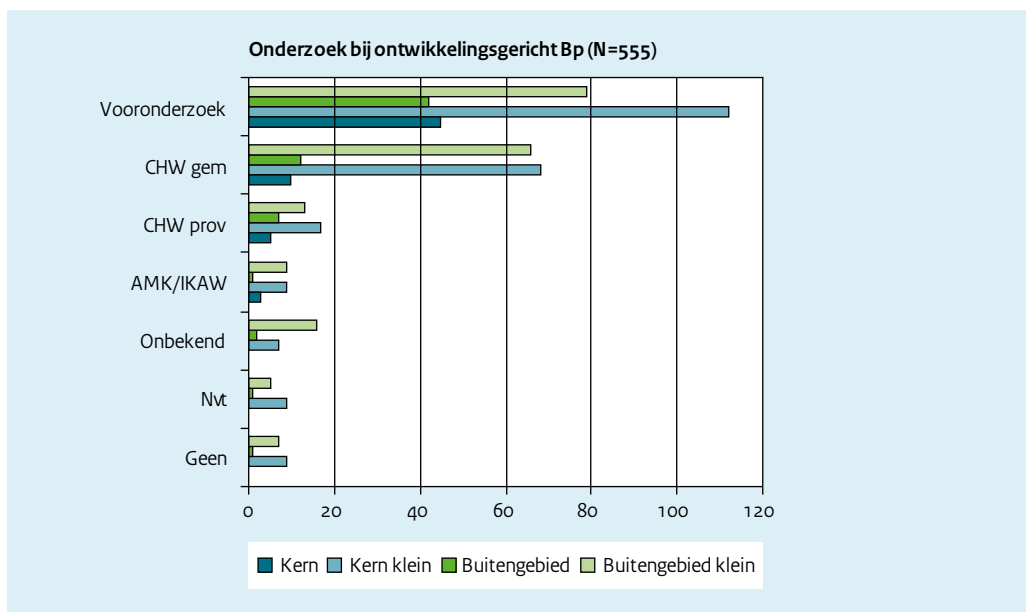
d. AMK/IKAW

Twee bestemmingsplannen voor dorpskernen baseren zich op de AMK en/of de IKAW.

e. Overige

In slechts twee gevallen (1,8%), respectievelijk voor een dorpskern en een woonwagenkamp, wordt geargumenteed dat voor een conserverend bestemmingsplan 'geen archeologisch onderzoek nodig is'. Hierbij wordt dus geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid het bestemmingsplan te actualiseren voor wat betreft archeologie. In beide gevallen gaat het om gemeenten die (nog) geen archeologiebeleid hebben geformuleerd

Fig. 2 Bron voor archeologische paragraaf bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen kern (groot en klein) en buitengebied (groot en klein)



Bevindingen – ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen

Als voornaamste bron voor de archeologische paragraaf in de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen wordt genoemd:

a. Archeologisch onderzoek

Voor 278 bestemmingsplannen, precies de helft, is in (een deel van) het plangebied archeologisch onderzoek uitgevoerd. Net als bij de conserverende plannen is dit onderzoek dikwijls een aanvulling op eerder archeologisch onderzoek. Bijna de helft van de onderzoeken bouwt voort op een gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart (91 plannen) of op een provinciale waarden- of verwachtingenkaart (40 plannen). Vooral bij grotere ontwikkelingen wordt relatief vaak onderzoek gedaan: voor 87 van de 129 grote plannen, ofwel in twee derde van de gevallen. Anders dan bij de conserverende bestemmingsplannen is er geen significant verschil in de soorten uitgevoerd onderzoek voor bestemmingsplannen in de kern, of in het buitengebied (zie tabel 2, bijlage 17).

b. Gemeentelijke kaart

Bij 28,1% van de conserverende bestemmingsplannen wordt in de archeologieparagraaf in de toelichting gerefereerd aan een gemeentelijke of een regionale waarden- en verwachtingenkaart. Dat gebeurt vaker bij de ‘postzegel’ bestemmingsplannen. De onderzoekslast lijkt dus in het algemeen hoger voor meer grootschalige ontwikkelingen, wat vanuit het oogpunt van proportionaliteit verklaarbaar is.

c. Provinciale kaart

De provinciale kaarten spelen voor wat betreft ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen beduidend minder vaak een rol dan bij conserverende bestemmingsplannen: 7,6% baseert zich hierop.

d. AMK/IKAW

Slechts 4% van de bestemmingsplannen is gebaseerd op de AMK en/of de IKAW.

e. Overige

In een aantal gevallen is niet duidelijk waarop de toelichting zich baseert (4,5%), of wordt in het geheel geen archeologische onderbouwing gegeven (5,8%). Soms, maar niet in alle gevallen, gaat het om plannen waarbij een archeologische onderbouwing niet relevant is, bijvoorbeeld een functiewijziging. In twee bestemmingsplannen, van een en dezelfde gemeente, ontbreekt de archeologieparagraaf geheel, en is dus feitelijk geen rekening gehouden met archeologie bij de bestemming van de gronden.

3.2 Is het onderzoek deugdelijk?

Indicator

De onderzoeken zijn deskundig uitgevoerd en van voldoende diepgang.

Conclusie

Archeologisch vooronderzoek ten behoeve van een consoliderend bestemmingsplan is voor meer dan de helft onderzoek dat uitgevoerd moet zijn conform de KNA.

Archeologisch vooronderzoek ten behoeve van een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan is in vier van de vijf gevallen onderzoek dat uitgevoerd moet zijn conform de KNA.

De gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten die gebruikt worden voor consoliderende en ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen zijn in driekwart van de gevallen opgesteld door een uitvoerder die (aanvullend) gravend onderzoek mag doen en die werkt conform de KNA.

Toelichting

Inventariserend veldonderzoek (IVO en IVO-P) mag alleen uitgevoerd worden door instellingen met een opgravingsvergunning. Vergunninghouders zijn verplicht te werken volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). De KNA stelt eisen aan zowel de inhoud van het onderzoek als aan de kwalificaties van de onderzoeker, en de Erfgoedinspectie ziet toe op de naleving van deze eisen.¹⁷

In dit onderzoek wordt er daarom van uitgegaan dat inventariserend veldonderzoek KNA conform is uitgevoerd en daarmee aan de indicator 'deskundig en van voldoende diepgang' voldoet.¹⁸

Dat is in mindere mate het geval bij bureauonderzoek, omdat niet alle uitvoerders van bureauonderzoek gehouden zijn volgens de KNA te werken. Datzelfde geldt voor adviezen die zijn uitgebracht door archeologische adviseurs.¹⁹ Dat neemt niet weg dat het positief is dat voor het bestemmingsplan een professioneel archeologisch advies gevraagd is.

In hoeverre een verwijzing naar de gemeentelijke verwachtingkaarten voldoet aan de eisen van deskundigheid en diepgang zal van geval tot geval verschillen. De kwaliteit van deze kaarten is zeer uiteenlopend. In het beste geval is recentelijk voor het gehele gemeentelijke grondgebied een onderzoek gedaan door een vergunninghoudend bedrijf of een vergunninghoudende gemeente. Deze partijen kunnen namelijk, als de bestaande informatie tekort schiet en er meer gegevens nodig zijn, zelf aanvullend inventariserend veldonderzoek doen. Omdat dit onderzoek vergunningplichtig is, moet het aan de kwaliteitsnormen uit de KNA voldoen. In het slechtste geval biedt de gemeentelijke beleidsadvieskaart niets meer dan de archeologische waarden en verwachtingen zoals die in de landelijke AMK en IKAW zijn vastgelegd, en is er geen enkele poging gedaan deze gegevens aan te vullen met recente en/of lokale archeologische informatie. Tussen deze uitersten zijn alle varianten mogelijk. Dit geldt ook voor provinciale waarden- en verwachtingenkaarten, waarbij nog het probleem komt dat deze door hun geringe resolutie nog minder toegesneden zijn op kleine ontwikkelingen binnen het gemeentelijke grondgebied. Landelijke kaarten als de IKAW en de AMK zijn niet bedoeld voor het opstellen van een specifiek bestemmingsplan en hebben daarvoor over het algemeen niet voldoende diepgang.

¹⁷ Erfgoedinspectie, Jaarwerkprogramma 2011, pag 12 en Jaarwerkprogramma 2012, pag. 12..

¹⁸ Dat dit bij de bestudering van de toelichting en bijlagen niet altijd het geval bleek te zijn valt buiten het kader van dit onderzoek, maar zal onderwerp zijn van een apart onderzoek.

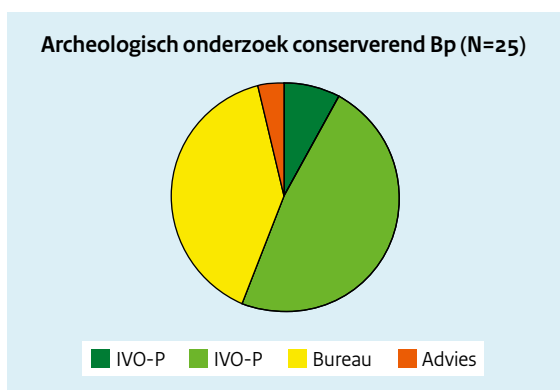
¹⁹ Commerciële adviseurs, steunpunten e.d.

Bevindingen – conserverende bestemmingsplannen

a. Archeologisch onderzoek

Bij een op de vijf conserverende bestemmingsplannen is onderzoek gedaan. Voor bijna de helft bestaat dit uit een bureauonderzoek, of een archeologisch advies (10% van alle conserverende bestemmingsplannen). De andere helft van onderzoeken zijn inventariserende veldonderzoeken (IVO voor 10,9% en een IVO-P 1,8%). Voor bestemmingsplannen binnen een kern wordt vaker bureauonderzoek ingezet, in het buitengebied vaker een IVO (zie bijlage 17).

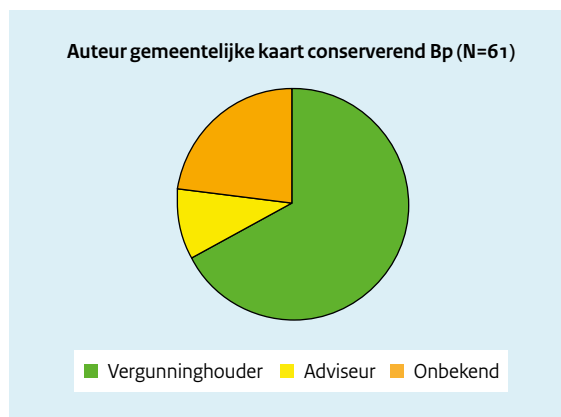
Fig. 3 Vormen van archeologisch onderzoek t.b.v. conserverende bestemmingsplannen



b. Gemeentelijke kaart

Gemeentelijke kaarten spelen bij conserverende bestemmingsplannen een andere rol dan bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen. In een aantal gevallen is een van de doelen bij de vernieuwing van het bestemmingsplan namelijk om de (nieuwe) gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart te verankeren in de gemeentelijke regelgeving. Dan is het verklaarbaar dat op dat moment uitsluitend naar deze kaarten wordt verwezen. Tweederde van de gemeentelijke kaarten waaraan gerefereerd wordt is opgesteld door een houder van een opgravingsvergunning. Een op de tien kaarten is opgesteld door een archeologisch adviseur. Van bijna een kwart van de kaarten kon uit de toelichting niet worden opgemaakt wie de auteur was.

Fig. 4 Auteur van de gemeentelijke waardenkaart die gebruikt is bij conserverende bestemmingsplannen

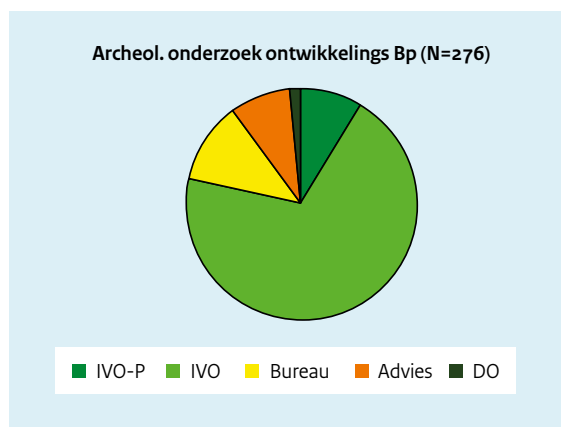


Bevindingen – ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen

a. Archeologisch onderzoek

Het onderzoek dat bij de helft van de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen gedaan wordt, is meestal een inventariserend veldonderzoek, namelijk in vier op de vijf gevallen. Daarbij wordt voor grotere ontwikkelingen vaker een onderzoek door middel van proefsleuven uitgevoerd dan bij kleine ontwikkelingen. Bij kleine ontwikkelingen wordt iets vaker met bureauonderzoek volstaan dan bij grote ontwikkelingen.

Fig. 5 Vormen van archeologisch onderzoek t.b.v. ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen

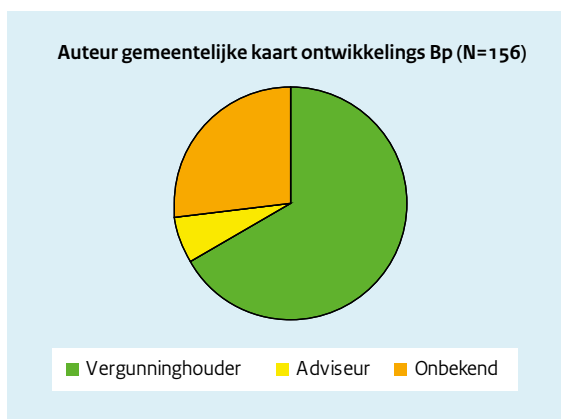


b. Gemeentelijke kaart

De gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart wordt bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen vooral gebruikt om te toetsen of de voorziene ontwikkeling gevolgen heeft voor het archeologische erfgoed. Daarmee wordt een eerste selectie gemaakt of er verder onderzoek plaats moet vinden of niet: zoals in hoofdstuk 3.1 is aangegeven, is veel archeologisch vooronderzoek uitgevoerd in aanvulling op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart. Gemeentelijke verwachtingenkaarten spelen daarmee een cruciale rol in het AMZ proces. De beslissing om het AMZ proces in gang te zetten of om gebieden voor ontwikkeling vrij te geven hangt in veel gevallen af van de waarde die een plangebied op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart heeft.

Bijna tweederde van de kaarten die gebruikt zijn, zijn opgesteld door een houder van een opgravingvergunning, net als bij de consoliderende bestemmingsplannen.

Fig. 6 Auteur van de gemeentelijke waardenkaart die gebruikt is bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen



3.3 Wat zijn de resultaten van het onderzoek?

Het archeologische onderzoek leidt tot aanbevelingen aan de gemeente, of, en zo ja, hoe, er in het bestemmingsplan rekening gehouden zou kunnen worden met het archeologische belang.²⁰

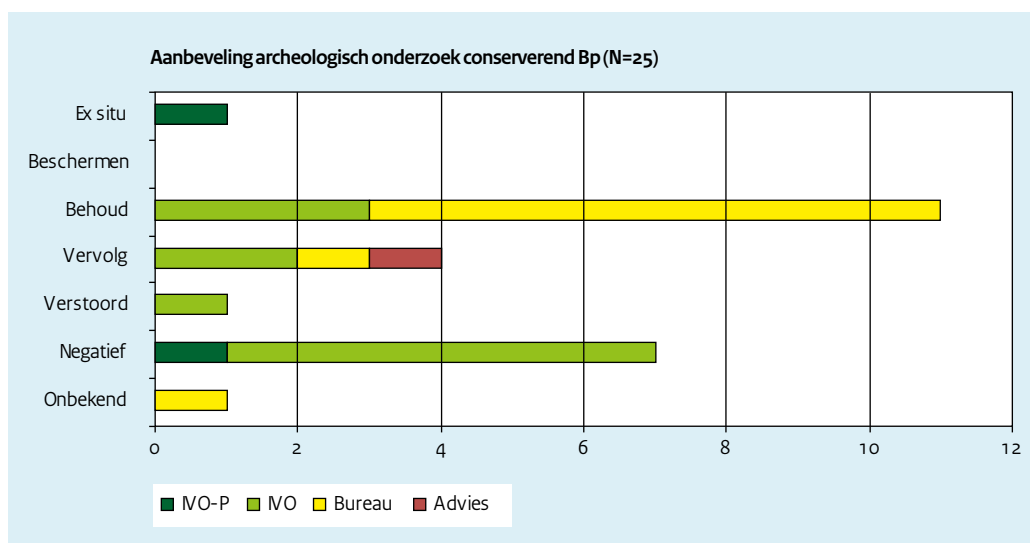
Als tijdens het onderzoek blijkt dat de bodem van het plangebied verstoord is, of als gebleken is dat het onwaarschijnlijk is dat zich archeologische resten in de bodem bevinden, zal de aanbeveling zijn dat het plangebied vrijgegeven kan worden voor ontwikkelingen, zonder dat daaraan voor wat betreft archeologie voorwaarden verbonden zouden moeten worden. In dat geval wordt in dit onderzoek gesproken van een negatieve aanbeveling.

²⁰ Er wordt hier steeds de term 'aanbeveling' gebruikt, en niet de term 'selectieadvies'. In het proces van de archeologische monumentenzorg wordt de term selectieadvies uitsluitend gebruikt voor het archeologisch inhoudelijk advies over de behoudenswaardigheid van een vindplaats, nadat deze gewaardeerd is. Tijdens dit onderzoek bleek dat de term selectieadvies ook regelmatig gebruikt wordt voor het advies hoe met het onderzochte terrein moet worden omgegaan, onafhankelijk van het feit of er een vindplaats is of niet.

Wordt echter geconcludeerd dat zich mogelijk archeologische resten in het plangebied bevinden, dan zal de archeoloog aanbevelingen doen hoe hiermee vanuit archeologisch oogpunt moet worden omgegaan. In dat geval wordt hier gesproken van een aanbeveling tot behoud. Omdat archeologisch erfgoed bij voorkeur ongestoord in de bodem moet blijven liggen, zal de aanbeveling meestal zijn om beperkingen te stellen aan het gebruik van en ingegrepen in de bodem (behoud *in situ*). Als het niet mogelijk is om de resten in de bodem te bewaren kan geadviseerd worden om over te gaan tot behoud *ex situ*, en de resten op te graven. Daarbij worden de archeologische sporen nauwkeurig vastgelegd en de vondsten uit de bodem gehaald. De aanbeveling kan ook luiden dat eerst nog verder onderzoek nodig is, omdat nog niet duidelijk is hoe waardevol de archeologische resten zijn.

De aanbevelingen tot behoud zijn nadrukkelijk een advies: een archeoloog kan vinden dat er verder onderzoek zou moeten plaatsvinden, maar de gemeente is niet verplicht de aanbevelingen op te volgen.

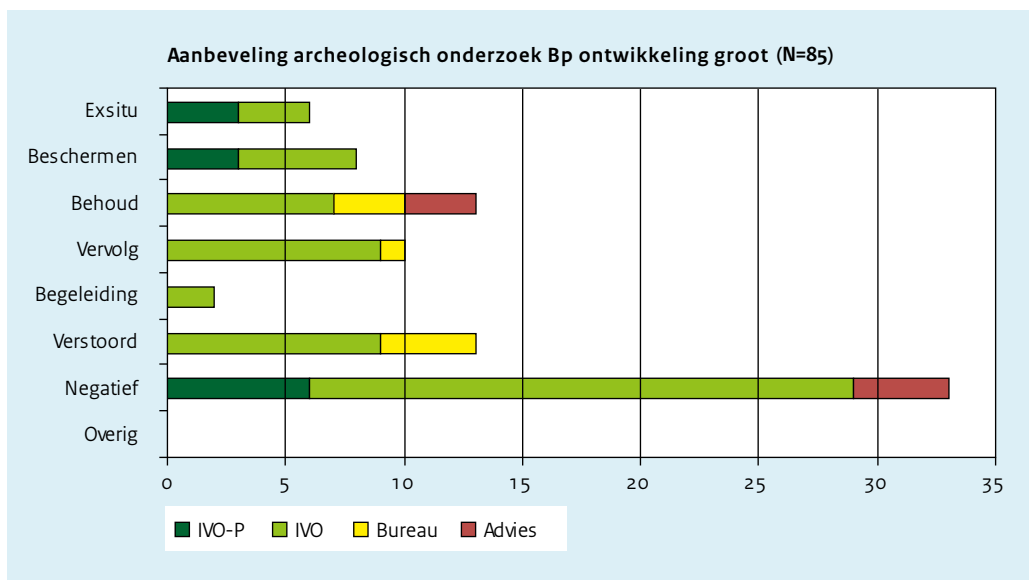
Fig. 7 Aanbevelingen naar aanleiding van archeologisch onderzoek, per vorm van onderzoek, bij conserverende bestemmingsplannen



Bevindingen - conserverende bestemmingsplannen

Voor de circa 20% conserverende bestemmingsplannen waarvoor archeologisch vooronderzoek is gedaan, wordt bij tweederde van de onderzoeken een aanbeveling tot behoud gegeven. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat het onderzoek, en dus ook de aanbeveling, lang niet altijd het hele plangebied betreffen, maar slechts een deelgebied dat onderzocht is in het kader van een kleine ontwikkeling die meegenomen is bij de actualisatie van het bestemmingsplan. Over het algemeen wordt geadviseerd maatregelen te treffen voor behoud; bij vier plannen wordt vervolgonderzoek geadviseerd, en in 1 geval een opgraving. Bij een derde van de bestemmingsplannen is het plangebied vrijgegeven. Dit gebeurt steeds na uitvoering van inventariserend veldonderzoek.

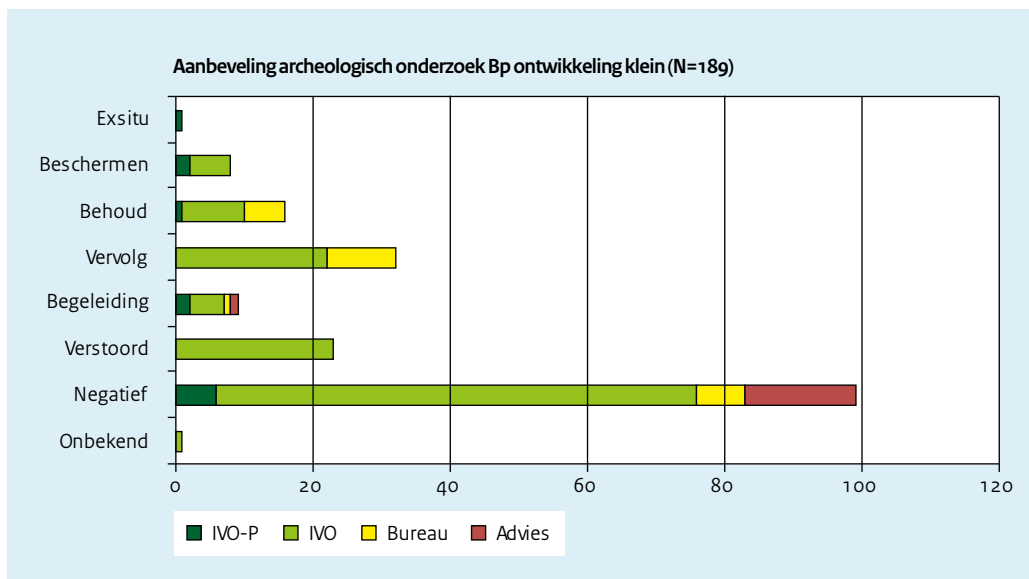
Fig. 8 Aanbevelingen naar aanleiding van archeologisch onderzoek, per vorm van onderzoek, bij grote ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen



Bevindingen – bestemmingsplannen voor grote ontwikkelingen

Bij minder dan de helft van de onderzoeken ten behoeve van grote ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen wordt een aanbeveling tot behoud gegeven. Dit is meestal het advies om maatregelen voor behoud te treffen, of om vervolgonderzoek te doen. Iets minder vaak wordt geadviseerd de archeologische waarden actief in situ te bewaren (beschermen), of een opgraving te doen. Bij meer dan de helft van de bestemmingsplannen wordt het plangebied vrijgegeven. In een kwart van de gevallen gebeurde dit omdat de locatie verstoord bleek. De vrijgave van een plangebied gebeurt meestal na uitvoering van inventariserend veldonderzoek.

Fig. 9 Aanbevelingen naar aanleiding van archeologisch onderzoek, per vorm van onderzoek, bij kleine ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen



Bevindingen – bestemmingsplannen voor kleine ontwikkelingen

Bij ongeveer een derde van de onderzoeken ten behoeve van kleine ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen wordt een aanbeveling tot behoud gedaan. Meestal is dit het advies om vervolgonderzoek te doen. In tweederde van de gevallen wordt het plangebied vrijgegeven. In bijna een op de vijf gevallen gebeurde dit omdat de locatie verstoord bleek. In vergelijking met de grote ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen wordt een plangebied vaker vrijgegeven op grond van een archeologisch advies.

3.4 Hoe gaat de gemeente met de aanbevelingen om?

Zoals hierboven al gesteld, is de gemeente niet verplicht de aanbevelingen van de archeoloog te volgen. Vanuit het beginsel van behoorlijk bestuur moet de gemeente de aanbeveling echter wel meenemen in haar overwegingen bij de vaststelling van het bestemmingsplan, en een afwijking daarvan voldoende motiveren. In het proces van de archeologische monumentenzorg zoals dat in de KNA beschreven is wordt er van uitgegaan dat een gemeente aan de hand van de archeologische aanbeveling een officieel besluit zal nemen hoe zij om wil gaan met eventueel aanwezige archeologische waarden: het zogenaamde *selectiebesluit*. Een positief selectiebesluit is dan om de archeologische waarden te behouden door bescherming of behoud *in situ*, vervolgonderzoek te laten doen, of een opgraving te laten uitvoeren. Een negatief selectiebesluit betekent dat de gemeente besluit geen verder onderzoek te laten doen en de grond vrij te geven voor ontwikkeling, of vrijstelling te verlenen van verder onderzoek. Als er archeologische resten in de bodem liggen, zullen deze verloren gaan.

Bij het raadplegen van de toelichtingen behorend bij de bestemmingsplannen uit dit onderzoek blijkt er in de praktijk lang niet altijd sprake te zijn van een formeel 'selectiebesluit' zoals de KNA veronderstelt. In de toelichting wordt in veel gevallen volstaan met het citeren van de archeologische aanbeveling. Vaak blijft het bij dit citaat, en wordt niet expliciet aangegeven hoe de gemeente de aanbeveling weegt, en wat daarover besloten wordt. Of, en in hoeverre, het advies wordt opgevolgd blijkt dan alleen uit de combinatie van de verbeelding (plankaart) en de regels behorend bij het bestemmingsplan, of moet worden afgeleid uit het feit dat vervolgonderzoek heeft plaatsgevonden.²¹ Het 'selectiebesluit' is dus in veel gevallen alleen een impliciete beslissing. De enige manier om enig inzicht te krijgen in de vraag of de aanwezigheid van archeologische waarden en verwachtingen een rol speelt in het bestemmingsplan, is om eerst te kijken wat er is vastgelegd in de planverbeelding en de planregels, en dit vervolgens af te zetten tegen de resultaten van het vooronderzoek (zie hoofdstuk 4.4).

4

Vastlegging in bestemmingsplan

Kwaliteitskenmerk: De bescherming van archeologische waarden is door middel van een bestemmingsplan effectief geregeld.

4.1 Werkt het bestemmingsplan beschermend?

Indicator

Het bestemmingsplan werkt beschermend.

Conclusie

In praktisch alle conserverende bestemmingsplannen is (een deel van) het plangebied beschermd met een dubbelbestemming archeologie.

In bijna twee vijfde van de grote en een vijfde van de kleine ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen is (een deel van) het plangebied beschermd met een dubbelbestemming archeologie.

Bij conserverende bestemmingsplannen gelden altijd vrijstellingsgrenzen, bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen bijna altijd. De meest gehanteerde vrijstellingsgrenzen zijn in beide categorieën 100 m² en 30 cm diepte, en 500 m² bij 40 cm diepte.

Toelichting

Zorgvuldig onderzoek naar de aanwezigheid van eventuele archeologische waarden, en zorgvuldige weging van het archeologische belang heeft alleen zin als de op basis daarvan genomen besluiten ook in de regelgeving worden vastgelegd. Archeologische waarden kunnen in een bestemmingsplan veiliggesteld worden door die delen van het plangebied waar archeologische resten verwacht worden een dubbelbestemming archeologie te geven. Hieraan kunnen bouw- en gebruiksregels ter bescherming van het archeologisch erfgoed worden gekoppeld, zoals de regel dat werkzaamheden die impact hebben op de bodem alleen mogen worden uitgevoerd als daarvoor een omgevingsvergunning (voor aanleg, bouw of sloop) is verleend.

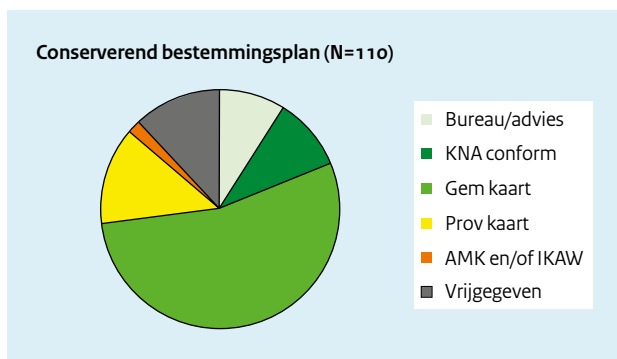
Op die manier heeft de gemeente niet alleen een instrument om archeologische resten actief te beschermen of in de bodem te behouden, maar desgewenst ook om zeker te stellen dat er (vervolg) onderzoek zal plaatsvinden zodra een ontwikkeling in gang gezet wordt. In de regels moet dan zijn vastgelegd dat alleen een vergunning wordt afgegeven als er voldoende duidelijkheid is over eventueel aanwezige archeologische waarden.

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de constatering of het bestemmingsplan al dan niet een dubbelbestemming archeologie bevat voor (delen van) het plangebied. Meer inhoudelijke aspecten, zoals de omvang van de delen binnen het plangebied waarvoor geen dubbelbestemming is geregeld, zijn niet onderzocht.

Bevindingen – conserverende bestemmingsplannen

In 97 van de 110 conserverende plannen (88%) is voor (delen van) het plangebied een dubbelbestemming archeologie opgenomen in de verbeelding. 13 plannen (12%) bevatten geen beschermende maatregelen. Bij 3 van deze plannen (2,7%) wekt de toelichting de indruk dat het de bedoeling was om de archeologische waarden te beschermen, omdat bijvoorbeeld gesteld wordt dat ‘de omgang met de vindplaatsen moet worden vastgelegd in de regels’. Dit is echter niet gebeurd.

Fig. 10 Verhouding geen dubbelbestemming (grijs) – wel dubbelbestemming (kleuren relateren aan bron die gebruikt is voor archeologische paragraaf) bij conserverende bestemmingsplannen

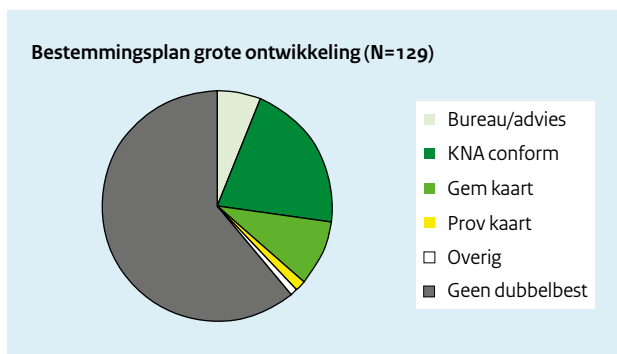


De dubbelbestemming archeologie blijkt vooral te berusten op gegevens in de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart. Dit is verklaarbaar, omdat conserverende bestemmingsplannen vaak bedoeld zijn om gemeentelijke kaarten te implementeren in de gemeentelijke regelgeving.

Bevindingen – bestemmingsplannen voor grote ontwikkelingen

In 38,7% van de plannen voor grote ontwikkelingen is voor (delen van) het plangebied een dubbelbestemming archeologie opgenomen in de verbeelding. 61,2% van de plannen bevat geen beschermende maatregelen. Bij 1 plan (0,7%) wekt de toelichting de indruk dat het wel de bedoeling was om een begeleiding uit te laten voeren, maar deze heeft (nog) niet plaatsgevonden, en in de regels is niet de mogelijkheid voorzien om een begeleiding verplicht te stellen.

Fig. 11 Verhouding geen dubbelbestemming (grijs) – wel dubbelbestemming (kleuren relateren aan bron die gebruikt is voor archeologische paragraaf) bij grote ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen

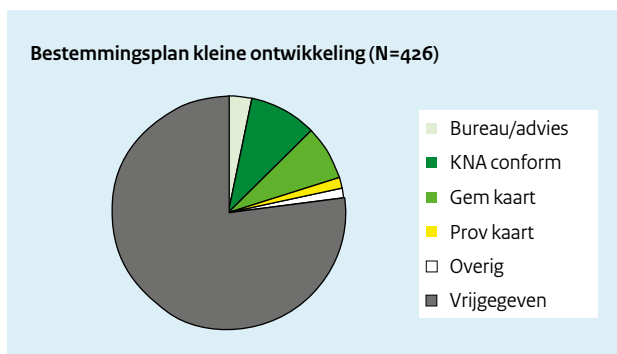


Een dubbelbestemming archeologie blijkt in bestemmingsplannen voor grote ontwikkelingen vooral te berusten op KNA conform archeologisch vooronderzoek.

Bevindingen – ontwikkelingsplannen voor kleine ontwikkelingen

In 23% van de kleine ontwikkelingsgerichte plannen is voor (delen van) het plangebied een dubbelbestemming archeologie opgenomen in de verbeelding, bij 77% van de bestemmingsplannen niet. Bij 15 plannen (3,5%) wekt de toelichting de indruk dat het wel de bedoeling was om de archeologische waarden te beschermen, maar is niets vastgelegd. Bij 3 daarvan zijn wel planregels voor waarde archeologie geformuleerd, maar is in de planverbeelding niet aangegeven voor welke gebieden deze gelden. Bij nog eens 9 plannen wordt in de toelichting genoemd dat een vervolgonderzoek of begeleiding plaats zal vinden. Dit onderzoek is niet terug te vinden in Archis, en is dus waarschijnlijk niet uitgevoerd. Er is geen dubbelbestemming archeologie in het bestemmingsplan opgenomen op basis waarvan onderzoek (alsnog) verplicht zou kunnen worden gesteld.

Fig. 12 Verhouding geen dubbelbestemming (grijs) – wel dubbelbestemming (kleuren relateren aan bron die gebruikt is voor archeologische paragraaf) bij kleine ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen



Een dubbelbestemming in een bestemmingsplan voor kleine ontwikkelingen is over het algemeen gebaseerd op archeologisch vooronderzoek, en in iets mindere mate op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart.

4.2 Zijn er grenzen aan de bescherming?

Toelichting

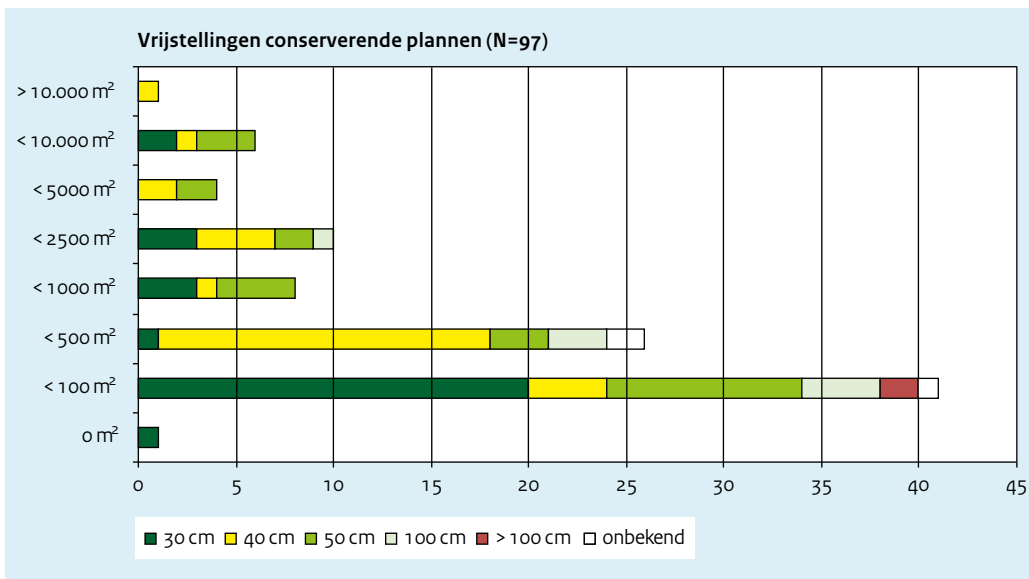
Een dubbelbestemming archeologie houdt in dat het archeologiebelang in principe voorrang heeft op de andere belangen van de onderliggende bestemming. In de praktijk kan dit als te beperkend worden ervaren als het een kleine ingreep betreft. Het is niet redelijk om een burger te verplichten een vergunning aan te vragen voor de aanleg van een zandbak die 40 cm diep gaat, terwijl de archeologische resten pas op 50 cm diepte verwacht worden. Daarom worden in de regels praktisch altijd uitzonderingen gemaakt voor kleine ingrepen. Dit worden de vrijstellingsgrenzen genoemd: de oppervlakte en de diepte waarvoor bij ingrepen in de bodem geen vergunning nodig is. De Monumentenwet 1988 gaat uit van een maximale vrijstellingsoppervlakte van 100 m².²² In de praktijk komen veel hogere vrijstellingsgrenzen voor. Daarbij rijst soms de vraag of de archeologische waarden nog wel voldoende beschermd worden, zelfs al is er sprake van een dubbelbestemming archeologie.

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de constatering of er vrijstellingen gelden voor delen van het plangebied, en welke maximale vrijstellingsoppervlakte en diepte in het bestemmingsplan genoemd wordt. Meer inhoudelijke aspecten, zoals het afzetten van de vrijstellingsgrenzen tegen de verwachte archeologische waarden, zijn niet onderzocht.²³

²² MW 1988, artikel 41a

²³ Er zijn diverse onderzoeken geweest naar de effecten van vrijstellingen op archeologische waarden. Zie o.a. Dries, M.H. van den & M. van Vuuren, 2012, *Het selectiebeleid van gemeenten - kiezen voor bekende thema's*, ArcheoBRIEF 1, jaargang 16, 32-37; Groot, T. de, A. Koekelkoren, M. Lobbes en B.I. Smit, 2011, *Effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed*, in R.C.G.M. Lauwerier e.a., 2011, *Vragen over Malta. Rapportage Archeologische Monumentenzorg* 196.

Fig. 13 Maximale vrijstellingsgrenzen die gehanteerd worden in conserverende bestemmingsplannen

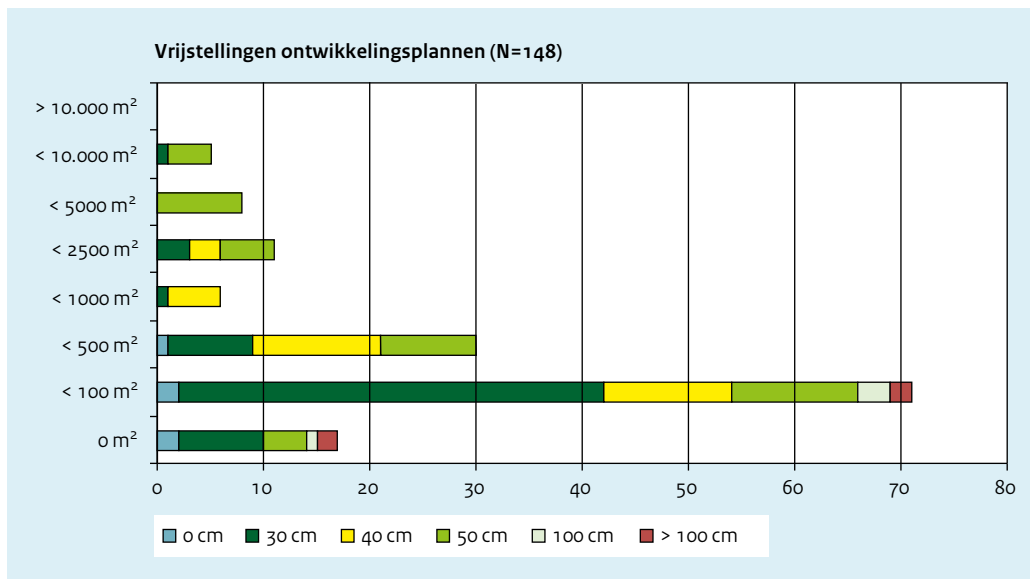


Bevindingen – conserverende bestemmingsplannen

Bij alle dubbelbestemmingen zijn vrijstellingsregels geformuleerd. In het merendeel van de gevallen is de maximale vrijstelling die in de regels genoemd wordt een vrijstelling tot 100 m² met een diepte tot 30 cm, of 500 m² met een diepte tot 40 cm. Opvallend is dat er in grote lijnen weinig verschil is tussen kern en buitengebied, terwijl in principe verwacht zou mogen worden dat grote vrijstellingen juist veel in het buitengebied voorkomen (zie tabel bijlage 17).

Daarbij moet worden opgemerkt dat de vrijstellingsgrenzen alleen iets zeggen over het behoud van archeologische waarden voor die delen van het plangebied die een dubbelbestemming archeologie krijgen. Zo geldt de dubbelbestemming met vrijstelling 0 m² en < 30 cm diep in bovenstaande grafiek specifiek voor een vindplaats die in het plangebied ligt; de rest van het plangebied, een dorpskern, kent geen dubbelbestemming archeologie. Voor archeologische resten die zich in de periferie van de vindplaats zouden kunnen bevinden is geen bescherming geregeld.

Fig. 14 Maximale vrijstellingsgrenzen die gehanteerd worden in ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen



Bevindingen – ontwikkelingsgerichte plannet

Aan een dubbelbestemming is ook bij de ontwikkelingsgerichte plannen in het merendeel van de gevallen een maximale vrijstelling van 100 m² en 30 cm diepte verbonden. Net als bij consoliderende plannen is ook hier in principe niet veel verschil tussen kern en buitengebied, al komen vrijstellingen tot 500 m² verhoudingsgewijs vaker in de kern voor, en grotere vaker in het buitengebied (zie tabel bijlage 17).

Opvallend is dat bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen ook dubbelbestemmingen voorkomen waarbij geen vrijstelling, of een minimale vrijstelling geldt (0 m² en/of 0 cm). Het gaat hierbij in veel gevallen om bestemmingsplannen waar besloten is dat vervolgonderzoek of ex situ behoud moet plaatsvinden. Hier zijn de vrijstellingsgrenzen zichtbaar in het bestemmingsplan opgenomen om archeologisch (vervolg)onderzoek af te dwingen.

4.3 Is de bescherming verankerd in de gemeentelijke regelgeving?

Indicator

De bescherming is verankerd in de gemeentelijke regelgeving.

Conclusie

Zowel bij consoliderende bestemmingsplannen als bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen is de dubbelbestemming daadwerkelijk in de planregels vastgelegd.

Toelichting

De dubbelbestemming heeft alleen werking als deze ook daadwerkelijk in de planregels is vastgelegd.

Bevindingen – conserverende plannen

Voor 97 van de 110 conserverende plannen is een dubbelbestemming archeologie opgenomen in de verbeelding. Aan de dubbelbestemming zijn in alle gevallen regels verbonden. Het gaat hierbij vooral om regels met betrekking tot een omgevingsvergunning voor aanleg (96), in mindere mate voor bouw (83) en sloop (17).

Bevindingen – ontwikkelingsgerichte plannen

Voor 148 van de 555 bestemmingsplannen is een dubbelbestemming archeologie opgenomen in de verbeelding. Aan de dubbelbestemming zijn in alle gevallen regels verbonden. Het gaat hierbij vooral om regels met betrekking tot een omgevingsvergunning voor aanleg (147), in mindere mate voor bouw (134) en sloop (26).

4.4 Geen bescherming: archeologische waarden in vrijgegeven plangebieden

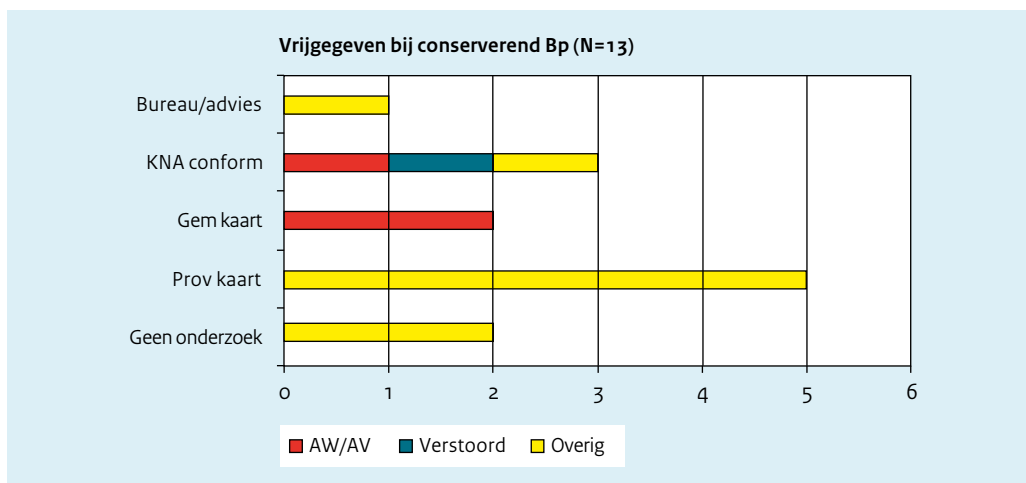
Conclusie

Bij conserverende bestemmingsplannen en grote ontwikkelingsgerichte plannen zonder dubbelbestemming wordt het archeologisch belang zo nu en dan niet gehonoreerd.

Bij kleine ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen zonder dubbelbestemming gaat bij een op de tien plannen mogelijk archeologisch erfgoed verloren.

Zoals uit hoofdstuk 4.1 blijkt, heeft met name een groot deel van de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen geen dubbelbestemming archeologie. Wat betekent dit voor het archeologische erfgoed? Gaan regelmatig archeologische resten verloren doordat een gemeente andere belangen laat prevaleren? De toelichtingen geven weliswaar niet voldoende informatie om een uitspraak te kunnen doen wat de afwegingen van gemeenten zijn, maar het is wel mogelijk een indicatie te geven hoe vaak het archeologische belang niet gehonoreerd wordt. Daarvoor is geïnventariseerd voor hoeveel bestemmingsplannen zonder dubbelbestemming een archeologisch onderzoek is uitgevoerd waarvoor een aanbeveling voor behoud was gegeven; of, als er geen onderzoek is geweest, waarvoor een hoge archeologische waarde of verwachting genoemd wordt in de toelichting.

Fig. 15 Vrijgegeven gebieden met archeologische waarden of een hoge archeologische verwachting bij conserverende bestemmingsplannen

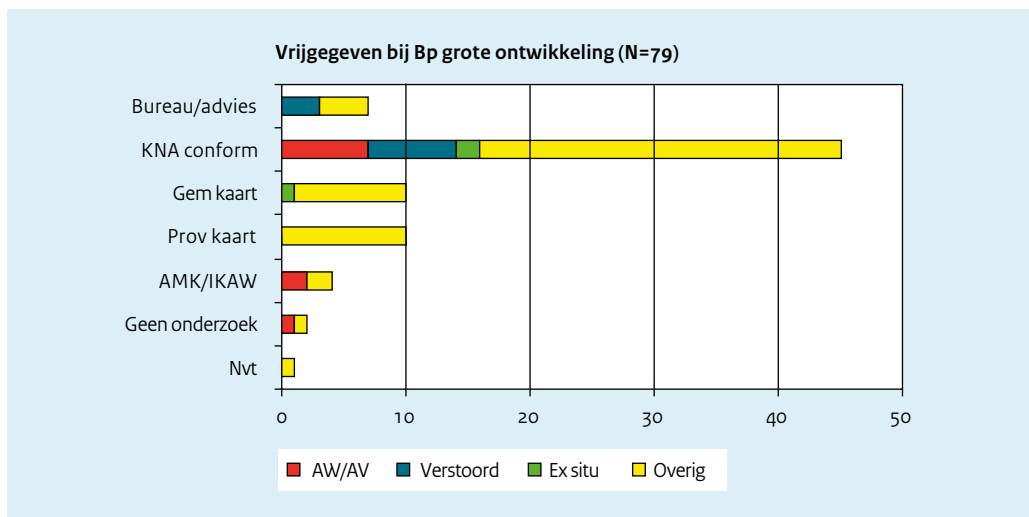


Bevindingen – conserverende bestemmingsplannen

Van de 13 conserverende bestemmingsplannen die geen dubbelbestemming archeologie bevatten (11,8%), is in 3 plangebieden (2,7%) sprake van archeologische waarden of een hoge archeologische verwachting. Deze verwachting is in 2 plannen gebaseerd op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart, en in 1 plan op KNA conform archeologisch vooronderzoek. In een plangebied bleek de bodem na vooronderzoek verstoord.

De overige bestemmingsplannen zonder dubbelbestemming zijn vrijgegeven op basis van een negatieve aanbeveling bij bureauonderzoek, advies, of KNA conform onderzoek, of op basis van middelmatige of lage verwachtingen op de provinciale waarden- en verwachtingenkaart. Voor twee plannen is geen onderzoek gedaan (zie hoofdstuk 3.1). Als er in deze plangebieden archeologisch erfgoed ligt, is dit onbeschermd.

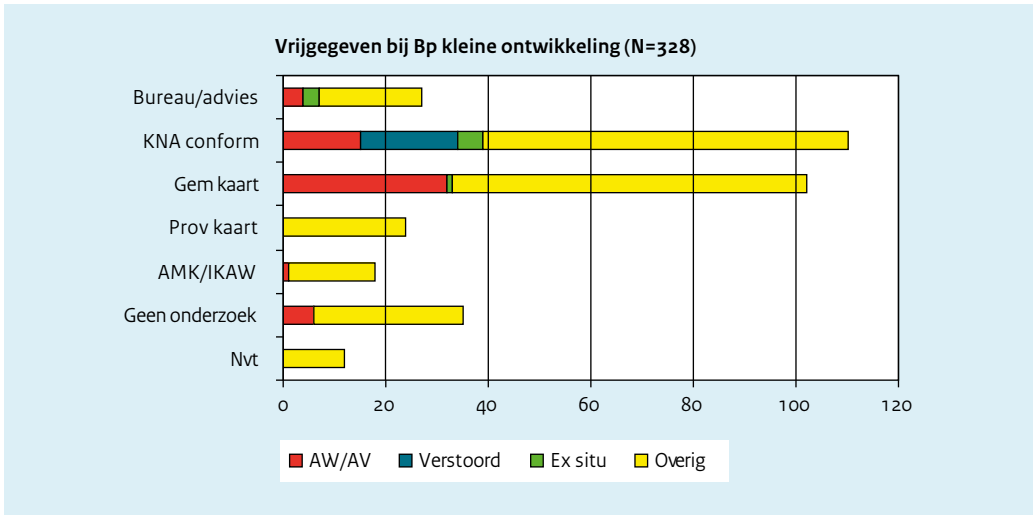
Fig. 16 Vrijgegeven gebieden met archeologische waarden of een hoge archeologische verwachting bij grote ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen



In 7,7% van de grote ontwikkelingsgerichte plangebieden is sprake van archeologische waarden, of een hoge archeologische verwachting, maar is geen dubbelbestemming opgenomen in het bestemmingsplan. In 5,4% van de plannen is de hoge verwachtingswaarde gebaseerd op KNA conform onderzoek, in 1,5% van de plannen op de AMK/IKAW. Bij 1,5% van de bestemmingsplannen is het gebied vrijgegeven maar heeft archeologisch vervolgonderzoek plaatsgevonden en/of zijn de archeologische waarden ex situ behouden.

Voor 7,7% van de bestemmingsplannen is uit archeologisch vooronderzoek gebleken dat de bodem verstoord is. De overige bestemmingsplannen zonder dubbelbestemming zijn vrijgegeven op basis van een negatieve aanbeveling na archeologisch vooronderzoek, en in mindere mate op basis van middelmatige of lage verwachtingen op gemeentelijke of provinciale waarden- en verwachtingenkaarten. Voor twee plannen is geen nader onderzoek gedaan, maar wordt in 1 geval in de toelichting wel genoemd dat het plangebied (een beekdal) een hoge verwachting heeft. Als er in deze plangebieden archeologisch erfgoed ligt, zal dit bij ontwikkeling ongezien verloren gaan.

Fig. 17 Vrijgegeven gebieden met archeologische waarden of een hoge archeologische verwachting bij kleine ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen



Bevindingen –bestemmingsplannen kleine ontwikkelingen

Voor de bestemmingsplannen voor kleine ontwikkelingen zonder dubbelbestemming is voor 13,6% van de plangebieden sprake van archeologische waarden of een hoge archeologische verwachting. Deze verwachtingswaarde is meestal gebaseerd op de gemeentelijke kaart. Dit percentage is hoger dan bij de bestemmingsplannen voor grote ontwikkelingen. Dat is verklaarbaar: veel gemeenten kiezen er vanuit het oogpunt van proportionaliteit voor om kleine ontwikkelingen minder te belasten dan planontwikkeling. Wel biedt dit het gevaar dat door de som van een aantal kleine ontwikkelingen, uiteindelijk een aanzienlijk gebied met behoudenswaardige archeologische waarden verloren gaat. Dit gevaar is niet denkbeeldig: zelfs in de relatief korte onderzoeksperiode (1 jaar en 10 maanden) was er binnen het onderzoek regelmatig sprake van meerdere kleine bestemmingsplannen in dezelfde straat.

In 1,8% van de bestemmingsplannen zonder dubbelbestemming heeft archeologisch vervolgonderzoek plaatsgevonden en/of zijn de archeologische waarden ex situ behouden. Voor 4,4% van de bestemmingsplannen is uit KNA conform vooronderzoek gebleken dat de bodem verstoord is. De overige bestemmingsplannen die geen dubbelbestemming kennen zijn vrijgegeven op basis van een negatieve aanbeveling na archeologisch vooronderzoek, of op basis van middelmatige of lage waarden op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart, de provinciale waarden- en verwachtingenkaart of de AMK/IKAW.

Voor 8,2% van de plannen is geen nader onderzoek gedaan. Als er in deze plangebieden archeologisch erfgoed ligt, zal dit bij ontwikkeling ongezien verloren gaan.

5

Conclusies en aanbevelingen

De onderzochte gemeenten toetsen bestemmingsplannen aan archeologische waarden- en verwachtingen kaarten, of laten archeologisch vooronderzoek doen. De conclusies van dit onderzoek laten zij serieus meewegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan, en veelal nemen zij een dubbelbestemming archeologie op in het bestemmingsplan als blijkt dat er behoudenswaardige archeologische waarden aanwezig zijn.

Hiermee is aan een aantal belangrijke voorwaarden voldaan om archeologisch erfgoed te behouden. Deze conclusies kunnen niet zonder meer geëxtrapoleerd worden naar alle gemeenten van Nederland, omdat het onderzoek zich specifiek heeft gericht op gemeenten die zeggen rekening te houden met archeologie.

Niet nader onderzocht zijn de kwaliteit en actualiteit van gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten, de vraag of het gebruik van de grond en vrijstellingsgrenzen in verhouding staan tot de aanwezige archeologische waarden, en het proces van vergunningverlening dat voortvloeit uit de bepalingen in het bestemmingsplan.

Het samenspel van partijen binnen de bestemmingsplan-procedure resulteerde tot voor kort in correcties die doorslaggevend kunnen zijn voor een zorgvuldige omgang met archeologische waarden. Als gevolg van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Wet Revitalisering Generiek Toezicht ligt deze corrigerende rol nu voornamelijk bij de provincies. De rol van de RCE is veranderd, en voor de Inspectie I&M en de Erfgoedinspectie is geen rol meer weggelegd. De nieuwe Omgevingswet zal tot nog meer veranderingen leiden. Het is nog niet duidelijk hoe de processen die bijdragen aan het behoud van het archeologisch erfgoed hierin geborgd zullen worden.

5.1 Zorgvuldig behoud?

Resumerend kan een beeld geschetst worden hoe het proces van de archeologische monumentenzorg bij de gemeenten over het algemeen verlopen is.

Proces archeologische monumentenzorg bij conserverende bestemmingsplannen

- De helft van de conserverende bestemmingsplannen baseert zich op gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten. Deze kaarten zijn in driekwart van de gevallen opgesteld door uitvoerders die (aanvullend) gravend onderzoek mogen doen en conform de KNA werken.
- Voor de voorbereiding van een vijfde van de conserverende bestemmingsplannen is (aanvullend) archeologisch onderzoek gedaan. Meer dan de helft daarvan is onderzoek dat uitgevoerd moet worden conform de KNA, de rest is bureauonderzoek of een archeologisch advies. Het onderzoek leidde in driekwart van de gevallen tot de conclusie dat er sprake was van behoudenswaardige archeologische waarden.
- Een vijfde van de bestemmingsplannen baseert zich op de provinciale waarden- en verwachtingenkaart.

Als uit de waarden- en verwachtingenkaarten of het archeologisch onderzoek blijkt dat er sprake is van bekende archeologische waarden of een hoge archeologische verwachting wordt in het bestemmingsplan meestal een dubbelbestemming archeologie opgenomen.

Proces archeologische monumentenzorg ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen

- De helft van de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen baseert zich op (aanvullend) archeologisch onderzoek. 80% is onderzoek conform de KNA, de rest is bureauonderzoek of een archeologisch advies. Het onderzoek leidde bij bijna de helft van de grote plannen, en een derde van de kleine plannen, tot de conclusie dat er (mogelijk) sprake was van behoudenswaardige archeologische waarden.
- Een derde van de bestemmingsplannen baseert zich op gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten; deze zijn in driekwart van de gevallen opgesteld door uitvoerders die (aanvullend) gravend onderzoek uit mogen voeren en conform de KNA werken.

Als uit het onderzoek blijkt dat behoudenswaardige archeologische waarden aanwezig zijn wordt in het bestemmingsplan meestal een dubbelbestemming archeologie opgenomen. Dat gebeurt bij grote ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen ook als de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart bekende archeologische waarden of een hoge archeologische verwachting in het plangebied aangeeft. Bij kleine ontwikkelingen wordt op basis van de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart vaker besloten het plangebied vrij te geven.

Vastlegging van de uitkomsten van het AMZ proces

Het proces heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat voor bijna 90% van de conserverende bestemmingsplannen en voor een kwart van de ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen een dubbelbestemming archeologie is opgenomen voor (delen) van het plangebied. Daaraan zijn vrijwel altijd vrijstellingsgrenzen verbonden, meestal voor oppervlakten die kleiner zijn dan 100m² of 500 m². De dubbelbestemming wordt praktisch altijd vastgelegd in de planverbeelding en in planregels, waarbij vooral de omgevingsvergunning voor aanleg een grote rol speelt.

Resultaat van het AMZ proces

De resultaten van het proces kunnen als volgt worden samengevat:

- Bijna 90% van alle conserverende bestemmingsplannen biedt de mogelijkheid om archeologische waarden *in of ex situ* te behouden; de 10% waar dit niet het geval is zijn over het algemeen plangebieden die verstoord zijn, waar geen archeologische waarden aangetroffen zijn, of die een lage archeologische verwachting hebben. Slechts heel incidenteel wordt een plangebied met een archeologische vindplaats of een hoge verwachtingswaarde vrijgegeven.
- Ruim een kwart van de ontwikkelingsgerichte plannen biedt de mogelijkheid om archeologische waarden *in of ex situ* te behouden. Voor de 74% van de plannen zonder dubbelbestemming archeologie is in 22,7% van de gevallen op basis van KNA conform onderzoek vastgesteld dat er geen sprake (meer) was van behoudenswaardige archeologische resten.

In krap de helft van de gevallen heeft de gemeente bij de vaststelling van het bestemmingsplan de overweging gemaakt om geen maatregelen te treffen om archeologische waarden te behouden. Daarbij gaat het bij 12,2% om (delen van) plangebieden met een vindplaats of een hoge archeologische verwachting: 10,4% bestemmingsplannen die zich tot een klein perceel beperken, 1,8% voor grotere ontwikkelingen.

Zorgvuldig behoud archeologische waarden

De hypothese dat gemeenten het archeologische belang niet goed meewegen, en dat de uitkomsten van de afweging niet goed worden verankerd, is niet houdbaar.

Gemeenten hebben gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten en laten archeologisch vooronderzoek uitvoeren, wegen de conclusies serieus mee bij de vaststelling van het bestemmingsplan, en beschermen het archeologisch belang in planverbeelding en de planregels.

Zijn alle meldingen en geluiden uit het veld dan overdreven? Gaat het hier alleen maar om incidenten? Niet helemaal. Bij de positieve conclusie uit dit onderzoek moeten wel een paar kanttekeningen worden geplaatst. Uit het onderzoek kwamen ook potentiële zwakke punten naar voren.

5.2 Wat niet onderzocht is

Ten eerste moet nadrukkelijk herhaald worden dat het onderzoek zich heeft beperkt tot de groep gemeenten die in de Monitor Erfgoedinspectie aangegeven had dat archeologie in alle bestemmingsplannen was vastgelegd, en volledig verankerd was in de gemeentelijke regelgeving. Met andere woorden, het gaat hierbij om de groep gemeenten die van zichzelf zeggen dat ze optimaal presteren. Bovenstaande conclusies kunnen daarom niet geëxtrapoleerd worden naar alle gemeenten van Nederland. Wel kan gesteld worden, dat als gemeenten in de Monitor Erfgoedinspectie aangeven zorgvuldig met archeologie om te gaan, dit in de praktijk ook meestal het geval is. In dat licht is het positief om te melden dat bij de nieuwe Monitor Erfgoedinspectie 2011/2012 167 van gemeenten aangegeven hebben voor alle bestemmingsplannen sinds 2007 archeologie mee te hebben gewogen en dit te hebben verankerd, tegen 65 in 2009/2010.

Ten tweede moet benadrukt worden dat tijdens dit onderzoek een aantal aspecten niet systematisch is onderzocht, maar dat uit de toelichtingen wel bleek dat deze afbreuk kunnen doen aan een zorgvuldige omgang met archeologisch erfgoed. De belangrijkste daarvan zijn:

a. Kwaliteit van de gemeentelijke en regionale waarden- en verwachtingenkaarten

De gemeentelijke en regionale waarden- en verwachtingenkaarten spelen in het AMZ proces een cruciale rol. De beslissing om het AMZ proces in gang te zetten of om gebieden voor ontwikkeling vrij te geven hangt in heel veel gevallen af van de waarde die een plangebied op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart heeft. Omdat deze beslissing in veel gevallen ook niet door een archeoloog wordt genomen is het bovendien belangrijk dat de kaart goed hanteerbaar is in relatie tot het ruimtelijke ordeningsproces. Tijdens het onderzoek bleek dat de kwaliteit van de gemeentelijke kaarten zeer wisselend is. Wel heeft bijna de helft (27 van de 61) van de gemeenten een waarden- en verwachtingenkaart op laten stellen door een instelling met een opgravingsvergunning. Dit maakt het waarschijnlijk dat ten behoeve van de kaart aanvullend (gravend) onderzoek is gedaan dat conform de KNA is uitgevoerd. Maar ook dan verschillen de kaarten onderling zeer, omdat iedere uitvoerder een andere systematiek en detaillering hanteert voor het vastleggen van archeologische waarden en verwachtingen. Dat blijkt bijvoorbeeld als twee gemeenten gezamenlijk planontwikkeling initiëren op een perceel dat op de gemeentegrens ligt. Op de waarden- en verwachtingenkaart van de ene gemeente heeft het gebied een middelmatige tot hoge verwachting onder een plaggendek; op de waarden- en verwachtingenkaart van de andere gemeente blijkt dat voor het betreffende perceel een ontgrondingsvergunning is afgegeven.

Een tweede probleem is de actualiteit van de waarden- en verwachtingenkaarten. De oudste kaarten dateren van 2004. Een gemeente geeft aan dat de kaart uit 2004 in 2009 geactualiseerd is, maar dit is een uitzondering.

Deze problemen worden wellicht deels opgelost doordat de Staatssecretaris de RCE in het kader van de evaluatie van de Wamz de opdracht gegeven heeft om een nieuwe kenniskaart te ontwikkelen die een aanvulling op de gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten kan zijn. Daarbij zal echter ook aandacht besteed moeten worden aan de vraag hoe deze nieuwe kennis geïmplementeerd kan worden in het bestaande gemeentelijke beleid. Een (gedeeltelijk) nieuwe waarden- en verwachtingenkaart, en regelmatige actualisering van waarden- en verwachtingenkaarten, heeft een sterk vertraagde doorwerking in conserverende bestemmingsplannen, die de maximale geldigheidsduur van 10 jaar vaak halen of zelfs nog overschrijden.

Aanbeveling aan de RCE

- Maak bij de voorlichting rond de nieuwe kenniskaart duidelijk dat een regelmatige actualisering van waarden- en verwachtingenkaarten slechts vertraagd door kan werken in bestemmingsplannen die daarnaar refereren.

b. Geen gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaart en beleidsadvieskaart

Het maakt een enorm verschil of een gemeente een beleidsadvieskaart heeft die haar in staat stelt om consequent archeologisch beleid te voeren, gebaseerd op een waarden- en verwachtingenkaart, of ad hoc archeologisch beleid voert, waarbij iedere keer dat er een ontwikkeling plaatsvindt, opnieuw het wiel moet

worden uitgevonden. Bij een op de drie onderzochte gemeenten (22) bevatte de toelichting geen verwijzingen naar een gemeentelijke beleidsadvieskaart of een waarden- en verwachtingenkaart. Bij een aantal van deze gemeenten wordt ook relatief vaak het archeologische belang niet (adequaat) meegewogen in het bestemmingsplan. Dan kan het voorkomen dat in de toelichting wordt opgemerkt dat 'voor een conserverend bestemmingsplan geen archeologisch onderzoek nodig is', en dat daarmee gewacht kan worden 'tot zich buiten het bestemmingsplan om ontwikkelingen voordoen'. Het gaat hierbij om de actualisatie van een bestemmingsplan voor een dorpskern waar onder meer grafheuvels liggen.

c. Gemeentelijk of regionaal archeoloog

Enkele van de onderzochte gemeenten hebben een archeologische dienst die een opgravingsvergunning heeft, sommige andere gemeenten hebben zelf een (beleids)archeoloog in dienst of maken gebruik van een regionaal archeoloog. Voor zover uit de toelichtingen blijkt kan de betrokkenheid van de gemeentelijk en regionaal archeoloog in de planfase heel wisselend zijn, zelfs binnen een en dezelfde gemeente. Soms wordt in de archeologische paragraaf het advies van de gemeentelijk of regionaal archeoloog letterlijk geciteerd, en is deze klaarblijkelijk aan 'de voorkant' bij de procedure betrokken geweest. Maar dat is lang niet altijd het geval. Het komt ook voor dat in een toelichting opgemerkt dat 'voor het te onderkelderen deel al een diepe kuil was gegraven', waarna door de regionaal archeoloog alsnog een waarneming is gedaan, of dat de bescherming van het archeologisch belang alsnog geregeld wordt door het indienen van een ambtelijke zienswijze.

d. Adequaat behoud

Bij de vraag of de gemeente de aanbevelingen opgevolgd heeft is alleen gekeken naar de vraag óf er beperkingen zijn gesteld aan bodemingrepen, maar niet of deze beperkingen adequaat zijn in relatie tot de vastgestelde en of verwachte archeologische waarde. Er is dus bijvoorbeeld niet systematisch gekeken of het plangebied waarop een dubbelbestemming archeologie rust overeen komt met de contouren van de mogelijke vindplaats. Ook is niet gekeken naar de vraag of het gebruik van de gronden strijdig is met de dubbelbestemming archeologie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een bestemmingsplan voor inrichting van een natuurbegraafplaats op een terrein waarvoor na een inventariserend veldonderzoek een middelhoge verwachting voor resten van grafheuvels en vlakgraven is vastgesteld. De dubbelbestemming archeologie heeft uitsluitend betrekking op het maximum aantal graven dat mag worden aangelegd.

e. Adequate vrijstellingen

De vrijstellingsgrenzen zijn alleen geïnventariseerd, en niet afgezet tegen de mogelijk aanwezige of verwachte archeologische waarden. Het kan voorkomen dat vrijstellingsgrenzen zo ruim zijn dat behoudenswaardig archeologisch erfgoed feitelijk weinig bescherming geboden wordt, ondanks het feit dat het bestemmingsplan een dubbelbestemming archeologie kent.

f. Vervoltraject

Hoe goed de bescherming in het bestemmingsplan ook geregeld is, die bescherming wordt nutteloos op het moment dat er bij de vergunningverlening niet op de juiste manier rekening mee gehouden wordt. Een groot deel van de meldingen die bij de Erfgoedinspectie binnen komen heeft te maken met vergunningen die al afgegeven zijn terwijl nog niet duidelijk is wat de archeologische waarde van het betreffende terrein is. Als dan bij het vooronderzoek blijkt dat het om een uitermate behoudenswaardige vindplaats gaat, heeft de gemeente geen mogelijkheden meer om daar iets aan te doen, omdat de vergunning al verleend is.

Ook komen regelmatig meldingen binnen die er op wijzen dat vergunningplichtige werkzaamheden uitgevoerd worden zonder vergunning. Hier is een rol weggelegd voor het toezicht bij gemeenten.

Aanbeveling aan gemeenten

- Maak toezichthouders duidelijk welke gebieden binnen de gemeente belangrijk zijn vanuit het oogpunt van archeologische monumentenzorg, en wat voor regels daarvoor gelden.

Hier kan ook een belangrijke taak liggen voor lokale belangenbehartigers voor archeologie. De AWN heeft daartoe een uiterst toegankelijke handleiding met richtlijnen opgesteld.²⁴

Aanbeveling aan plaatselijke belangenbehartigers zoals de archeologische werkgroep en de historische verenigingen

- Wees alert op verleende omgevingsvergunningen voor aanleg, bouw en sloop in relatie tot de archeologische bepalingen in de geldende bestemmingsplannen.

5.3 Wat gecorrigeerd werd

De toelichtingen vormen feitelijk de neerslag van het gehele proces dat zich rond het bestemmingsplan heeft afgespeeld. Bestudering van de toelichtingen geeft een keur van voorbeelden waar het tijdens het proces van archeologische monumentenzorg fout dreigt te gaan, maar waar dit in het verloop van het proces gecorrigeerd werd. Hierbij blijken de volgende partijen een rol te hebben gespeeld:

a. Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Tot voor kort werden alle bestemmingsplannen naar de Rijksdienst voor het Cultuur Erfgoed gestuurd in het kader van de verplichting van gemeenten om overleg te plegen met rijksdiensten die belangen behartigen die in een bestemmingsplan in het geding zijn. De betreffende bestemmingsplannen werden door de RCE beoordeeld op een zorgvuldige omgang met het archeologische erfgoed.

b. Inspectie VROM

De beoordelingen van de RCE werden door de VROM inspectie gecoördineerd, en ingebracht in het vooroverleg. Het vooroverleg was ervoor bedoeld eventueel commentaar van partijen die sectorale belangen behartigden alvast in het concept bestemmingsplan te verwerken, dit om te voorkomen dat een bestemmingsplan naderhand gecorrigeerd zou moeten worden. Uit de toelichtingen en de verslagen van het vooroverleg, die als bijlage bij de toelichting gevoegd zijn, blijkt dat de Inspectie VROM inderdaad zo nu en dan corrigerend heeft opgetreden voor wat betreft de archeologische monumentenzorg. Het gaat in de meeste gevallen om de omgang met archeologische rijksmonumenten, en om een juiste verankering van vrijstellingsgrenzen. Sinds de inwerkingtreding van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte op 13 maart 2012 is aan zowel de beoordeling van bestemmingsplannen door de RCE als aan het vooroverleg met de Inspectie VROM een einde gekomen.

²⁴ T. van de Rijdt-van de Ven, R. Berkvens, 2010, Verleden wordt heden. Een handreiking voor vrijwilligers in de archeologische monumentenzorg.

c. Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie heeft de afgelopen jaren niet actief toegezien op gemeenten voor wat betreft archeologie, maar heeft wel regelmatig meldingen en vragen ontvangen, zowel van verontruste burgers, als van medewerkers van gemeenten en archeologen die bij of voor een gemeente werkzaamheden verrichten. Haar voornaamste taak daarbij is geweest om voorlichting te geven welke stappen gezet kunnen worden om het AMZ proces zo nodig te corrigeren. In het kader van de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht per 1 oktober 2012 heeft de Erfgoedinspectie hier geen taak meer.

d. Provincie

Ook de provincie kan vooroverleg voeren met de gemeente, waarbij onder andere de provinciale archeologische belangen kunnen worden meegenomen. Uit de toelichtingen en de verslagen van het vooroverleg, die als bijlage bij de toelichting gevoegd zijn, blijkt dat ook de provincie, net als de inspectie VROM, regelmatig punten ingebracht heeft in het vooroverleg om het concept bestemmingsplan te corrigeren voor wat betreft de archeologische monumentenzorg. De provincie speelt ook een rol bij de correctie van bestemmingsplannen. Van de 16 corrigerende bestemmingsplannen die tijdens dit onderzoek werden geraadpleegd zijn er 6 gewijzigd omdat de provincie weigerde het (voorgaande) bestemmingsplan goed te keuren, een zienswijze heeft ingediend of een reactieve aanwijzing heeft gedaan voor wat betreft archeologie.

e. Gemeente

Archeologische deskundigheid binnen de gemeente speelt een cruciale rol om het proces van archeologische monumentenzorg te sturen en waar nodig te corrigeren. Zelfs als een archeologisch bedrijf ingehuurd wordt om onderzoek te doen kan het fout gaan, en het kan zowel de gemeente als de burger tijd en geld besparen als een medewerker van de gemeente over de deskundigheid beschikt om een weloverwogen oordeel over archeologie te kunnen geven. Het mooiste voorbeeld is wat dat betreft het geval van de resten van een kasteel die door een archeologisch bedrijf tijdens het IVO gemist werden. De ambtenaar monumentenzorg wist vervolgens zelf in het archief een kaart te traceren waarop het kasteel was ingetekend, en mobiliseerde een universiteit om een weerstandsmeting uit te voeren, waarbij de contouren van het kasteel werden aangetroffen. Dit heeft geleid tot planaanpassing: de woonwijk werd een slag gedraaid, en op de kasteellocatie is een park ingericht.

Aanbeveling aan gemeenten

- Zorg dat de gemeente kan beschikken over deskundigheid op gebied van archeologie.

f. Professionele archeologie

Professionele archeologen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een deskundige omgang met hun adviezen, door deze zo te formuleren dat ze aansluiten op de praktijk van de ruimtelijke ordening. Bij het raadplegen van toelichtingen werd vaak pijnlijk duidelijk dat de schrijver van het bestemmingsplan geen idee had wat met de archeologische aanbevelingen bedoeld werd. Of de gemeentelijke verwachtingskaart en de beleidsadvieskaart (10 verschillende categorieën, ieder met eigen planregels) kunnen zo gedetailleerd zijn, dat de gemeente bij het hanteren daarvan bij ieder bestemmingsplan binnen de gemeente op andere resultaten uitkomt.

Daarnaast kunnen externe archeologen een corrigerende rol spelen als er binnen de gemeente onzorgvuldig gehandeld wordt. Zo legt een gemeente een burger de verplichting op om archeologisch onderzoek te laten doen, maar stelt het bedrijf dat vervolgens om een offerte gevraagd wordt vast, dat dit op grond van de gemeentelijke archeologische beleidskaart helemaal niet nodig is. Het archeologische bedrijf neemt zelfs de moeite dit bij het provinciale steunpunt te checken, en stelt de burger hiervan op de hoogte, waarna inderdaad afgezien wordt van onderzoek.

Aanbeveling voor archeologen

- Formuleer de toelichting op gemeentelijke waarden- en verwachtingenkaarten en selectieadviezen zo, dat ook niet-archeologen hiermee uit de voeten kunnen.

Geconcludeerd kan worden dat de procedure rond de vaststelling van een bestemmingsplan zelf al leidt tot correcties die bijdragen aan behoud van archeologisch erfgoed. De procedure en de rol van de partijen die daaraan een bijdrage leverden zijn echter aan verandering onderhevig. Sinds kort hebben zowel de Inspectie I&M als de Erfgoedinspectie hier geen formele taak meer. De rol van de RCE is veranderd. Dat maakt het belangrijk dat de partijen die overblijven deze lacune vullen. Een belangrijke taak ligt hier vooral voor de provincie.

Aanbeveling voor provincies

- Zie er op basis van de Wet RGT op toe dat in nieuwe bestemmingsplannen rekening wordt gehouden met het archeologische belang.

In het kader van het project Eenvoudig Beter staat het omgevingsrecht aan de vooravond van ingrijpende aanpassingen. Daarbij is het van belang oog te hebben voor de belangrijke rol die de processen in de bestemmingsplanprocedure hebben (gehad) voor een zorgvuldige omgang met archeologische waarden en verwachtingen.

Aanbeveling voor de Minister van OCW

- Draag zorg voor processen in de bestemmingsplanprocedure die bijdragen aan de borging van het behoud van het archeologische erfgoed, als de Monumentenwet 1988 in de nieuwe omgevingswetgeving geïntegreerd gaat worden.

5.4 Tenslotte

Ondanks alle corrigerende factoren loopt het proces soms gewoon fout. De oorzaken hiervan zijn wisselend. De algemene indruk die na de bestudering van alle toelichtingen is achtergebleven is dat het meestal niet zozeer gaat om onwil, maar vooral om onwetendheid. De archeologische paragraaf in de toelichting is al te vaak een worsteling met terminologie die de schrijver ervan duidelijk niet eigen is, zodat het nog een wonder mag heten dat er uiteindelijk toch redelijk adequate bescherming en regelgeving uit voortvloeit. Dit is een potentieel risico. Om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen over wat de beste manier is om met het archeologische erfgoed om te gaan is het noodzakelijk dat passende kennis en ervaring beschikbaar is, en dat deze begrijpelijk wordt aangeboden. Niet alleen in het belang van archeologie: ook planontwikkelaars en burgers kunnen daarbij winnen, als voorkomen wordt dat er nodeloos archeologisch (voor)onderzoek wordt voorgeschreven.

Hier ligt een belangrijke taak voor de gemeenten: het kunnen beschikken over deskundigheid op het gebied van archeologie draagt er niet alleen toe bij dat archeologisch erfgoed behouden blijft, maar ook dat de implementatie van archeologie in het proces van de ruimtelijke ordening soepel kan verlopen. Deels mag ook de archeologische beroepsgroep zich dit aantrekken. De rapporten waarin verslag gedaan wordt van inventariserend veldonderzoek en de daarin geformuleerde aanbevelingen zijn voor een gemiddelde ambtenaar ruimtelijke ordening of voor de burger/opdrachtgever in veel gevallen moeilijk te begrijpen. Een duidelijk verwoord advies, vrij van vakjargon, maakt het de gemeente mogelijk een weloverwogen besluit te nemen over het archeologische erfgoed, laat de burger zien wat er op het spel staat, en draagt zo bij aan een draagvlak voor archeologie.



Bijlagen

Inhoudsopgave

1. Overzicht interventies bij gemeenten	168
2. Aantallen rijksmonumenten in gemeenten naar klasse	170
3. Aantal rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten in gemeenten	173
4. Indeling gemeenten naar soort monumentencommissie	174
5. Kwantitatieve gegevens 19 inspectiegemeenten	176
6. Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 16 gemeenten (2006-2008)	185
7. Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 15 gemeenten (2008-2012)	187
8. Samenvattend overzicht Inspecties Beschermd stads- en dorpsgezichten in 11 gemeenten	190
9. Effecten Inspecties Rijksmonumenten 16 gemeenten 2006-2008	192
10. Effecten Inspecties Rijksmonumenten 15 gemeenten 2008-2012	193
11. Effecten Inspecties Beschermd stads- en dorpsgezichten	194
12. Inspecties in het nieuws	195
13. Onderzoeksgroepen Toezicht en handhaving	196
14. Handhaving in het nieuws	200
15. Onderzochte gemeenten Archeologie en bestemmingsplannen	203
16. Selectie en beoordelingsaspecten Archeologie en bestemmingsplannen	204
17. Tabellen Archeologie en bestemmingsplannen	206
18. Toelichting Toezichtskader Behoud Archeologische waarden	213
19. Toezichtskader Behoud Archeologische waarden	216
20. Toelichting Toezichtskaders Instandhouding Rijksmonumenten en Beschermd stads- en dorpsgezichten	219
21. Toezichtskader Instandhouding Rijksmonumenten	223
22. Toezichtskader Instandhouding Beschermd stads- en dorpsgezichten	226
23. Afkortingen	229
24. Bronnen	230



Bijlage 1: Overzicht interventies bij gemeenten

Gemeente	Rijksmonumenten	Beschermde gezichten	Korte inspecties	Toezicht-Handhaving	Archeologie	Bouwhistorisch onderzoek
Aa en Hunze			X			
Aalten					X	
Albrandswaard					X	
Alkmaar				X		
Ameland			X			
Appingedam			X			
Arnhem					X	X
Assen		X				
Baarn				X	X	
Bedum			X			
Bellingwedde					X	
Bergeijk					X	
Bergen					X	
Bergen op Zoom	X					
Beuningen			X			
Binnenmaas					X	
Boarnsterhim			X			
Bodegraven					X	
Bolsward					X	
Borne	X					
Boxtel					X	
Breda				X	X	
Brielle	X	X				
Bronckhorst	X					
Cranendonck					X	
De Marne			X			
De Wolden			X			
Delft					X	
Den Haag		X				
Dinkelland					X	
Doesburg	X				X	
Doetinchem					X	
Dongeradeel			X			
Drimmelen				X		
Duiven					X	
Echt-Susteren			X			
Edam-Volendam	X					
Eemmond				X		
Eijsden- Margraten			X			
Emmen						X
Enkhuizen *	X	X				
Enschede				X	X	

Gemeente	Rijksmonumenten	Beschermde gezichten	Korte inspecties	Toezicht-Handhaving	Archeologie	Bouwhistorisch onderzoek
Ferwerderadiel			X			
Franekeradeel					X	
Geertruidenberg	X	X				
Geldermalsen					X	
Gemert-Bakel					X	
Goedereede					X	
Goes		X				
Gorinchem	X					
Graafstroom				X		
Graft - De Rijp						X
Groningen	X	X				
Haaren			X			
Haarlem	X				X	
Harlingen		X				
Heemskerk					X	
Heemstede			X			
Heerde					X	
Heerenveen	X	Aanw.				
Hellevoetsluis					X	X
Heusden	X					
Hilvarenbeek			X			
Hilversum	X					
Hoogezaand - Sappemeer				X		
Houten					X	
IJsselstein						X
Kampen		X				
Koggenland			X			
Kollumerland en Nieuwkruisland					X	
Landgraaf	X					
Leeuwarden						X
Leiden			X			
Liesveld			X			
Littenseradiel				X		
Lopik					X	
Loppersum			X			
Maarssen	X					
Maasgouw	X	X				
Maastricht					X	
Margraten					X	
Meerssen				X		
Menterwolde			X			
Middelburg	X					

Bijlage 1

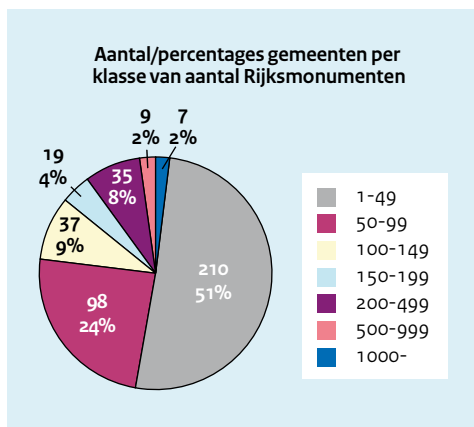
Gemeente	Rijksmonumenten	Beschermde gezichten	Korte inspecties	Toezicht-Handhaving	Archeologie	Bouwhistorisch onderzoek
Middelharnis	X					
Midden-Delfland					X	
Midden-Drenthe			X			
Moerdijk					X	
Montferland			X			
Naarden		X				
Neder-Betuwe					X	
Neerijnen					X	
Nijmegen					X	
Noord-Beveland			X			
Noordwijkerhout					X	
Oisterwijk			X			X
Oldambt			X			
Ommen						X
Oude IJsselstreek			X			
Ouder-Amstel					X	
Ouderkerk			X			
Oudewater	X				X	
Overbetuwe					X	
Papendrecht					X	
Putten					X	
Reeuwijk					X	
Rheden					X	
Ridderkerk			X			
Rijnwoude			X			
Roermond	X	X				
Roosendaal			X			
Rotterdam				X		
Rozendaal					X	
Schinnen			X			
Schoonhoven	X	X				
Schouwen-Duiveland		X	X			X
s-Hertogenbosch				X		
Sint-Michielsgestel	X					
Sittard-Geleen	X					
Sliedrecht					X	
Slochteren			X			
Sluis	X				X	
Steenwijkerland				X		
Stein			X			
Terschelling				X		
Texel	X					

Gemeente	Rijksmonumenten	Beschermde gezichten	Korte inspecties	Toezicht-Handhaving	Archeologie	Bouwhistorisch onderzoek
Tholen				X		
Twenterand					X	
Tynaarlo				X	X	
Ubbergen					X	
Utrechtse Heuvelrug						X
Vaals	X	X				
Valkenburg a/d Geul		X				
Veendam				X		
Veere	X				X	
Veghel					X	
Velsen				X	X	
Venlo					X	
Vianen	X					
Vlieland			X			
Vlissingen					X	
Vlist						X
Waterland		X	X			
Weesp	X					
Werkendam			X			
Wervershoof					X	
Westerveld	X				X	
Wijdmeren	X					
Wijk bij Duurstede				X		
Winsum					X	
Woudenberg					X	
Zaanstad	X					
Zaltbommel				X		
Zederik					X	
Zeevang					X	
Zutphen				X	X	
Totaal aantal gemeenten	155					
Gemeenten bevestigd i.h.k.v.:		Aantal				
Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010		347	79%			
Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012		415	100%			
Toelichting						
	Aanwijzing Inspectie van de procedure tot aanwijzing beschermd stads- en dorpsgezicht					
	Pilot-inspectie, niet verwerkt in eindonderzoek					
*	Resultaten inspectie niet verwerkt in eindonderzoek					

Bijlage 2: Aantallen rijksmonumenten in gemeenten naar klasse

Kwantitatieve gegevens rijksmonumenten en beschermde gezichten in alle gemeenten

Aantallen gemeenten ingedeeld naar aantallen rijksmonumenten



Aantal rijksmonumenten (klasse)	Aantal gemeenten in klasse	Percentage van de gemeenten	Aantal rijksmonumenten (klasse)	Aantal gemeenten in klasse	Percentage van de gemeenten
0	3	0,7%	0	3	0,7%
1-49	210	50,6%	1-99	308	74,2%
50-99	98	23,6%	100-199	56	13,5%
100-149	37	8,9%	200-	51	12,3%
150-199	19	4,6%			
200-499	35	8,4%			
500-999	9	2,2%			
1000-	7	1,7%			
Totaal	415	100,0%	Totaal	415	100,0%
Inclusief gemeenten zonder rijksmonumenten	418				

Van de 418 gemeenten hebben er 3 geen gebouwde rijksmonumenten. In driekwart van de gemeenten bevinden zich minder dan 100 gebouwde rijksmonumenten. In zelfs meer dan de helft van gemeenten bevinden zich minder dan 50 rijksmonumenten.

Bijlage 2

Aantal rijksmonumenten (klasse)	Aantal rijksmon.in gem. klasse	Percentage van de rijksmonumenten	Aantal rijksmonumenten (klasse)	Aantal rijksmon.in gem. klasse	Percentage van de rijksmonumenten
1-49	5.512	10,9%	1-99	12.322	24,3%
50-99	6.810	13,4%	100-199	7.850	15,5%
100-149	4.576	9,0%	200-	30.574	60,2%
150-199	3.274	6,5%			
200-499	10.458	20,6%			
500-999	5.646	11,1%			
1000-	14.470	28,5%			
Totaal	50.746	100,0%	Totaal	50.746	100,0%

Van de meer dan 50.000 rijksmonumenten bevindt zich 60% in de grote monumentengemeenten. Die vormen 12% (51) van alle gemeenten. Bijna 29% bevindt zich in nog geen 2% (7) van de gemeenten. Een kwart van alle rijksmonumenten bevindt zich in de kleinere monumentengemeenten met minder dan 100 rijksmonumenten. In de 210 gemeenten (51%) met minder dan 50 rijksmonumenten bevindt zich 11% van de rijksmonumenten. In de gemeenten die bij de Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 hebben aangegeven geen kennis te hebben op de gebieden architectuurhistorie, bouwhistorie en restauratietechniek, zijn 7489 rijksmonumenten aanwezig.

Bijlage 2

Aantal gemeentelijke monumenten (klasse)	Aantal gemeenten in klasse	Percentage van de gemeenten	Aantal gemeentelijke monumenten (klasse)	Aantal gemeenten in klasse	Percentage van de gemeenten
0	130	31,1%	0	130	31,1%
1-49	100	34,7%	1-99	167	58,0%
50-99	67	23,3%	100-199	71	24,7%
100-149	43	14,9%	200-	50	17,4%
150-199	28	9,7%			
200-499	34	11,8%			
500-999	10	3,5%			
1000-	6	2,1%			
Totaal	288	100,0%	Totaal	288	100,0%
Totaal aantal gemeenten	418				

Van de 418 gemeenten hebben er 130 geen gemeentelijke monumenten.

Van de 288 gemeenten met gemeentelijke monumenten heeft ruim een derde (100) minder dan 50 gemeentelijke monumenten.

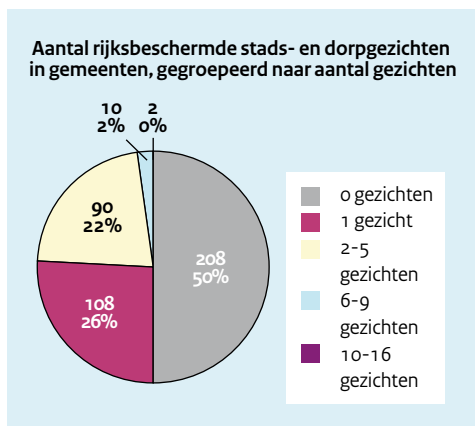
In zelfs meer dan de helft van gemeenten bevinden zich minder dan 50 gemeentelijke monumenten.

Aantal gemeentelijke monumenten (klasse)	Aantal gem. monumenten in gem. klasse	Percentage van de gem. monumenten	Aantal gem. monumenten (klasse)	Aantal gem. monumenten in gem. klasse	Percentage van de gem. monumenten
1-49	2.582	6,0%	1-99	7.273	17,0%
50-99	4.691	11,0%	100-199	9.927	23,2%
100-149	5.234	12,2%	200-	25.635	59,8%
150-199	4.693	11,0%			
200-499	10.024	23,4%			
500-999	6.745	15,7%			
1000-	8.866	20,7%			
Totaal	42.835	100,0%	Totaal	42.835	100,0%

Van de meer dan 42.000 gemeentelijke monumenten bevindt zich 60% in de klasse met 200 of meer gemeentelijke monumenten. Die vormen 17% (50) van de 288 gemeenten. Dat is een opmerkelijke parallel met de rijksmonumenten: 60% van de objecten in gemeenten met 200 of meer objecten.

Bijlage 3: Aantal rijksbeschermdde stads- en dorpsgezichten in gemeenten

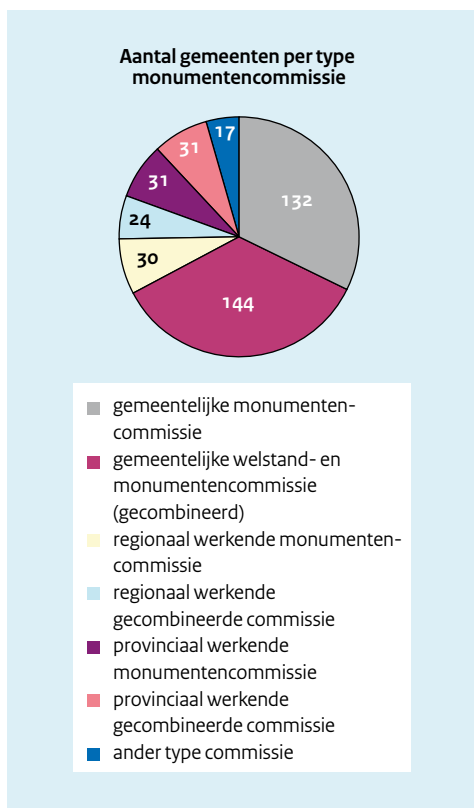
Aantallen gemeenten ingedeeld naar aantallen rijksbeschermdde stads- en dorpsgezichten



Klasse	Aantal gemeenten	Aantal gezichten
0 gezichten	208	0
1 gezicht	108	108
2-5 gezichten	90	246
6-9 gezichten	10	71
10-16 gezichten	2	31
Totaal	418	456

De 456 door het rijk beschermdde stads- en dorpsgezichten bevinden zich in de helft (210) van de gemeenten. Van de gemeenten met een beschermd gezicht heeft de helft één beschermd gezicht.

Bijlage 4: Indeling gemeenten naar soort monumentencommissie



Bron: Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Type commissie	Aantal gemeenten	Percentage
Gemeentelijke monumentencommissie	132	32,3%
Gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)	144	35,2%
Regionaal werkende monumentencommissie	30	7,3%
Regionaal werkende gecombineerde commissie	24	5,9%
Provinciaal werkende monumentencommissie	31	7,6%
Provinciaal werkende gecombineerde commissie	31	7,6%
Ander type commissie	17	4,2%
Totaal	409	100,0%

Van de 415 gemeenten met rijksmonumenten hebben er 4 het antwoord 'onbekend' ingevuld en 2 niets ingevuld. De helft van alle gemeenten laat zich adviseren door een geïntegreerde commissie, hetzij gemeentelijk, regionaal of provinciaal.

Bijlage 5: Kwantitatieve gegevens 19 inspectiegemeenten

De 19 tussen 2008 en 2012 geïnspecteerde gemeenten zijn onder te verdelen in:

- kleinere monumentengemeenten (minder dan 100 rijksmonumenten),
- middelgrote monumentengemeenten (100-200 rijksmonumenten) en
- grote monumentengemeenten (meer dan 200 rijksmonumenten).

In die gemeenten zijn inspecties gehouden op gebied van:

- instandhouding rijksmonumenten (RM) of
- rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten (BSDG) of
- een combinatie van instandhouding rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten (RM/BSDG)

Met het combineren van bovenstaande indelingen zijn de geïnspecteerde gemeenten in te delen in zes groepen volgens onderstaand schema:

	Kleinere monumentengemeenten	Middelgrote monumentengemeenten	Grote monumentengemeenten
Inspectie Rijksmonumenten	Heerenveen Sint-Michielsgestel	Hilversum	Sluis Veere Zaanstad Haarlem Middelburg
Inspectie Rijksbeschermd gezichten			Goes Roermond Harlingen Kampen
Inspectie Rijksmonumenten en Rijksbeschermd gezichten		Geertruidenberg Schoonhoven Vaals Maasgouw	Brielle Groningen Schouwen-Duiveland

Bijlage 5

Informatie over de gemeenten is ingedeeld in tabellen. Hieronder volgt een overzicht van de rubrieken met een korte toelichting.

Gemeente	(Gemeentenaam)
Inwoners	Per 1 februari 2012, bron: CBS, geciteerd op Wikipedia, tenzij anders vermeld
Oppervlakte	In km ² bron: Wikipedia. Betreft land en water, tenzij anders vermeld
Aantal rijksmonumenten	Ten tijde van de uitgevoerde inspectie, volgens opgave RCE
Aantal gemeentelijke monumenten	volgens gemeente
Aantal rijksbeschermd gezichten	Ten tijde van de uitgevoerde inspectie
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	volgens gemeente
Aantal archeologische rijksmonumenten	per 1 december 2012, bron: Archis
Soort adviescommissie tvv inspectie	ten tijde van de inspectie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	Bron: opgave van de gemeente bij de Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

Kleinere monumentengemeenten (minder dan 100 Rijksmonumenten) Inspectie rijksmonumenten

Gemeente	Heerenveen
Inwoners	43.545
Oppervlakte	140,15 km ²
Aantal rijksmonumenten	71
Aantal gemeentelijke monumenten	262
Aantal rijksbeschermd gezichten	0 (1 in procedure)
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	0
Soort adviescommissie (december 2009)	provinciaal werkende welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Gemeente	Sint-Michiëlsgestel
Inwoners	28.123
Oppervlakte	64,40 km ²
Aantal rijksmonumenten	77
Aantal gemeentelijke monumenten	123
Aantal rijksbeschermd gezichten	0
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	0
Soort adviescommissie (juni 2010)	gemeentelijke monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	provinciaal werkende monumentencommissie

Bijlage 5

Middelgrote monumentengemeenten Inspectie rijksmonumenten

Gemeente	Hilversum
Inwoners	85.539
Oppervlakte	46,24 km ²
Aantal rijksmonumenten	145
Aantal gemeentelijke monumenten	750
Aantal rijksbeschermd gezichten	1 +2 in procedure
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	7
Soort adviescommissie (november 2009)	gemeentelijke commissie voor welstand en monumenten (deels gecombineerd, bestaat uit 2 'kamers')
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Bijlage 5

Middelgrote monumentengemeenten Inspectie rijksmonumenten en Rijksbeschermd gezichten

Gemeente	Geertruidenberg
Inwoners	21.469
Oppervlakte	29,69 km ²
Aantal rijksmonumenten	117
Aantal gemeentelijke monumenten	57
Aantal rijksbeschermd gezichten	1
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	2
Soort adviescommissie (maart 2010)	gemeentelijke monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke monumentencommissie

Gemeente	Schoonhoven
Inwoners	11.914
Oppervlakte	6,96 km ²
Aantal rijksmonumenten	147
Aantal gemeentelijke monumenten	31
Aantal rijksbeschermd gezichten	1
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	0
Soort adviescommissie (maart 2011)	gemeentelijke monumentencommissie, die ingewikkelde aanvragen voorlegt aan de grote monumentencommissie van de provinciaal werkende monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Bijlage 5

Middelgrote monumentengemeenten Inspectie rijksmonumenten en Rijksbeschermd gezichten

Gemeente	Vaals
Inwoners	9.732
Oppervlakte	23,90 km ²
Aantal rijksmonumenten	165
Aantal gemeentelijke monumenten	0
Aantal rijksbeschermd gezichten	6
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	7
Soort adviescommissie (december 2011)	regionaal werkende gecombineerde commissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	regionaal werkende gecombineerde commissie

Gemeente	Maasgouw
Inwoners	24.090
Oppervlakte	58,02 km ²
Aantal rijksmonumenten	199
Aantal gemeentelijke monumenten	111
Aantal rijksbeschermd gezichten	3
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	2
Soort adviescommissie (november 2011)	gemeentelijke monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke monumentencommissie

Bijlage 5

Grote Monumentengemeenten Inspectie rijksmonumenten

Gemeente	Sluis
Inwoners	23.880
Oppervlakte	307,01 km ²
Aantal rijksmonumenten	204
Aantal gemeentelijke monumenten	0
Aantal rijksbeschermd gezichten	1
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	13
Soort adviescommissie (december 2008)	gemeentelijke monumentencommissie bestaat uit een lid, dat kan terugvallen op deskundigheid van de grote monumentencommissie van de provinciaal werkende monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	provinciaal werkende monumentencommissie

Gemeente	Veere
Inwoners	21.962
Oppervlakte	207,09 km ²
Aantal rijksmonumenten	235
Aantal gemeentelijke monumenten	155
Aantal rijksbeschermd gezichten	0
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	1
Aantal archeologische rijksmonumenten	0
Soort adviescommissie (november 2008)	gemeentelijke welstands- en monumentencommissie, die vanuit provinciaal werkende monumentencommissie wordt georganiseerd; plaatselijke commissie bestaat uit twee leden.
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Bijlage 5

Grote Monumentengemeenten Inspectie rijksmonumenten

Gemeente	Zaanstad
Inwoners	148.248 (per 01-01-2012)
Oppervlakte	83,04 km ²
Aantal rijksmonumenten	238
Aantal gemeentelijke monumenten	155
Aantal rijksbeschermd gezichten	3
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	1
Soort adviescommissie (november 2009)	gemeentelijke monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke monumentencommissie

Gemeente	Haarlem
Inwoners	151.927
Oppervlakte	32,12 km ²
Aantal rijksmonumenten	1112
Aantal gemeentelijke monumenten	240
Aantal rijksbeschermd gezichten	2
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	0
Soort adviescommissie (oktober 2009)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Gemeente	Middelburg
Inwoners	47.622
Oppervlakte	53,05 km ²
Aantal rijksmonumenten	1112
Aantal gemeentelijke monumenten	111
Aantal rijksbeschermd gezichten	2
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	1
Soort adviescommissie (november 2008)	gemeentelijke monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Bijlage 5

Grote Monumentengemeenten Inspectie rijksbeschermd gezichten

Gemeente	Goes
Inwoners	36.933
Oppervlakte	92,84 km ²
Aantal rijksmonumenten	211
Aantal gemeentelijke monumenten	2
Aantal rijksbeschermd gezichten	3
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	5
Soort adviescommissie (mei 2009)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Gemeente	Roermond
Inwoners	56.255
Oppervlakte	71,19 km ²
Aantal rijksmonumenten	241
Aantal gemeentelijke monumenten	230
Aantal rijksbeschermd gezichten	2
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	20
Soort adviescommissie (Juli 2009)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Bijlage 5

Grote Monumentengemeenten Inspectie rijksbeschermd gezichten

Gemeente	Harlingen
Inwoners	15.872
Oppervlakte	387,67 km ² , waarvan 25,02 km ² land
Aantal rijksmonumenten	512
Aantal gemeentelijke monumenten	98
Aantal rijksbeschermd gezichten	2
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	4
Soort adviescommissie (oktober 2008)	provinciaal werkende gecombineerde commissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	provinciaal werkende gecombineerde commissie

Gemeente	Kampen
Inwoners	50.747 (bron: gemeentegids Kampen)
Oppervlakte	161,84 km ² , waarvan 141,45 km ² land
Aantal rijksmonumenten	530
Aantal gemeentelijke monumenten	147
Aantal rijksbeschermd gezichten	1
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	3
Soort adviescommissie (september 2008)	gezamenlijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Bijlage 5

Grote Monumentengemeenten

Inspectie rijksmonumenten en rijksbeschermd gezichten

Gemeente	Brielle
Inwoners	16.104
Oppervlakte	31,12 km ²
Aantal rijksmonumenten	371
Aantal gemeentelijke monumenten	43
Aantal rijksbeschermd gezichten	1
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	?
Aantal archeologische rijksmonumenten	0
Soort adviescommissie (mei 2011)	gemeentelijke monumentencommissie
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Gemeente	Groningen
Inwoners	192.735
Oppervlakte	83,69 km ²
Aantal rijksmonumenten	634
Aantal gemeentelijke monumenten	412
Aantal rijksbeschermd gezichten	8
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	32
Soort adviescommissie (september 2010)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Gemeente	Schouwen-Duiveland
Inwoners	34.140
Oppervlakte	488,94 km ² , waarvan 231,08 km ² land
Aantal rijksmonumenten	793
Aantal gemeentelijke monumenten	400
Aantal rijksbeschermd gezichten	4
Aantal gemeentelijke beschermd gezichten	0
Aantal archeologische rijksmonumenten	10
Soort adviescommissie (mei 2009)	gemeentelijke welstands- en monumentencommissie, die vanuit provinciaal werkende monumentencommissie wordt georganiseerd; plaatselijke commissie bestaat uit twee leden.
Soort adviescommissie (Monitor 2011)	gemeentelijke welstand- en monumentencommissie (gecombineerd)

Bijlage 6: Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 16 gemeenten (2006-2008)

(op basis van toezichtskader versie 16-06-2006)

Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 16 gemeenten (2006-2008)

Indi- cator	Omschrijving	Percentages			Aant. gem.	Aantallen		
		+	+/-	-		+	+/-	-
R1.1	De redengevende omschrijving is nog van toepassing	100%	0%	0%	16	16	0	0
R3.	De restauraties en/of wijzigingen hebben geleid tot een verantwoord resultaat	44%	50%	6%	16	7	8	1
R1.2	De schoonheid, de betekenis voor de wetenschap en/of de cultuurhistorische waarden zijn voldoende behouden	75%	25%	0%	16	12	4	0
R2.	De eigenaren hebben een visie op instandhouding gericht op de waarden van het monument	25%	75%	0%	16	4	12	0
E1.1	Het onderzoek is voorafgaand aan de planvorming uitgevoerd	13%	13%	75%	16	2	2	12
E1.2	Gedurende de werkzaamheden wordt nader onderzoek verricht	0%	19%	81%	16	0	3	13
E1.3	Het onderzoek is deskundig en van voldoende diepgang	7%	14%	79%	14	1	2	11
E1.4	De resultaten van het betreffende onderzoek zijn verwerkt in het plan	6%	25%	69%	16	1	4	11
E1.5	De resultaten zijn vastgelegd en gedocumenteerd	0%	25%	75%	16	0	4	12
E2.1	De initiatiefnemer heeft een ontvankelijk plan ingediend	63%	38%	0%	16	10	6	0
E2.2	Bij plannen van ingrijpende aard en bij plannen waar dat gewenst wordt, is vooroverleg gevoerd tussen de initiatiefnemer en de overheid	75%	13%	13%	16	12	2	2
E2.3	Het restauratieplan gaat uit van behoud en herstel van de aanwezige waarden uit het oogpunt van monumentenzorg	60%	40%	0%	15	9	6	0
E2.4	De werkzaamheden zijn goed aangegeven en de noodzaak is goed beargumenteerd	50%	31%	19%	16	8	5	3
E3.1	De procedure wordt op zorgvuldige wijze gevolgd	38%	50%	13%	16	6	8	2
E3.2	Latere wezenlijke wijzigingen van plannen worden opnieuw aan de adviesorganen voorgelegd	50%	44%	6%	16	8	7	1
E3.3	De wettelijke termijnen worden gehanteerd	75%	19%	6%	16	12	3	1
E4.1	De adviezen zijn deskundig	63%	38%	0%	16	10	6	0
E4.2	De adviezen zijn transparant en dragen bij aan een juiste besluitvorming	50%	44%	6%	16	8	7	1
E4.3	Het adviesorgaan is voldoende deskundig	63%	38%	0%	16	10	6	0
E4.4	Het adviesorgaan werkt professioneel	25%	56%	19%	16	4	9	3
E5.1	Er is rekening gehouden met de adviezen op het gebied van de monumentenzorg	63%	25%	13%	16	10	4	2
E5.2	Het besluit is op basis van een duidelijke gemotiveerde afweging gemaakt	50%	38%	13%	16	8	6	2
E5.3	Indien voor een bepaalde restauratie geen vergunning nodig is, heeft de overheid op goede gronden tot deze beoordeling kunnen komen	33%	33%	33%	3	1	1	1

Bijlage 6

Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 16 gemeenten (2006-2008)

Indicator	Omschrijving	Percentages			Aant. gem.	Aantallen		
		+	+/-	-		+	+/-	-
E6.1	De werkzaamheden worden uitgevoerd conform de vergunning	50%	38%	13%	16	8	6	2
E6.2	De werkzaamheden worden deskundig begeleid	25%	44%	31%	16	4	7	5
E6.3	De werkzaamheden worden deskundig uitgevoerd	75%	25%	0%	16	12	4	0
E7.1	Het object wordt op de juiste wijze beheerd	94%	6%	0%	16	15	1	0
E7.2	Het object wordt goed onderhouden	81%	19%	0%	16	13	3	0
E7.3	Het object wordt op de juiste wijze gebruikt	81%	19%	0%	16	13	3	0
W1.1	Er is voldoende cultuurhistorische kennis	13%	19%	69%	16	2	3	11
W1.2	Er is voldoende restauratietechnische kennis	44%	25%	31%	16	7	4	5
W1.3	Er is voldoende kennis op het gebied van de subsidie- en overige financiële regelingen	56%	25%	19%	16	9	4	3
W1.4	Er is voldoende kennis van de betreffende wet- en regelgeving	56%	38%	6%	16	9	6	1
W1.5	De benodigde kennis wordt adequaat ingezet ten behoeve van alle werkzaamheden	27%	40%	33%	15	4	6	5
W2.1	De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988	38%	31%	31%	16	6	5	5
W2.2	De gemeente maakt haar handhavingbeleid inzichtelijk	38%	25%	38%	16	6	4	6
W3.1	Er is visie op het gebied van communicatie	0%	13%	88%	16	0	2	14
W3.2	De continuïteit van de interne informatieoverdracht wordt gewaarborgd	13%	19%	69%	16	2	3	11
W3.3	De betrokkenen worden op de juiste wijze geïnformeerd	19%	50%	31%	16	3	8	5
W4.1	In de dossiers zitten de relevante stukken	60%	7%	33%	15	9	1	5
W4.2	De gemeente heeft een systeem waarin wijzigingen aan monumenten worden bijgehouden	71%	14%	14%	7	5	1	1
W4.3	De documentatie is raadpleegbaar bij de overheid	53%	33%	13%	15	8	5	2
W5.1	Er is een actuele monumentenverordening	75%	13%	13%	16	12	2	2
W5.2	Er is een actueel beleidsplan voor de monumentenzorg	6%	19%	75%	16	1	3	12
W5.3	Het welstandsbeleid houdt rekening met de aanwezige cultuurhistorische waarden	69%	25%	6%	16	11	4	1
W5.4	Het ruimtelijk en stedelijk beleid wordt door de aanwezige monumenten (en historische structuren) geïnspireerd	25%	38%	38%	16	4	6	6
W6	Er is sprake van kwaliteitszorg voor de monumentenzorg	0%	13%	88%	16	0	2	14
W7.1	Er is rekening gehouden met de educatieve waarde	19%	13%	69%	16	3	2	11
W7.2	Er is rekening gehouden met de toeristische waarde van monumenten en historische structuren	50%	44%	6%	16	8	7	1
W7.3	De economische waarde van de monumenten wordt op de juiste wijze afgewogen	19%	38%	44%	16	3	6	7

Bijlage 7: Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 15 gemeenten (2008-2012)

(op basis van toezichtskader versie 14-11-2011)

Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 15 gemeenten (2008-2012)

Indicator	Omschrijving	Percentages			Aant. gem.	Aantallen		
		+	+/-	-		+	+/-	-
R1.1	De restauraties en/of wijzigingen hebben geleid tot een verantwoord resultaat	73%	27%	0%	15	11	4	0
R1.2	De schoonheid, de betekenis voor de wetenschap en/of de cultuurhistorische waarden zijn voldoende behouden	53%	47%	0%	15	8	7	0
R1.3	De eigenaren hebben een visie op instandhouding gericht op de waarden van het monument	67%	33%	0%	15	10	5	0
E1.1	Het onderzoek is voorafgaan aan de planvorming uitgevoerd	13%	40%	47%	15	2	6	7
E1.2	Gedurende de werkzaamheden wordt nader onderzoek verricht	0%	20%	80%	15	0	3	12
E1.3	Het onderzoek is deskundig en van voldoende diepgang	20%	50%	30%	10	2	5	3
E1.4	De resultaten van het betreffende onderzoek zijn verwerkt in het plan	20%	70%	10%	10	2	7	1
E1.5	De resultaten zijn vastgelegd en gedocumenteerd	30%	50%	20%	10	3	5	2
E2.1	De initiatiefnemer heeft een ontvankelijk plan ingediend	73%	20%	7%	15	11	3	1
E2.2	Bij plannen van ingrijpende aard en bij plannen waar dat gewenst wordt, is vooroverleg gevoerd tussen de initiatiefnemer en de overheid	60%	33%	7%	15	9	5	1
E2.3	Het restauratieplan gaat uit van behoud en herstel van de aanwezige waarden uit het oogpunt van monumentenzorg	47%	53%	0%	15	7	8	0
E2.4	De werkzaamheden zijn goed aangegeven en de noodzaak is goed beargumenteerd	60%	40%	0%	15	9	6	0
E3.1	De procedure wordt op zorgvuldige wijze gevolgd	40%	60%	0%	15	6	9	0
E3.2	Latere wezenlijke wijzigingen van plannen worden opnieuw aan de adviesorganen voorgelegd	60%	33%	7%	15	9	5	1
E3.3	De wettelijke termijnen worden gehanteerd	47%	20%	33%	15	7	3	5
E4.1	<i>De adviezen zijn deskundig</i> Monumentencommissie Rijksdienst (RCE) Provincie	60%	33%	7%	15	9	5	1
		79%	21%	0%	14	11	3	0
		67%	33%	0%	3	2	1	0
E4.2	<i>De adviezen zijn transparant en dragen bij aan een juiste besluitvorming</i> Monumentencommissie Rijksdienst (RCE) Provincie	60%	20%	20%	15	9	3	3
		64%	21%	14%	14	9	3	2
		67%	33%	0%	3	2	1	0
E4.3	<i>Het adviesorgaan is voldoende deskundig</i> Monumentencommissie Rijksdienst (RCE) Provincie	47%	40%	13%	15	7	6	2
		85%	15%	0%	13	11	2	0
		100%	0%	0%	1	1	0	0

Bijlage 7

Samenvattend overzicht Inspecties Instandhouding Rijksmonumenten in 15 gemeenten (2008-2012)

Indicator	Omschrijving	Percentages			Aant. gem.	Aantallen		
		+	+/-	-		+	+/-	-
E4.4	Het adviesorgaan werkt professioneel Monumentencommissie Rijksdienst (RCE) Provincie	27%	73%	0%	15	4	11	0
		57%	43%	0%	14	8	6	0
		0%	100%	0%	2	0	2	0
E5.1	Er is rekening gehouden met de adviezen op het gebied van de monumentenzorg	53%	47%	0%	15	8	7	0
E5.2	Het besluit is op basis van een duidelijke gemotiveerde afweging gemaakt	20%	73%	7%	15	3	11	1
E6.1	De werkzaamheden worden uitgevoerd conform de vergunning	64%	29%	7%	14	9	4	1
E6.2	De werkzaamheden worden deskundig begeleid	13%	40%	47%	15	2	6	7
E6.3	De werkzaamheden worden deskundig uitgevoerd	57%	43%	0%	14	8	6	0
E6.4	Van de restauratie en/of wijziging van het monument is een schriftelijke verantwoording gemaakt	0%	9%	91%	11	0	1	10
E7.1	Het object wordt op de juiste wijze beheerd	100%	0%	0%	15	15	0	0
E7.2	Het object wordt goed onderhouden	87%	13%	0%	15	13	2	0
E7.3	Het object wordt op de juiste wijze gebruikt	100%	0%	0%	15	15	0	0
W1.1	Er is voldoende cultuurhistorische kennis	27%	20%	53%	15	4	3	8
W1.2	Er is voldoende restauratietechnische kennis	47%	27%	27%	15	7	4	4
W1.3	Er is voldoende kennis op het gebied van de subsidie- en overige financiële regelingen	69%	15%	15%	13	9	2	2
W1.4	Er is voldoende kennis van de betreffende wet- en regelgeving	85%	15%	0%	13	11	2	0
W1.5	De benodigde kennis wordt adequaat ingezet ten behoeve van alle werkzaamheden	13%	67%	20%	15	2	10	3
W2.1	Er is een actuele monumentenverordening	80%	13%	7%	15	12	2	1
W2.2	Er is een actueel beleidsplan voor de monumentenzorg	33%	33%	33%	15	5	5	5
W2.3	Het welstandsbeleid houdt rekening met de aanwezige cultuurhistorische waarden	73%	27%	0%	15	11	4	0
W2.4	Het ruimtelijk en stedelijk beleid wordt door de aanwezige monumenten (en historische structuren) geïnspireerd	20%	60%	20%	15	3	9	3
W2.5	Er is sprake van kwaliteitszorg voor de monumentenzorg	0%	0%	100%	13	0	0	13
W3.1	De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988	7%	47%	47%	15	1	7	7
W3.2	De gemeente maakt haar handhavingbeleid inzichtelijk	36%	21%	43%	14	5	3	6
W4.1	De economische waarde van de monumenten wordt op de juiste wijze afgewogen	40%	40%	20%	15	6	6	3
W4.2	Er is rekening gehouden met de toeristische waarde van monumenten en historische structuren	53%	40%	7%	15	8	6	1
W4.3	Er is rekening gehouden met de educatieve waarde	46%	23%	31%	13	6	3	4

Bijlage 7

Indicator	Omschrijving	Percentages			Aant. gem.	Aantallen		
		+	+/-	-		+	+/-	-
W5.1	Er is visie op het gebied van communicatie	0%	21%	79%	14	0	3	11
W5.2	De continuïteit van de interne informatieoverdracht wordt gewaarborgd	47%	33%	20%	15	7	5	3
W5.3	De betrokkenen worden op de juiste wijze geïnformeerd	40%	40%	20%	15	6	6	3
W5.4	Door de overheid verstrekte informatie over subsidies en financiële regelingen hebben de eigenaar gestimuleerd om het monument goed te onderhouden/restaureren	50%	29%	21%	14	7	4	3
W6.1	In de dossiers zitten de relevante stukken	40%	20%	40%	15	6	3	6
W6.2	De gemeente heeft een systeem waarin wijzigingen aan monumenten worden bijgehouden	67%	8%	25%	12	8	1	3
W6.3	De documentatie is raadpleegbaar bij de overheid	36%	50%	14%	14	5	7	2

Bijlage 8: Samenvattend overzicht Inspecties Beschermd stads- en dorpsgezichten in 11 gemeenten

(op basis van toezichtskader versie 10-05-2011)

Samenvattend overzicht Beschermd Stads- en Dorpsgezichten 11 gemeenten

Indicator	Omschrijving	Percentages			Aant. gem.	Aantallen		
		+	+/-	-		+	+/-	-
R1.1	De wijzigingen hebben geleid tot een verantwoord resultaat	20%	70%	10%	10	2	7	1
R1.2	De schoonheid, de ruimtelijke of structurele samenhang, de betekenis voor de wetenschap en/of de cultuurhistorische waarden zijn voldoende behouden	45%	55%	0%	11	5	6	0
R1.3	De gemeente heeft een visie op instandhouding gericht op de waarden van het beschermde gezicht	27%	9%	64%	11	3	1	7
E1.1	Ten behoeve van de cultuurhistorische paragraaf in het beschermende bestemmingsplan is cultuurhistorisch onderzoek uitgevoerd	27%	45%	27%	11	3	5	3
E1.2	Ten behoeve van een ontwikkeling in het aangewezen of in procedure zijnde beschermde gezicht is een cultuurhistorische verkenning, analyse en/of effectrapportage uitgevoerd	18%	9%	73%	11	2	1	8
E1.3	De onderzoeken zijn deskundig en van voldoende diepgang	17%	0%	83%	6	1	0	5
E1.4	De resultaten van de onderzoeken zijn verwerkt in de plannen	17%	17%	67%	6	1	1	4
E1.5	De resultaten zijn vastgelegd en gedocumenteerd	17%	17%	67%	6	1	1	4
E2.1	Het bestemmingsplan werkt beschermend	64%	27%	9%	11	7	3	1
E2.2	De procedure om te komen tot een beschermend bestemmingsplan is zorgvuldig gevolgd	75%	13%	13%	8	6	1	1
E3.1	Bij de aanvraagprocedure wordt voldoende rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden, zoals opgenomen in de toelichting op de aanwijzing	9%	9%	82%	11	1	1	9
E3.2	Het besluit doet recht aan de waarden van het beschermde gezicht	18%	55%	27%	11	2	6	3
E4.1	De adviezen zijn deskundig	60%	30%	10%	10	6	3	1
E4.2	De adviezen zijn transparant en dragen bij aan een juiste besluitvorming	70%	10%	20%	10	7	1	2
E4.3	Het adviesorgaan is voldoende deskundig	50%	40%	10%	10	5	4	1
E4.4	Het adviesorgaan werkt professioneel	67%	22%	11%	9	6	2	1
E5.1	Er is bij binnen- en buitenplanse vrijstellingen rekening gehouden met de adviezen op het gebied van de cultuurhistorie	36%	9%	55%	11	4	1	6
E5.2	Bij binnenplanse vrijstellingen is de cultuurhistorische waarde voldoende meegewogen in de beoordeling	17%	50%	33%	6	1	3	2
E5.3	Bij buitenplanse vrijstellingen is het besluit op basis van een duidelijke ruimtelijke onderbouwing genomen	27%	9%	45%	11	3	1	5

Bijlage 8

Samenvattend overzicht Beschermd Stads- en Dorpsgezichten 11 gemeenten

Indicator	Omschrijving	Percentages			Aant. gem.	Aantallen		
		+	+/-	-		+	+/-	-
W1.1	Er is voldoende cultuurhistorische kennis	55%	0%	45%	11	6	0	5
W1.2	Er is voldoende kennis van (historische) stedenbouw dan wel cultuurlandschap	45%	9%	45%	11	5	1	5
W1.3	Er is voldoende kennis van de ruimtelijke ordening	90%	10%	0%	10	9	1	0
W1.4	De benodigde kennis wordt adequaat ingezet ten behoeve van alle werkzaamheden	29%	43%	29%	7	2	3	2
W2.1	De overheid stimuleert dat cultuurhistorie wordt meegewogen in ruimtelijke ontwikkelingen	64%	27%	9%	11	7	3	1
W2.2	Het ruimtelijke orderingsbeleid houdt rekening met het beschermde gezicht	73%	0%	27%	11	8	0	3
W2.3	Er is een actuele nota cultuurhistorie	18%	9%	73%	11	2	1	8
W2.4	Het beleid ten aanzien van de functies in het beschermde gezicht houdt rekening met de cultuurhistorische waarden	38%	25%	38%	8	3	2	3
W2.5	De directe omgeving van het gezicht wordt op een zodanige wijze beheerd dat de waarden van het beschermde gezicht niet worden aangetast	10%	30%	60%	10	1	3	6
W2.6	Er is sprake van kwaliteitszorg voor de cultuurhistorie en ruimtelijke ordening	0%	13%	88%	8	0	1	7
W3.1	De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988 en de Wro	9%	55%	36%	11	1	6	4
W3.2	Er is een handhavingparagraaf opgenomen in het beschermende bestemmingsplan	25%	0%	75%	8	2	0	6
W3.3	De gemeente maakt haar handhavingsbeleid inzichtelijk	55%	0%	36%	11	6	0	4
W4.1	De economische waarde van het beschermde gezicht wordt op de juiste wijze afgewogen	27%	9%	64%	11	3	1	7
W4.2	Er is rekening gehouden met de educatieve waarde	45%	45%	9%	11	5	5	1
W4.3	Er is rekening gehouden met de toeristische waarde	82%	9%	9%	11	9	1	1
W5.1	Er is visie op het gebied van communicatie	13%	0%	88%	8	1	0	7
W5.2	De continuïteit van de interne informatieoverdracht wordt gewaarborgd	45%	36%	18%	11	5	4	2
W5.3	De betrokkenen worden op de juiste wijze geïnformeerd	73%	0%	27%	11	8	0	3
W6.1	In de dossiers zitten de relevante stukken	36%	36%	27%	11	4	4	3
W6.2	De documentatie is raadpleegbaar bij de overheid	40%	50%	10%	10	4	5	1

Bijlage 9: Effecten Inspecties Rijksmonumenten 16 gemeenten 2006-2008

Effecten Inspecties Rijksmonumenten 16 gemeenten 2006-2008									
	Percentages				aantal aanbevelingen	Aantallen			
	R	D	W	N		R	D	W	N
R1 Beschermde waarden	100%	0%	0%	0%	1	1	0	0	0
E1 Onderzoek	30%	39%	15%	15%	33	10	13	5	5
E2 Planvorming	56%	33%	0%	11%	9	5	3	0	1
E3 Planbehandeling	75%	13%	0%	13%	16	12	2	0	2
E4 Advisering	50%	18%	20%	11%	44	22	8	9	5
E5 Besluit	69%	8%	8%	15%	13	9	1	1	2
E6 Uitvoering	43%	43%	0%	14%	14	6	6	0	2
E7 Beheer en onderhoud	67%	0%	0%	33%	3	2	0	0	1
W1 Kennis	45%	45%	5%	5%	20	9	9	1	1
W2 Beleid	21%	14%	38%	28%	29	6	4	11	8
W3 Toezicht en handhaving	57%	21%	7%	14%	14	8	3	1	2
W4 Maatsch.meerwaarde	50%	25%	25%	0%	4	2	1	1	0
W5 Info.overdracht	42%	21%	8%	29%	24	10	5	2	7
W6 Documentatie	67%	33%	0%	0%	6	4	2	0	0
Totaal	46%	25%	13%	16%	230	106	57	31	36

Score per kenmerk: aantallen aanbevelingen, percentage opvolging van totaal aantal

R = Gerealiseerd

D = Deels gerealiseerd

W = Wordt aan gewerkt

N = Niet gerealiseerd

Bijlage 10: Effecten Inspecties Rijksmonumenten 15 gemeenten 2008-2012

Effecten Inspecties Rijksmonumenten 15 gemeenten 2008-2012									
	Percentages				aantal aanbevelingen	Aantallen			
	R	D	W	N		R	D	W	N
E1 Onderzoek	65%	15%	8%	12%	26	17	4	2	3
E2 Planvorming	71%	14%	0%	14%	7	5	1	0	1
E3 Planbehandeling	85%	0%	0%	15%	13	11	0	0	2
E4 Advisering	74%	11%	3%	13%	38	28	4	1	5
E5 Besluit	75%	0%	0%	25%	8	6	0	0	2
E6 Uitvoering	44%	33%	0%	22%	9	4	3	0	2
E7 Beheer en onderhoud	60%	20%	0%	20%	5	3	1	0	1
W1 Kennis	55%	27%	0%	18%	11	6	3	0	2
W2 Beleid	38%	13%	13%	38%	16	6	2	2	6
W3 Toezicht en handhaving	46%	23%	8%	23%	13	6	3	1	3
W4 Maatsch. meerwaarde	100%	0%	0%	0%	2	2	0	0	0
W5 Informatie overdracht	67%	28%	0%	6%	18	12	5	0	1
W6 Documentatie	75%	0%	0%	25%	4	3	0	0	1
Totaal	64%	15%	4%	17%	170	109	26	6	29

Score per kenmerk: aantallen aanbevelingen, percentage opvolging van totaal aantal

R = Gerealiseerd

D = Deels gerealiseerd

W = Wordt aan gewerkt

N = Niet gerealiseerd

Bijlage 1 1: Effecten Inspecties Beschermd stads- en dorpsgezichten

Effecten Inspecties Beschermd stads- en dorpsgezichten										
	Percentages				aantal aanbev.	Aantallen				
	R	D	W	N		R	D	W	N	
E1 Onderzoek	36%	45%	18%	0%	11	4	5	2	0	
E2 Bestemmingsplannen	83%	17%	0%	0%	6	5	1	0	0	
E3 Planbehandeling	67%	17%	0%	17%	6	4	1	0	1	
E4 Advisering	100%	0%	0%	0%	15	15	0	0	0	
E5 Besluit afwijking bp.	100%	0%	0%	0%	3	3	0	0	0	
W1 Kennis	75%	0%	0%	25%	4	3	0	0	1	
W2 Beleid	11%	22%	33%	33%	9	1	2	3	3	
W3 Toezicht en handhaving	33%	33%	33%	0%	6	2	2	2	0	
W4 Maatsch.meerwaarde	100%	0%	0%	0%	3	3	0	0	0	
W5 Info.overdracht	50%	50%	0%	0%	4	2	2	0	0	
W6 Documentatie	100%	0%	0%	0%	1	1	0	0	0	
Totaal	63%	19%	10%	7%	68	43	13	7	5	

Score per kenmerk: aantallen aanbevelingen, percentage opvolging van totaal aantal

R = Gerealiseerd

D = Deels gerealiseerd

W = Wordt aan gewerkt

N = Niet gerealiseerd

Bijlage 12: Inspecties in het nieuws

Het mysterie van Westerveld

De gemeente Westerveld lijkt wel zo'n voetbalclub die binnen een handjevol jaren van de onderste regionen doorstoot naar de top. Eerst uitgeroepen tot de groenste gemeente. En even later ook nog eens erfgoedgemeente van Nederland. Dat is niet gek voor een gemeente die in 2007 nog op haar kont lag. Het stoutste jongetje van de klas blijkt opeens de braafste leerling die alleen maar negens en tienen haalt. In 2006 scoorde Westerveld louter onvoldoendes bij de Erfgoedinspectie van Nederland. "Het gaat niet goed met het erfgoed van de gemeente", schreef de inspectie. Westerveld kwam zelfs onder toezicht. (...) Vijf jaar na dat beroerde rapport. Diezelfde Erfgoedinspectie heeft zojuist haar felicitaties overgebracht. Westerveld is uitgeroepen tot de erfgoedgemeente van Nederland.(...)

Dagblad van het Noorden, 3 december 2011

Inspectie: Roermond moet erfgoednota maken

ROERMOND - Het in stand houden van het beschermd stadsgezicht van Roermond kan beter worden gegarandeerd als het stadsbestuur een integrale beleidsvisie opstelt over en voor de cultuurhistorie. Dat vindt de Erfgoedinspectie, die namens het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) toezicht houdt op het in stand houden van het cultureel erfgoed in ons land.

De inspectie bracht afgelopen zomer een bezoek aan Roermond om te bekijken hoe het stadsbestuur omspringt met het beschermd stadsgezicht. Volgens de inspectie vinden in Roermond ontwikkelingen plaats waarbij economische motieven prevaleren boven cultuurhistorische. Volgens de inspectie is het cultuurhistorisch beleid in Roermond te veel versnipperd. De inspectie stelt daarom voor om een integrale beleidsvisie op te stellen, een soort erfgoednota, waarin alle facetten van de cultuurhistorie worden opgenomen. (...)

Dagblad De Limburger, 2 februari 2010

Stadsgezicht moet beter beschermd

KAMPEN - Het gemeentebestuur van Kampen moet aan de bak om de beschermde dorpsgezichten in de gemeente voor verval te behoeden. Volgens de Erfgoedinspectie, die in september in de gemeente een onderzoek deed, gaat het vaak mis omdat procedures niet altijd goed worden doorlopen en dat toezicht en handhaving op het gebied van cultuurhistorie en monumenten onvoldoende is. (...)

De Stentor, 30 december 2008

'Pas goed op het historisch erfgoed'

GEERTRUIDENBERG - Het monumentenbeleid van de gemeente Geertruidenberg en de bescherming van haar historisch stadsgezicht, ligt onder vuur.(...)

In juni 2010 volgde een zeer kritisch rapport van de Erfgoedinspectie. Ook daarin werd gewezen op het 'gebrek aan inzicht in cultuurhistorische waarden'. Zo zijn de waarden van het beschermde gezicht Geertruidenberg 'aan de rand door grootschaligheid aangetast'. Wat volgt is een lijst van 22 aanbevelingen. Daarin staat onder meer dat er voor meer deskundigheid binnen het ambtelijk apparaat en de Monumentencommissie met worden gezorgd en dat externe adviseurs vaker moeten worden ingeschakeld. Ook moet aan grootschalige restauraties en ingrijpende ruimtelijke ontwikkelingen in het beschermde stadsgezicht standaard een cultuurhistorisch onderzoek vooraf gaan.(...)

BN De Stem, 15 juli 2010

Bijlage 13: Onderzoeksgroepen Toezicht en handhaving

1. Interviewgroep

De primaire onderzoeksgroep bestaat uit 20 gemeenten waarmee een interview is gehouden. Van de 20 gemeenten zijn er 10 bezocht voor het interview, de andere zijn telefonisch geïnterviewd. Verder zijn 4 instanties geïnterviewd, waaraan dezelfde vragen zijn voorgelegd, voor zover zij die in hun algemeenheid over gemeenten kunnen beantwoorden.

De selectie van die 20 gemeenten is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- regionale spreiding: alle provincies behalve Flevoland
- spreiding qua grootte en aantal inwoners
- spreiding qua aantal rijksmonumenten
- 15 gemeenten met meerdere en één met één beschermd gezicht
- gemeenten zonder en 15 met gemeentelijke monumenten

Niet geselecteerd zijn gemeenten die bijvoorbeeld in het kader van het onderzoek van Pro-Facto /RUG, Nieuwenhuis of AEF of door de Erfgoedinspectie in het kader van reguliere gemeentelijke inspecties zijn bezocht.

Bijlage 13

Selectie geïnterviewde gemeenten:

Gemeente	Prov	Aantal Gezichten	Rijks-monumenten	Gemeentelijke monumenten
Alkmaar	NH	2	385	800
Baarn	UT	3	71	191
Breda	NB	2	550	300
Drimmelen	NB	3	54	273
Eemsmond	GR	2	131	
Enschede	OV		115	167
Graafstroom	ZH		74	109
Littenseradiel	FR	6	143	
Meerssen	LB		84	60
Rotterdam	ZH	4	520	300
's-Hertogenbosch	NB	3	551	581
Steenwijkerland	OV	3	282	191
Terschelling	FR		102	
Tholen	ZL	2	128	
Tynaarlo	DR	4	63	
Veendam	GR	2	58	100
Velsen	NH	1	82	138
Wijk bij Duurstede	UT	3	132	75
Zaltbommel	GL	2	230	290
Zutphen	GL	2	412	403

In zeven van deze twintig gemeenten bevinden zich meer dan 200 rijksmonumenten, daarmee behoren zij tot de categorie grote monumentengemeenten.

Geïnterviewde Instanties:

- Vertegenwoordiger VROM-inspectie
- Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland
- ijkdienst voor het Cultureel Erfgoed RCE (Vier regioconsulenten, 1 uit elke regio)
- Erfgoedvereniging Heemschut

Bijlage 13

2. Reguliere Inspecties

De tweede groep gemeenten die is onderzocht omvat gemeenten die in het kader van de reguliere inspecties instandhouding rijksmonumenten en beschermde gezichten en gecombineerd zijn geïnspecteerd tussen 2004 en 2012.

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

2006	2008	2010
Gorinchem	Edam-Volendam	Heerenveen
Westerveld	Middelharnis	Hilversum
Wijdmeren	Sittard-Geleen	Geertruidenberg
	Texel	Roermond
2007	Valkenburg aan de Geul	Sint-Michiëlsgestel
Bronckhorst	Weesp	Zaanstad
Doesburg	Kampen	
Heusden		2011
Landgraaf	2009	Groningen
Maarsse	Goes	Schoonhoven
Oudewater	Haarlem	
Vianen	Harlingen	2012
	Middelburg	Vaals
	Schouwen-Duiveland	Maasgouw
	Sluis	(Enkhuizen)
	Veere	

Van deze gemeenten zijn er:

- 24 alleen geïnspecteerd op het gebied van instandhouding rijksmonumenten
- 4 alleen geïnspecteerd op rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten
- 7 geïnspecteerd op rijksmonumenten én beschermde gezichten

Bij elkaar genomen zijn er 31 gemeenten geïnspecteerd op rijksmonumenten en 11 op beschermde gezichten. *Van de gemeente die is vermeld tussen haakjes zijn de resultaten niet op tijd beschikbaar geweest voor dit onderzoek.*

Bijlage 13

3. Korte Inspecties 2011

De derde groep gemeenten die is onderzocht omvat 37 gemeenten die telefonisch zijn geïnterviewd in het project Korte Inspecties dat in de zomer van 2011 is uitgevoerd.

Deze gemeenten zijn geselecteerd uit de 89 gemeenten die niet hebben meegedaan met de vragenlijst Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010. Binnen die groep zijn het de gemeenten met de grootste aantallen rijksmonumenten.

Deze gemeenten zijn toen geselecteerd om te onderzoeken of het met die gemeenten juist wel of niet slechter is gesteld met de aandacht voor monumentenzorg. Ze zouden een risicogroep kunnen vormen.

Geselecteerde gemeenten Korte Inspecties 2011:

Aa en Hunze	Heemstede	Oisterwijk
Ameland	Hilvarenbeek	Oldambt
Appingedam	Hoogezand-Sappemeer	Oude IJsselstreek
Bedum	Koggenland	Ouderkerk
Beuningen	Kollumerland en Nieuwkruisland	Ridderkerk
Boarnsterhim	Leiden	Rijnwoude
De Marne	Liesveld	Roosendaal
De Wolden	Loppersum	Schinnen
Dongeradeel	Menterwolde	Slochteren
Echt-Susteren	Midden-Drenthe	Stein
Eijsden-Margraten	Montferland	Waterland
Ferwerderadiel	Noord-Beveland	Werkendam
Haaren		

4. Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012

De vierde onderzoeksgroep betreft de deelnemers aan de Monitor Erfgoedinspectie.

In het najaar van 2011 is hiervoor door de Erfgoedinspectie voor de tweede keer een uitgebreide vragenlijst uitgezet.

Voor de onderwerpen Monumenten en Archeologie zijn de vragen beantwoord door alle gemeenten, een respons van 100%.

Antwoorden uit deze Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 worden waar mogelijk vergeleken met uitkomsten van een van de andere groepen.

Bijlage 14: Handhaving in het nieuws

Monument niet genoeg beschermd

Monumentale panden in de stad worden aangetest omdat het gemeentelijk toezicht tekortschiet. Dat concludeert de commissie Ruimtelijke Kwaliteit in haar jaarverslag over 2010. De gemeente speelt zelfs een actieve rol in de aantasting, stellen betrokkenen.

EINDHOVEN - Kwaadwillende of argeloze eigenaars van monumentale panden in de stad ondervinden weinig weerstand bij het illegaal aantasten van hun bezit. Het gemeentelijk toezicht op de monumenten schiet tekort, stelt de commissie Ruimtelijke Kwaliteit in haar jaarverslag over 2010.

Volgens Wim Beelen van de gemeentelijke dienst monumentenzorg liggen vooral economische belangen hieraan ten grondslag. Als aantasting betekent dat daarmee een mooie winkel gerealiseerd kan worden, worden de regels volgens hem een stuk minder streng gehanteerd.

In monumentenkringen circuleert een lijst met tien voorbeelden van illegaal verbouwde of deels gesloopte gebouwen in de periode 2008-2010. Het gaat hierbij om gesloopte daken, vloeren, plafonds, muren, monumentaal stucwerk of (al dan niet opzettelijke) verwaarlozing van boerderijen, villa's en cafés, als gevolg waarvan onderdelen zijn ingestort.

“Veel authentieke elementen gaan hiermee verloren”, aldus Beelen. Volgens de Eindhovense cultuurhistoricus Jos Hüskén komt het zelfs voor dat de gemeente een actieve rol in de aantasting speelt bij panden waar het zelf eigenaar is.

Goede handhaving van de monumentenverordening wordt volgens Hüskén bemoeilijkt door gebrek aan juridische kennis bij de gemeente, die het gerechtelijke traject daarom liever uit de weg gaat. Na geconstateerde overtredingen blijft het daarom vaak bij een vermaning. “Daar schrikt zo'n ontwikkelaar niet van. Die kan zich dan ook permitteren om nog voordat hij een vergunning heeft, met slopen te beginnen. Of hij vraagt helemaal geen vergunning aan, omdat de behandeling ervan hem te lang duurt. Als bewaker van cultuurhistorisch erfgoed sta je daarmee machteloos en loop je achter de feiten aan.”

Door San van Suchtelen

Bijlage 14

Raad van State: Dwangsom Maharishi Vlodrop terecht opgelegd

Het college van burgemeester en wethouders van Roerdalen heeft terecht een dwangsom opgelegd aan de stichting Maharishi European Research University. Dat blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van vandaag (1 februari 2012). In oktober 2009 legde het gemeentebestuur een dwangsom op die bestond uit twee onderdelen.

Ten eerste wil het gemeentebestuur dat de stichting het monumentale complex Sankt Ludwig in Vlodrop weer herstelt in de toestand zoals die was vóór de sloop van de voorbouw van het complex. Ten tweede wil het gemeentebestuur dat de stichting een aantal maatregelen treft om te voorkomen dat schade aan het rijksmonument ontstaat door weersinvloeden.

Naar het oordeel van de Raad van State was het gemeentebestuur bevoegd om de dwangsom op te leggen en was voor de stichting voldoende duidelijk wat moest gebeuren om het complex te herstellen in de oude toestand. Dat laatste gold aanvankelijk niet voor het tweede onderdeel van de dwangsom. Dat sprak van het treffen van maatregelen om schade aan het complex te voorkomen. Dit onderdeel van het besluit was echter te ruim geformuleerd en dat is in strijd met de rechtszekerheid, aldus de hoogste bestuursrechter.

In augustus 2011 heeft het gemeentebestuur dit gedeelte van het besluit echter aangepast en aan de stichting concreet aangegeven welke maatregelen moesten worden getroffen, waaronder het dichtens van sparingen en gebroken beglazing, het dichtens van gaten in de met keramische pannen gedekte dakvlakken, het herstellen van lekkende goten en het herstellen van lekkages in hemelwaterafvoeren. Hiermee heeft het gemeentebestuur naar het oordeel van de Raad van State het tweede onderdeel van de lastgeving voldoende onderbouwd.

De Stichting Maharishi European Research University is sinds 1984 eigenaar van het complex Sankt Ludwig in Vlodrop dat dateert uit 1904 – 1909. In oktober 1997 is het complex een rijksmonument geworden. Het gemeentebestuur had in september 1998 een sloopvergunning aan de stichting verleend, maar deze werd alsnog geweigerd na een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. De stichting had toen echter al de voorbouw van het complex gesloopt. De stichting heeft de laatste jaren tevergeefs geprobeerd om Sankt Ludwig af te voeren van het monumentenregister.

Bron: Website De Erfgoedstem, 2 februari 2012

Bijlage 14

Beunhaas schuldig aan slopen monument

DEVENTER - De 64-jarige P.O. uit Schalkhaar heeft een flinke waarschuwing van de politierechter in Zwolle gekregen. Hij kreeg 25.000 euro boete voorwaardelijk opgelegd voor het deels afbreken en onherstelbaar beschadigen van monumentale panden in Deventer.

De officier van justitie had dezelfde straf in gedachten. O. heeft inmiddels al een dwangsom van 25.000 euro aan de gemeente betaald. De rechter en openbaar aanklager willen met een flinke voorwaardelijke staf voorkomen dat de man opnieuw in de fout gaat. Hij restaureert namelijk regelmatig monumentale panden. O. brak in 2009 (gedeeltelijk) een monumentaal pand aan de Leusensteeg af, zonder vergunning. Ook beschadigde hij beschermde panden aan de Markt en de Welle onherstelbaar door één bouwwerk te splitsen in drie appartementen en de gewelven te stukadoren. De boete is voorwaardelijk opgelegd. Als O. de komende twee jaar uit handen van justitie blijft, hoeft hij het geld niet te betalen.

Bron: website De Stentor, 25 november 2011

Bijlage 15: Onderzochte gemeenten Archeologie en bestemmingsplannen

Naam	Provincie	Aantal Bp's	Toelichting noemt gem. CHW
Aalten	GLD	35	Ja
Albrandswaard	ZH	3	Ja
Arnhem	GLD	21	Ja
Baarn	UTR	4	
Bellingwedde	GR	2	
Bergeijk	NB	30	
Bergen	NH	7	
Binnenmaas	ZH	2	
Bodegraven	ZH	3	Ja
Bolsward	FR	2	
Boxtel	NB	7	Ja
Breda	NB	12	Ja
Cranendonck	NB	5	
Delft	ZH	3	
Dinkelland	OV	22	Ja
Doesburg	GLD	6	Ja
Doetinchem	GLD	3	Ja
Duiven	GLD	7	Ja
Enschede	OV	66	Ja
Franekeradeel	FR	20	
Geldermalsen	GLD	12	Ja
Gemert-Bakel	NB	21	Ja
Goedereede	ZH	9	Ja
Haarlem	NH	7	Ja
Heemskerk	NH	6	Ja
Heerde	GLD	15	
Hellevoetsluis	ZH	5	Ja
Houten	UTR	2	Ja
Lopik	UTR	6	Ja
Maastricht	LB	15	Ja
Margraten	LB	2	
Midden-Delfland	ZH	5	
Moerdijk	ZH	5	
Neder-Betuwe	GLD	13	Ja
Neerijnen	GLD	12	Ja
Nijmegen	GLD	5	Ja
Noordwijkerhout	ZH	6	Ja
Ouder-Amstel	NH	4	
Oudewater	UTR	1	Ja
Overbetuwe	GLD	23	Ja
Papendrecht	ZH	2	
Putten	GLD	20	
Reeuwijk	ZH	17	Ja
Rheden	GLD	16	Ja
Rozendaal	GLD	2	
Schouwen - Duiveland	ZE	14	Ja
Sliedrecht	ZH	8	
Sluis	ZE	11	
Twenterand	OV	39	Ja
Tynaarlo	DR	16	
Ubbergen	GLD	6	Ja
Veere	ZE	10	Ja
Veghel	NB	3	Ja
Velsen	NH	5	
Venlo	LB	15	Ja
Vlissingen	ZE	8	Ja
Wervershoof	NH	7	
Westerveld	DR	17	Ja
Winsum	GR	7	Ja
Woudenberg	UTR	4	Ja
Zederik	ZH	15	Ja
Zeevang	NH	1	Ja
Zutphen	GLD	4	Ja

Bijlage 16: Selectie en beoordelingsaspecten Archeologie en bestemmingsplannen

De bestemmingsplannen zijn geraadpleegd op www.ruimtelijkeplannen.nl in de periode van 1 december 2011 tot 1 juni 2012. Daarbij zijn alle bestemmingsplannen geraadpleegd met de status 'vasgesteld', omdat deze plannen het beste beeld geven over het verloop van de bestemmingsplanprocedure binnen de gemeente. Het aantal bestemmingsplannen per gemeente was zeer verschillend en varieerde van een minimum van 1 tot een maximum van 66 (zie bijlage X). Toch is er voor gekozen geen verdere selectie te maken. In de praktijk bleek 1 bestemmingsplan soms voldoende om in grote lijnen een indruk te krijgen van het gemeentelijk beleid, als daarin het gemeentelijk beleid uitgebreid werd aangehaald. Het onderzoeken van grotere aantallen bestemmingsplannen van een gemeente bleek weer uitermate verhelderend als indicatie voor de consistentie van het archeologisch beleid, en de knelpunten die daarbij op kunnen treden.

De bestemmingsplannen zijn allen door één inspecteur beoordeeld, op de volgende aspecten:

- a. **Aanleiding:** er is een onderscheid gemaakt tussen bestemmingsplannen die bedoeld zijn om de bestaande situatie in een gebied vast te leggen (conserverend bestemmingsplan), en bestemmingsplannen die bedoeld zijn om een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken die niet past in het bestaande bestemmingsplan, of waarvoor nog geen bestemmingsplan is (bestemmingsplan voor ontwikkeling).
- b. **Soort:** er is een onderscheid gemaakt tussen bestemmingsplannen voor het buitengebied en bestemmingsplannen voor een stads- of dorpskern, en een onderscheid of het gaat om een kleine ontwikkeling. Onder 'kleine ontwikkeling' wordt verstaan een bestemmingsplan dat zich beperkt tot een adres.
- c. **Bron:** de voornaamste bron waarop de archeologische paragraaf in de toelichting zich baseert. De toelichting beperkt zich vaak niet tot het noemen van één bron, zoals het archeologisch onderzoek, maar noemt daarnaast ook nog vaak de IKAW en AMK, de provinciale cultuurhistorische waarde- en verwachtingenkaart, en eventuele gemeentelijke waarde- en verwachtingenkaarten. De meest op het plangebied toegesneden bron is in de tellingen meegenomen: dus een vooronderzoek als er vooronderzoek was, als dat er niet was een gemeentelijke kaart, anders een provinciale kaart, etc.
- d. **Archeologische waarde van het plangebied:** de hoogste archeologische waarde die volgens de toelichting in het plangebied voorkomt. In de verslaglegging zijn de waarden beperkt tot vindplaats, hoge verwachting, middelmatige verwachting en een lage verwachting. Een zeer hoge verwachting in de toelichting valt in de categorie hoog, een middenhoge en middenlage verwachting in de categorie midden.
- e. **Archeologisch vooronderzoek:** onderscheiden worden een bureauonderzoek, een inventariserend veldonderzoek door middel van boringen (IVO) en een inventariserend veldonderzoek door middel van proefsleuven (IVO-P), zoals genoemd in de KNA. Daarnaast wordt ook een 'archeologisch advies' onderscheiden. Hier wordt bedoeld de adviezen die gemeentelijke beleidsarcheologen, regio archeologen, of door gemeenten ingehuurd archeologische adviseurs gegeven hebben met betrekking tot het plangebied.
- f. **Gemeentelijke waarde- en verwachtingenkaart:** de archeologische beleidsadvieskaart en/of de gemeentelijke kaart waarop de archeologische waarden en verwachtingen zijn geïnventariseerd. Een regionale waarde- en verwachtingenkaart wordt geteld als gemeentelijke kaart.

Bijlage 16

- g. **Aanbeveling:** de aanbeveling die gegeven is op basis van het archeologisch vooronderzoek. Onderscheiden worden: in situ behoud, behoudenswaardig, vervolgonderzoek (IVO en IVO-P), begeleiding, ex situ behoud, negatieve aanbeveling en negatieve aanbeveling omdat de locatie verstoord blijkt (verstoord).
- h. **Vastlegging van de dubbelbestemming archeologie:** op de planverbeelding zijn delen van het plangebied aangemerkt met een dubbelbestemming waarde archeologie.
- i. **Vastlegging in de regels:** het bestemmingsplan bevat bestemmingsregels gerelateerd aan de (dubbel) bestemming archeologie.
- j. **Vrijstellingsgrenzen De volgende categorieën zijn onderscheiden:**
- Oppervlakte: 0 m^2
- $0 \text{ m}^2 > \text{en} < 100 \text{ m}^2$
 - $100 \text{ m}^2 \geq \text{en} < 500 \text{ m}^2$
 - $500 \text{ m}^2 \geq \text{en} < 1000 \text{ m}^2$
 - $1000 \text{ m}^2 \geq \text{en} < 2500 \text{ m}^2$
 - $2500 \text{ m}^2 \geq \text{en} < 5000 \text{ m}^2$
 - $5000 \text{ m}^2 \geq \text{en} < 10.000 \text{ m}^2$
 - $\geq 10.000 \text{ m}^2$
- Diepte: 0 cm
- $< 30 \text{ cm}$ diep
 - $30 \text{ cm} \geq \text{en} < 40 \text{ cm}$
 - $40 \text{ cm} \geq \text{en} < 50 \text{ cm}$
 - $50 \text{ cm} \geq \text{en} < 100 \text{ cm}$
 - $\geq 100 \text{ cm}$

Bijlage 17: Tabellen Archeologie en bestemmingsplannen

De tabellen zijn per paragraaf geordend.

Tabellen bij paragraaf 3.1

Conserverend bestemmingsplan refereert aan:

	Kern	Buitengebied	Totaal
Geen	1	1	2
AMK/IKAW	2		2
Prov CHW	13	7	20
Gem CHW	50	11	61
Onbekend	0		0
Arch advies	1		1
Bureau	9	1	10
IVO	8	4	12
IVO-P	1	1	2
DO			0
Nvt			0
Totaal	85	25	110

Bestemmingsplan voor ontwikkeling refereert aan:

Bron	Kern en buitengebied			Uitsplitsing kern en buitengebied normale plannen		Uitsplitsing kern en buitengebied postzegelplannen	
	Normaal	Klein	Totaal	Norm buiten	Norm kern	Klein buiten	Klein kern
Geen	1	16	17	1	0	7	9
AMK/IKAW	4	18	22	1	3	9	9
Prov CHW	12	30	42	7	5	13	17
Gem CHW	22	134	156	12	10	66	68
Onbekend	2	23	25	2	0	16	7
Arch advies	7	17	24	6	1	9	8
Bureau	8	24	32	3	5	5	19
IVO	58	136	194	27	31	64	72
IVO-P	12	12	24	4	8	1	11
Opgraving	2	2	4	2	0		2
Nvt	1	14	15	1	0	5	9
Bp's	129	426	555	66	63	195	231
Totaal	129	426	555	66	63	195	231

Bijlage 17

Tabel bij paragraaf 3.2
Opstellers gemeentelijke waarde- en verwachtingenkaarten

Conserverend		
Vergunninghouder	41	
Adviseur	6	
Onbekend	14	
		61
Ontwikkeling	groot	
Vergunninghouder	15	
Adviseur	3	
Onbekend	4	
		22
Ontwikkeling	klein	
Vergunninghouder	89	
Adviseur	7	
Onbekend	38	
		134

Tabellen bij paragraaf 3.3
Aanbevelingen conserverende bestemmingsplannen

	IVO-P	IVO	Bureau	Advies	Totaal
Onbekend			1		1
Negatief	1	6			7
Verstoord		1			1
Vervolg		2	1	1	4
Behoud		3	8		11
Beschermen					
Ex situ	1				1
Totaal	2	12	10	1	25

Bijlage 17

Aanbevelingen bestemmingsplannen ontwikkeling groot

	IVO-P	IVO	Bureau	Advies	Totaal
Overig					0
Negatief	6	23		4	33
Verstoord		9	4		13
Begeleiding		2			2
Vervolg		9	1		10
Behoud		7	3	3	13
Beschermen	3	5			8
Ex situ	3	3			6
Totaal	12	58	8	7	85

Aanbevelingen bestemmingsplannen ontwikkeling klein

	IVO-P	IVO	Bureau	Advies	Totaal
Onbekend		1			1
Negatief	6	70	7	16	99
Verstoord		23			23
Begeleiding	2	5	1	1	9
Vervolg		22	10		32
Behoud	1	9	6		16
Beschermen	2	6			8
Ex situ	1				1
Totaal	12	136	24	17	189

Bijlage 17

Tabellen bij paragraaf 4.1

Dubbelbestemming bij conserverende plannen

Bureau/advies	10
KNA conform	11
Gem kaart	59
Prov kaart	15
AMK en/of IKAW	2
Geen dubbelbestemming	13
Totaal	110

Dubbelbestemming bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen – groot

Bureau/advies	8
KNA conform	27
Gem kaart	12
Prov kaart	2
Overig	1
Geen dubbelbestemming	79
Totaal	129

Dubbelbestemming bij ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen – klein

Bureau/advies	14
KNA conform	40
Gem kaart	32
Prov kaart	6
Overig	6
Geen dubbelbest	328
Totaal	426

Bijlage 17

Tabellen bij paragraaf 4.2 Vrijstellingen bij conserverende plannen

Buitengebied	30 cm	40 cm	50 cm	100 cm	>100 cm	onbekend	Totaal
0 m ²	1						1
< 100 m ²	1	1	6	1	1		10
< 500 m ²		2					2
< 1000 m ²		1	3				4
< 2500 m ²		1		1			2
< 5000 m ²		1					1
< 10.000 m ²							0
> 10.000 m ²							0
Totaal buiten	2	6	9	2	1	0	20
Kern							0
0 m ²	0	0	0	0	0	0	0
< 100 m ²	19	3	4	3	1	1	31
< 500 m ²	1	15	3	3	0	2	24
< 1000 m ²	3	0	1	0	0	0	4
< 2500 m ²	3	3	2	0	0	0	8
< 5000 m ²	0	1	2	0	0	0	3
< 10.000 m ²	2	1	3	0	0	0	6
> 10.000 m ²	0	1	0	0	0	0	1
Totaal kern	28	24	15	6	1	3	77

Bijlage 17

Vrijstellingen bij bestemmingsplannen ontwikkeling

Buitengebied	0 cm	30 cm	40 cm	50 cm	100 cm	>100 cm	onbekend	Totaal
0 m ²		5		2	1	1		9
< 100 m ²	2	15	6	7		1		31
< 500 m ²		8	6	7				21
< 1000 m ²		1	5					6
< 2500 m ²				4				4
< 5000 m ²				3				3
< 10.000 m ²								0
> 10.000 m ²								0
Totaal buiten	2	29	17	23	1	2	0	74
Kern								0
0 m ²	2	3		2		1		8
< 100 m ²		25	6	5	3	1		40
< 500 m ²	1		6	2				9
< 1000 m ²								0
< 2500 m ²		3	3	1				7
< 5000 m ²				5				5
< 10.000 m ²		1		4				5
> 10.000 m ²								0
Totaal kern	3	32	15	19	3	2	0	74

Bijlage 17

Tabellen bij paragraaf 4.4

Geen dubbelbestemming conserverende plannen

	AW/AV	Verstoord	Overig
Geen onderzoek			2
Prov kaart			5
Gem kaart	2		
KNA conform	1	1	1
Bureau/advies			1
AMK/IKAW			
Nvt			
Totaal	3	1	9

Geen dubbelbestemming grote ontwikkelingsgerichte plannen

	AW/AV	Verstoord	Ex situ	Overig
Nvt				1
Geen onderzoek	1			1
AMK/IKAW	2			2
Prov kaart				10
Gem kaart			1	9
KNA conform	7	7	2	29
Bureau/advies		3		4
Totaal	10	7	3	56

Geen dubbelbestemming kleine ontwikkelingsgerichte plannen

	AW/AV	Verstoord	Ex situ	Overig
Nvt				12
Geen onderzoek	6			29
AMK/IKAW	1			17
Prov kaart				24
Gem kaart	32		1	69
KNA conform	15	19	5	71
Bureau/advies	4		3	20
Totaal	58	19	9	242

Bijlage 18: Toelichting Toezichtskader Behoud Archeologische waarden

Ten behoeve van de inspecties van gemeenten op het gebied van behoud van archeologische waarden maakt de Erfgoedinspectie gebruik van een toezichtskader. Dit kader is afgestemd met een klankbordgroep waarin zowel het archeologisch als het gemeentelijk veld vertegenwoordigd zijn.

Dit toezichtskader geeft de contouren aan waarbinnen een inspectie plaatsvindt, en bestaat uit 12 kwaliteitskenmerken die aangeven waaraan een goede archeologische monumentenzorg moet voldoen.

1. Wettelijke basis

Het vertrekpunt voor de uitoefening van het toezicht wordt gevormd door de toepasselijke wet- en regelgeving. Hiertoe worden in ieder geval gerekend de Monumentenwet 1988, in het bijzonder de bepalingen die voortvloeien uit de Wet op de Archeologische Monumentenzorg 2007 (Wamz), de Algemene Wet Bestuursrecht, en verwante regelgeving. De Erfgoedinspectie ziet wat betreft de archeologische monumentenzorg bij gemeenten toe op de naleving van de wettelijke bepalingen voor zover ze van toepassing zijn op het behoud van archeologische waarden.¹ Deze wettelijke bepalingen zijn door de Erfgoedinspectie vertaald naar een toezichtskader, dat door haar als beoordelingsmaatstaf wordt gehanteerd.

Zo wordt bijvoorbeeld bepaald of bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening gehouden wordt met de (mogelijke) aanwezigheid van archeologische waarden, en hoe archeologische bepalingen in de bestemmingsplannen verankerd zijn in de gemeentelijke regelgeving. De wet gaat uit van decentralisatie van een aantal taken en bevoegdheden naar de gemeentelijke overheid. Mede om die reden biedt de wet mogelijkheden om eigen beleid nader vorm te geven. Deze beleidsvrijheid is aanleiding voor de Erfgoedinspectie om ook andere aspecten van de archeologische monumentenzorg te onderzoeken, die van directe of indirecte invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de archeologische monumentenzorg. Te denken valt aan gemeentelijke selectiebeleid, of het stellen van (kwaliteits)eisen aan archeologische werkzaamheden op het gemeentelijk grondgebied.

Een van de oogmerken van de WAMZ was de implementatie van de bepalingen van het *Europese verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed* (meestal kortweg het ‘Verdrag van Malta’ genoemd). Uitgangspunt van dit verdrag is dat het archeologische erfgoed integrale bescherming nodig heeft en krijgt. Archeologische waarden moeten zo goed mogelijk behouden worden. Voorkeur heeft daarbij het behoud *in situ*. Dit vanuit de overweging dat de bodem de beste garantie is voor een goede conservering van archeologische resten. Als behoud *in situ* niet mogelijk is, moeten de archeologische waarden zo goed mogelijk gedocumenteerd worden door middel van archeologisch onderzoek, in de meeste gevallen een opgraving. In dat geval wordt gesproken van behoud *ex situ*.

In de ruimtelijke ordening moet daarom rekening gehouden worden met de mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden. De verantwoordelijkheid hiervoor is belegd op gemeentelijk niveau. Een gemeente heeft de plicht om bij de vaststelling van (nieuwe) bestemmingsplannen rekening te houden met (mogelijke) archeologische monumenten. Dit is echter alleen mogelijk als de gemeente kennis omtrent het bodemarchief ter plaatse vergaart.²

1 De Erfgoedinspectie houdt ook toezicht op de uitvoering van archeologische werkzaamheden door gemeentelijke vergunninghouders, maar daarvoor worden andere toezichtskaders gehanteerd.

2 Memorie van Toelichting op de Wamz, 2007, pagina 46 en 48

Bijlage 18

2. Actoren en verificatoren in de inspectie

De Erfgoedinspectie heeft in het toezichtskader bij elk kwaliteitskenmerk actoren en verificatoren benoemd. Actoren zijn de partijen die in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering of realisatie van een bepaalde taak. Verificatoren zijn de betrokken partijen bij wie kan worden gecheckt of een actor deze taak naar behoren uitvoert.

Hoewel de gemeente als gevolg van de decentralisatie een aantal taken en bevoegdheden bezit om het monumentenbeleid vorm te geven, betekent dit niet dat het gemeentebestuur de enige geïnspecteerde is in de aanpak van de Erfgoedinspectie. De gemeente is wel de belangrijkste actor in de te inspecteren onderdelen, maar daarnaast spelen ook andere betrokkenen een rol. Zo vinden ook gesprekken plaats met archeologische uitvoerders, met de regioconsulent van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (voorheen RACM), met de betreffende vertegenwoordiger van de provincie en met de Archeologische Werkgroep Nederland.

De gemeente wordt dus niet geïnspecteerd als bestuurlijke eenheid, maar als entiteit ofwel als gebied waarbinnen verschillende betrokkenen actief zijn (en dus 'actor' zijn).

Naast het eerstelijns toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden door archeologische uitvoerders houdt de Erfgoedinspectie ook toezicht vanuit de tweede lijn voor wat betreft de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Daarmee wordt de zorg voor juiste planbehandeling, advisering, besluitvorming en gemeentelijke begeleiding van de uitvoering bedoeld. Dit houdt in dat de gemeente ook actor is in de begeleiding van de uitvoering en daarop ook zelf moet toezien en handhaven.

3. Indeling van het toezichtskader

Het kader is ingedeeld in drie zogenaamde domeinen. De drie domeinen zijn gericht op 'resultaten', 'effectiviteit' en 'waarborg'. Alle 12 kwaliteitskenmerken die in deze drie domeinen zijn gegroepeerd, worden ondersteund door een of meer indicatoren.

Aan de hand van deze indicatoren worden documenten beoordeeld, worden vragen gesteld in de inspectiebezoeken en worden projecten onder ogen genomen als een soort 'reality check', waarbij ook de projectontwikkelaar en de archeologisch uitvoerder worden bevraagd.

Bij het domein 'resultaten' gaat het om het behoud van de archeologische waarden, zowel *in situ* als *ex situ*, om de manier waarop de verantwoordelijken omgaan met die waarden en om de realisatie van werkzaamheden die leiden tot een verantwoord resultaat.

De inspectie wil daarmee niet voorschrijven hoe dat moet gebeuren, maar wel wil zij toezicht kunnen houden op de uiteindelijke resultaten die door anderen worden behaald. De strekking van de Monumentenwet 1988 nodigt daartoe uit.

In het domein 'effectiviteit' zijn de meeste kwaliteitskenmerken herleidbaar tot specifieke artikelen in de wet. Toch worden ook daar kwaliteitskenmerken onderzocht die in ondersteunende zin bijdragen aan het beoogde wettelijke doel. Zo is deugdelijk vooronderzoek naar de aanwezigheid van archeologische waarden een belangrijke voorwaarde voor het vervaardigen van een aanvaardbaar bestemmingsplan of een planontwikkeling dat beoogt zoveel mogelijk van de beschermde waarden intact te laten. De

Bijlage 18

Erfgoedinspectie kijkt binnen het domein 'effectiviteit' vooral of de processen van behoud zorgvuldig en doelmatig verlopen, zowel ten behoeve van een nieuw bestemmingsplan als bij de vergunningverlening voor een planontwikkeling.

Tenslotte is het domein 'waarborg', waarin wordt bezien of de zorg voor archeologische waarden is verzekerd, het minst gelieerd aan specifieke wetsartikelen. Toch mag bijvoorbeeld een kwaliteitskenmerk over aanwezige kennis gelezen worden als een impliciete beantwoording van de strekking van de wet, namelijk als voorwaarde om te kunnen komen tot een zorgvuldige planbehandeling en besluitvorming. Daartoe draagt ook het hebben van een beleid voor archeologische monumentenzorg bij, evenals het uitvoeren van handhaving in de eerste lijn en informatieoverdracht aan eigenaren en betrokkenen. Zijdelings wordt bezien of een gemeente de documentatie voor alle betrokkenen op orde heeft, en of zij de archeologische waarden betreft in haar beleid rond toerisme en educatie.

Samenvattend kan gesteld worden dat de lijst met kwaliteitskenmerken en daarbij behorende indicatoren een compleet overzicht vormt van wat zich bij de behoud van archeologische waarden allemaal afspeelt. Het toezichtskader kan daardoor wellicht overkomen als een utopisch beeld van hoe de zorg voor archeologische waarden idealiter geregeld zou moeten zijn. Het toezichtskader moet echter gezien worden als een instrument dat dient als uitgangspunt voor de inspecties, waarbij een beeld kan worden gevormd van de staat van de zorg voor de archeologische waarden in een bepaalde gemeente. Doel hiervan is het bereiken van een kwaliteitsverbetering van de zorg voor de archeologische waarden in de betreffende gemeenten.

Een tweede doel is het analyseren van meer algemene problemen in de zorg voor de archeologische waarden, die kunnen worden geconstateerd na het uitvoeren van meerdere gemeentelijke inspecties. Op de geconstateerde algemene problemen kan de Erfgoedinspectie vervolgens thematische onderzoeken inrichten.

Bijlage 19: Toezichtskader Behoud Archeologische waarden

(versie 30-09-2012)

DOMEIN: RESULTATEN

Deelvraag:

De archeologische waarden zijn zorgvuldig behouden.

ARCHEOLOGISCHE WAARDEN

- R 1 De archeologische waarden zijn zorgvuldig behouden
 - R 1.1 Bodemingrepen zijn voorkomen
 - R 1.2 Bodemingrepen die niet voorkomen konden worden hebben geleid tot behoud *ex situ*
 - R 1.3 De betekenis voor de wetenschap is voldoende behouden
 - R 1.4 De gemeente heeft een visie op behoud van de archeologische waarden

DOMEIN: EFFECTIVITEIT

Deelvraag:

Het proces gebeurt zorgvuldig en nauwkeurig.

ONDERZOEK

- E 1 Er is deugdelijk onderzoek verricht naar de aanwezigheid van archeologische waarden en verwachtingen
 - E 1.1 Ten behoeve van de archeologische paragraaf in het bestemmingsplan is archeologisch onderzoek gedaan in de vorm van een toetsing aan een gemeentelijke waarde- en verwachtingenkaart of een bureauonderzoek en, waar nodig, een inventariserend veldonderzoek (karterend).
 - E 1.2 Ten behoeve van een ontwikkeling binnen het bestemmingsplan is een waarderend archeologisch vooronderzoek uitgevoerd
 - E 1.3 De onderzoeken zijn deskundig en van voldoende diepgang
 - E 1.4 De resultaten van de vooronderzoeken zijn verwerkt in de plannen
 - E 1.5 De resultaten zijn vastgelegd en goed gedocumenteerd

BESTEMMINGSPLANNEN

- E 2 De bescherming van archeologische waarden is door middel van een bestemmingsplan effectief geregeld
 - E 2.1 Het bestemmingsplan werkt beschermend
 - E 2.2 De bescherming is verankerd in gemeentelijke regelgeving

PLANBEHANDELING

- E 3 Bij planbehandeling zijn de archeologische waarden kaderstellend
 - E 3.1 Bij de aanvraagprocedure wordt voldoende rekening gehouden met de archeologische waarden, zoals opgenomen in de archeologische paragraaf bij het bestemmingsplan

Bijlage 19

ADVISERING

- E 4 De adviezen doen recht aan de archeologische waarden
 - E4.1 De adviezen zijn deskundig
 - E 4.2 De adviezen zijn transparant en dragen bij aan een juiste besluitvorming
 - E 4.3 De omgang met de adviezen is voldoende deskundig

SELECTIEBESLUIT

- E 5 Het selectiebesluit doet recht aan de archeologische waarden
 - E 5.1 Er is rekening gehouden met het archeologisch advies uit het vooronderzoek
 - E 5.2 De archeologische waarden zijn voldoende meegewogen in het selectiebesluit.

DOMEIN: WAARBORG

Deelvraag:

De zorg voor de archeologische waarden is verzekerd.

KENNIS

- W 1 Er is voldoende actuele kennis beschikbaar op het gebied van archeologische waarden ten behoeve van ontwikkeling van ruimtelijk en cultuurhistorisch beleid en de behandeling van bouwplannen
 - W 1.1 Er is voldoende archeologische kennis
 - W 1.2 Er is voldoende cultuurhistorische kennis
 - W 1.3 Er is voldoende kennis van ruimtelijke ordening
 - W 1.4 De benodigde kennis wordt adequaat ingezet bij alle werkzaamheden

BELEID

- W 2 De gemeente heeft een integrale ruimtelijke beleidsvisie die rekening houdt met archeologische waarden
 - W 2.1 Er is een actuele nota archeologie, of een erfgoed nota waarin archeologie is opgenomen
 - W 2.2 Het ruimtelijke ordeningsbeleid houdt rekening met archeologie
 - W 2.3 De gemeente stimuleert dat archeologie wordt meegewogen in ruimtelijke ontwikkelingen
 - W 2.4 Er is sprake van kwaliteitszorg voor de archeologie en ruimtelijke ordening

TOEZICHT EN HANDHAVING

- W 3 De gemeente heeft een handhavingsbeleid op het gebied van archeologische waarden
 - W 3.1 De gemeente houdt toezicht op de naleving van de bepalingen van de Monumentenwet met betrekking tot het voorkomen van illegale opgravingen
 - W 3.2 De gemeente houdt toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van archeologische werkzaamheden

Bijlage 19

MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

- W 4 De maatschappelijke meerwaarden van archeologie zijn onderkend
 - W 4.1 Er is rekening gehouden met de educatieve en toeristische waarde

INFORMATIEOVERDRACHT

- W 5 De gemeente zorgt voor informatieoverdracht op het gebied van archeologische waarden
 - W 5.1 Er is visie op het gebied van communicatie
 - W 5.2 De continuïteit van de interne informatieoverdracht wordt gewaarborgd
 - W 5.3 De betrokkenen worden op de juiste wijze geïnformeerd

DOCUMENTATIE

- W 6 De documentatie op het gebied van archeologisch onderzoek is op orde
 - W 6.1 In de dossiers zitten de relevante stukken
 - W 6.2 De documentatie is raadpleegbaar bij de overheid (website)

Bijlage 20: Toelichting Toezichtskaders Instandhouding Rijksmonumenten en Beschermd stads- en dorpsgezichten

Ten behoeve van de inspecties op het gebied van instandhouding van rijksmonumenten en van door het Rijk beschermde stads- en dorpsgezichten, heeft de Erfgoedinspectie toezichtskaders ontwikkeld. Dit is gebeurd in samenspraak met betrokkenen in het monumentenveld in een daartoe ingestelde klankbordgroep. Deze toezichtskaders geven de contouren aan waarbinnen een inspectie plaatsvindt. In de toezichtskaders heeft de Erfgoedinspectie kwaliteitskenmerken opgenomen die aangeven waaraan een goede monumentenzorg moet voldoen.

Deze toelichting richt zich op de gemeentelijke inspecties, voor wat betreft het onderdeel 'instandhouding'. Een dergelijke inspectie vindt in de regel in één gemeente plaats en bestaat uit drie onderdelen: een analyse van vooraf te bestuderen documenten, een inspectiebezoek waar gesprekken met verschillende actoren plaatsvinden en het bezoeken van enkele recent gerestaureerde rijksmonumenten en/of van enkele bouwprojecten binnen het beschermde stads- of dorpsgezicht. Een inspectie wordt afgerond met het vervaardigen van een rapportage, die wordt gepubliceerd op de website van de Erfgoedinspectie.

4. Wettelijke basis

Het vertrekpunt voor de uitoefening van het toezicht wordt gevormd door de toepasselijke wet- regelgeving. Hiertoe worden in ieder geval gerekend de Algemene Wet Bestuursrecht, de Monumentenwet 1988, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en verwante regelgeving. De wettelijke bepalingen zijn door de Erfgoedinspectie vertaald naar toezichtskaders, die door haar als beoordelingsmaatstaf worden gehanteerd.

De Erfgoedinspectie ziet toe op de naleving van de wettelijke bepalingen voor zover ze van toepassing zijn op beschermde rijksmonumenten en de door het Rijk beschermde stads- en dorpsgezichten.

NB. Archeologische rijksmonumenten vallen buiten het kader van de inspectie Instandhouding rijksmonumenten.

De Monumentenwet 1988 en de Wabo geven de wettelijke uitgangspunten aan voor de Erfgoedinspectie. Zo wordt bijvoorbeeld bepaald hoe een procedure tot vergunningverlening moet verlopen en hoe moet worden geadviseerd over plannen. De wet gaat uit van decentralisatie van een aantal taken en bevoegdheden naar de gemeentelijke overheid. Mede om die reden biedt de wet mogelijkheden om eigen beleid nader vorm te geven. Deze beleidsvrijheid is aanleiding voor de Erfgoedinspectie om ook andere aspecten van de monumentenzorg te onderzoeken, die van directe of indirecte invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de (zorg voor de) rijksmonumenten en de door het Rijk beschermde gezichten. Te denken valt aan hoe de monumentenzorg is verankerd in een bredere beleidsopvatting, hoe actief een gemeentebestuur de begeleiding van restauraties ter hand neemt, of hoe cultuurhistorisch onderzoek is verricht ten behoeve van de opstelling van restauratie- of wijzigingsplannen van rijksmonumenten en ten behoeve van bouwplannen binnen de beschermde gezichten.

Bijlage 20

Rijksmonumenten en beschermde gezichten zijn ooit beschermd op grond van hun cultuurhistorische waardebepaling. In de Memorie van Toelichting op de Monumentenwet 1988 wordt het begrip 'cultuurhistorische waarde' omschreven als: 'de aan een bouwwerk of gebied toegekende waarde, gekenmerkt door het beeld dat is ontstaan en door het gebruik dat de mens in de loop van de geschiedenis van dat bouwwerk of dat gebied heeft gemaakt'. Het begrip 'cultuurhistorische waarde' komt herhaaldelijk terug in de toezichtskaders omdat de inspectie dit ziet als een van de belangrijkste achtergronden van het wezen van een beschermd monument of gezicht. De inspectie richt zich vanzelfsprekend op de formele vraag 46. of de wet wordt nageleefd door de betrokken partijen. Daarbij kan en moet de inspectie steeds uitgaan van de intrinsieke waarden van het monument of beschermde gezicht zelf. Elke actie die wordt ondernomen moet gericht zijn op de instandhouding van die waarden, en moet in dat kader worden beoordeeld.

5. Actoren en verificatoren in de inspecties

Hoewel de gemeente als gevolg van de decentralisatie een aantal taken en bevoegdheden bezit om het monumentenbeleid vorm te geven, betekent dit niet dat het gemeentebestuur de enige geïnspecteerde is in de aanpak van de Erfgoedinspectie. De Erfgoedinspectie heeft in de toezichtskaders bij elk kwaliteitskenmerk actoren en verificatoren benoemd. Actoren zijn de partijen die in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering of realisatie van een bepaalde taak. Verificatoren zijn de betrokken partijen bij wie kan worden gecheckt of een actor deze taak naar behoren uitvoert.

De gemeente is wel de belangrijkste actor in de te inspecteren onderdelen, maar daarnaast spelen ook andere betrokkenen een rol. Zo vinden ook gesprekken plaats met de lokale monumentencommissie, met de rayonconsulent van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en met historische verenigingen. De gemeente wordt dus niet geïnspecteerd als bestuurlijke eenheid, maar als entiteit ofwel als gebied waarbinnen verschillende betrokkenen actief zijn (en dus 'actor' zijn).

Wat hierbij ook belangrijk is om aan te tekenen, is de duidelijke scheiding tussen 'eerstelijns' en 'tweedelijns' toezicht. Waar de Erfgoedinspectie op het onderwerp gebouwde monumentenzorg voornamelijk toezicht houdt vanuit de tweede lijn (toezien op de uitvoering en handhaving van de wet door anderen), zijn in het bijzonder de gemeenten verantwoordelijk voor de eerste lijn. Daarmee wordt de zorg voor juiste planbehandeling, advisering, besluitvorming en begeleiding van de uitvoering bedoeld. De Erfgoedinspectie zal deze taken niet overnemen of overdoen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de gemeente actor is in de begeleiding van de uitvoering en daarop ook zelf moet toezien en handhaven.

6. Indeling van de toezichtskaders

De toezichtskaders zijn ingedeeld in drie zogenoemde domeinen. De drie domeinen zijn gericht op 'Resultaten', 'Effectiviteit' en 'Waarborg'.

Het domein 'Resultaten' gaat in op de vraag of het cultureel erfgoed zorgvuldig in stand wordt gehouden. Er wordt bijvoorbeeld beoordeeld of de waarden van de monumenten sinds de aanwijzing op aanvaardbaar niveau zijn behouden en of restauraties en wijzigingen hebben

Bijlage 20

geleid tot een verantwoord resultaat. Bij het toezichtskader voor de beschermde gezichten gaat het om het behoud van de beschermde waarden van het gezicht, om de manier waarop de verantwoordelijken omgaan met die waarden en om de realisatie van werkzaamheden die leiden tot een verantwoord resultaat. De Erfgoedinspectie wil daarmee niet voorschrijven hoe dat moet gebeuren, maar wel wil zij toezicht kunnen houden op de uiteindelijke resultaten die door anderen worden behaald. De strekking van de Monumentenwet 1988 nodigt daartoe uit, omdat impliciet de juiste interpretatie van het vergunningstelsel hiermee aan de orde is. In het domein 'Effectiviteit' wordt bekeken of de processen van instandhouding zorgvuldig en doelmatig verlopen. Bij de rijksmonumenten is in dit domein onder meer aan de orde of er cultuurhistorisch onderzoek is verricht ten behoeve van een verantwoord restauratie- of wijzigingsplan, of de werkwijze bij het verlenen van vergunningen correct verloopt, inclusief de advisering, en of de werkzaamheden recht doen aan de waarden van het monument. In dit domein zijn de meeste kwaliteitskenmerken herleidbaar tot specifieke artikelen in de wet. Toch worden ook daar kwaliteitskenmerken onderzocht die in ondersteunende zin bijdragen aan het beoogde wettelijke doel. Onderdelen als 'werkwijze bij planbehandeling' en 'adviesing door een monumentencommissie' zijn direct te koppelen aan het vergunningensysteem. Ook de uitvoering van de werkzaamheden moet recht doen aan de waarden van het monument zelf. Uitvoering conform de verleende vergunning is een eerste vereiste, maar deskundige begeleiding en uitvoering zijn ook van groot belang. Deze laatste indicatoren zijn niet wettelijk vastgelegd, maar kunnen niet los gezien worden van de bedoeling van de wet.

Bij de beschermde gezichten is deugdelijk onderzoek op cultuurhistorisch gebied een belangrijke voorwaarde voor het vervaardigen van een aanvaardbaar beschermend bestemmingsplan of voor een planontwikkeling binnen een beschermd gezicht. Het domein 'Waarborg' gaat in op de vraag of de zorg voor het cultureel erfgoed is verzekerd, bijvoorbeeld door voldoende kennis, door de aanwezigheid van een beleidsplan, of door een juiste informatieoverdracht. Dit domein is het minst gelieerd aan specifieke wetsartikelen. Toch mag bijvoorbeeld een kwaliteitskenmerk over aanwezige kennis worden gelezen als een impliciete beantwoording van de strekking van de wet, namelijk als voorwaarde om te kunnen komen tot een zorgvuldige planbehandeling en besluitvorming. Daartoe draagt ook het hebben van een beleid voor de monumentenzorg bij, evenals het uitvoeren van handhaving in de eerste lijn en informatieoverdracht aan eigenaren en betrokkenen. Zijdelings wordt gezien of een gemeente de documentatie in de monumentenzorg op orde heeft, of zij de economische waarde van het cultureel erfgoed onderkent en of zij dit betreft in haar beleid rond toerisme en educatie.

Alle kwaliteitskenmerken die in deze drie domeinen zijn gegroepeerd, worden ondersteund door een of meer indicatoren. Aan de hand van deze indicatoren worden documenten beoordeeld, worden vragen gesteld in de inspectiebezoeken en worden de te bezoeken projecten onder ogen genomen als een soort 'reality check'. De kwaliteitskenmerken en bijbehorende indicatoren moeten niet worden gezien als een vragenlijst die in de praktijk van

Bijlage 20

de inspectie letterlijk wordt toegepast. Het is wel een kapstok voor de inspecteur, om alle gegevens die hij of zij bij de onderzoeken verkrijgt te kunnen indelen en groeperen. De Erfgoedinspectie heeft niet de intentie dergelijke kwaliteitskenmerken uitputtend te toetsen, omdat daarvoor andere toezichtmogelijkheden gelden (bijvoorbeeld een accountantsdienst of een gemeentelijke Rekenkamer). Wel draagt een beeld van dergelijke aspecten bij aan een algemene beeldvorming van de kwaliteit van de monumentenzorg ter plaatse.

7. Normering

Om te kunnen beoordelen of aan een kwaliteitskenmerk wordt voldaan, worden een of meer indicatoren benoemd als 'normindicator'. Dat wil zeggen dat een kwaliteitskenmerk alleen positief kan worden beoordeeld wanneer ten minste de bevindingen over de daarbij behorende normindicator positief zijn. Dit systeem vergemakkelijkt de beoordeling per te onderzoeken situatie, en geeft daarnaast de mogelijkheid om gegevens van verschillende onderzoeken met elkaar te kunnen vergelijken.

In de rapportage van een gemeentelijke inspectie worden de indicatoren verwoord in tekstgedeelten die, al naar gelang de lokale situatie, genuanceerd worden. Een normindicator is een hulpmiddel voor de inspecteur om te komen tot vergelijkbare oordelen, die objectiveerbaar zijn.

NB. In de toezichtskaders zijn de normindicatoren niet vermeld.

Samenvattend kan worden gesteld dat de lijst aan kwaliteitskenmerken en daarbij behorende indicatoren een compleet overzicht vormt van wat zich in de monumentenzorg op het gebied van instandhouding allemaal afspeelt. Het toezichtskader kan daardoor wellicht overkomen als een ideale situatie, waaraan misschien maar weinigen kunnen voldoen, of als een utopisch beeld van hoe de monumentenzorg idealiter geregeld zou moeten zijn. Het moet echter worden gezien als een instrument dat dient als uitgangspunt voor de inspecties, waarbij een beeld kan worden gevormd van de staat van de monumentenzorg in een bepaalde gemeente. Door het toetsen van de monumentenzorg op de aspecten uit het kader wordt getracht een kwaliteitsverbetering van de instandhouding in de gemeente te bereiken.

Een tweede doel is het analyseren van meer algemene problemen in de monumentenzorg, die kunnen worden geconstateerd na het uitvoeren van een reeks gemeentelijke inspecties. Op de geconstateerde algemene problemen kan de Erfgoedinspectie vervolgens thematische onderzoeken inrichten.

Bijlage 2.1: Toezichtskader Instandhouding Rijksmonumenten

(versie 14-11-2011)

DOMEIN: RESULTATEN

Deelvraag:

Het bestand aan monumenten is zorgvuldig behouden.

BESCHERMDE WAARDEN

- R 1 De waarden van het beschermde monument zijn, sinds de aanwijzing, zorgvuldig behouden
 - R 1.1 De restauraties en/of wijzigingen hebben geleid tot een verantwoord resultaat
 - R 1.2 De schoonheid, de betekenis voor de wetenschap en/of de cultuurhistorische waarden zijn voldoende behouden
 - R 1.3 De eigenaren hebben een visie op instandhouding gericht op de waarden van het monument

DOMEIN: EFFECTIVITEIT

Deelvraag:

Het proces gebeurt zorgvuldig en doelmatig

ONDERZOEK

- E 1 Er is deugdelijk onderzoek verricht op cultuurhistorisch en/of bouwhistorisch gebied
 - E 1.1 Het onderzoek is voorafgaand aan de planvorming uitgevoerd
 - E 1.2 Gedurende de werkzaamheden wordt nader onderzoek verricht
 - E 1.3 Het onderzoek is deskundig en van voldoende diepgang
 - E 1.4 De resultaten van het betreffende onderzoek zijn verwerkt in het plan
 - E 1.5 De resultaten zijn vastgelegd en gedocumenteerd

PLANVORMING

- E 2 Er is een deugdelijk plan opgesteld
 - E 2.1 De initiatiefnemer heeft een ontvankelijk plan ingediend
 - E 2.2 Bij plannen van ingrijpende aard en bij plannen waar dat gewenst wordt, is vooroverleg gevoerd tussen de initiatiefnemer en de overheid
 - E 2.3 Het restauratieplan gaat uit van behoud en herstel van de aanwezige waarden uit het oogpunt van monumentenzorg
 - E 2.4 De werkzaamheden zijn goed aangegeven en de noodzaak is goed beargumenteerd

PLANBEHANDELING

- E 3 De werkwijze bij het verlenen van vergunningen is correct
 - E 3.1 De procedure wordt op zorgvuldige wijze gevolgd
 - E 3.2 Latere wezenlijke wijzigingen van plannen worden opnieuw aan de adviesorganen voorgelegd
 - E 3.3 De wettelijke termijnen worden gehanteerd

Bijlage 2.1

ADVISERING

- E 4 De adviezen doen recht aan de waarden van het monument
 - E 4.1 De adviezen zijn deskundig
 - E 4.2 De adviezen zijn transparant en dragen bij aan een juiste besluitvorming
 - E 4.3 Het adviesorgaan is voldoende deskundig
 - E 4.4 Het adviesorgaan werkt professioneel

BESLUIT

- E 5 Het besluit doet recht aan de waarden van het monument
 - E 5.1 Er is rekening gehouden met de adviezen op het gebied van de monumentenzorg
 - E 5.2 Het besluit is op basis van een duidelijke gemotiveerde afweging gemaakt

UITVOERING

- E 6 De werkzaamheden doen recht aan de waarden van het monument
 - E 6.1 De werkzaamheden worden uitgevoerd conform de vergunning
 - E 6.2 De werkzaamheden worden deskundig begeleid
 - E 6.3 De werkzaamheden worden deskundig uitgevoerd
 - E 6.4 Van de restauratie en/of wijziging van het monument is een schriftelijke verantwoording gemaakt

BEHEER EN ONDERHOUD

- E 7 De instandhouding van het monument is voldoende gewaarborgd
 - E 7.1 Het object wordt op de juiste wijze beheerd
 - E 7.2 Het object wordt goed onderhouden
 - E 7.3 Het object wordt op de juiste wijze gebruikt

DOMEIN: WAARBORG

Deelvraag:

De zorg voor de monumenten is verzekerd

KENNIS

- W 1 Er is voldoende actuele kennis beschikbaar op het gebied van de monumentenzorg, ten behoeve van de ontwikkeling van cultuurhistorisch beleid en ten behoeve van de behandeling van bouwplannen
 - W 1.1 Er is voldoende cultuurhistorische kennis
 - W 1.2 Er is voldoende restauratietechnische kennis
 - W 1.3 Er is voldoende kennis op het gebied van de subsidie- en overige financiële regelingen
 - W 1.4 Er is voldoende kennis van de betreffende wet- en regelgeving
 - W 1.5 De benodigde kennis wordt adequaat ingezet ten behoeve van alle werkzaamheden

Bijlage 2.1

BELEID

- W 2 De overheden hebben een beleidsvisie voor de monumentenzorg
 - W 2.1 Er is een actuele monumentenverordening
 - W 2.2 Er is een actueel beleidsplan voor de monumentenzorg
 - W 2.3 Het welstandsbeleid houdt rekening met de aanwezige cultuurhistorische waarden
 - W 2.4 Het ruimtelijk en stedelijk beleid wordt door de aanwezige monumenten (en historische structuren) geïnspireerd
 - W 2.5 Er is sprake van kwaliteitszorg voor de monumentenzorg

TOEZICHT EN HANDHAVING

- W 3 De gemeente heeft een handhavingsbeleid op het gebied van de monumentenzorg
 - W 3.1 De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988
 - W 3.2 De gemeente maakt haar handhavingsbeleid inzichtelijk

MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

- W 4 De maatschappelijke meerwaarden van de monumentenzorg zijn onderkend
 - W 4.1 De economische waarde van de monumenten wordt op de juiste wijze afgewogen
 - W 4.2 Er is rekening gehouden met de educatieve waarde
 - W 4.3 Er is rekening gehouden met de toeristische waarde van monumenten en historische structuren

INFORMATIEOVERDRACHT

- W 5 De overheid zorgt voor informatieoverdracht op het gebied van de monumentenzorg
 - W 5.1 Er is visie op het gebied van communicatie
 - W 5.2 De continuïteit van de interne informatieoverdracht wordt gewaarborgd
 - W 5.3 De betrokkenen worden op de juiste wijze geïnformeerd
 - W 5.4 Door de overheid verstrekte informatie over subsidies en financiële regelingen hebben de eigenaar gestimuleerd om het monument goed te onderhouden/restaureren

DOCUMENTATIE

- W 6 De documentatie op het gebied van de monumentenzorg is op orde
 - W 6.1 In de dossiers zitten de relevante stukken
 - W 6.2 De gemeente heeft een systeem waarin wijzigingen aan monumenten worden bijgehouden
 - W 6.3 De documentatie is raadpleegbaar bij de overheid

Bijlage 22: Toezichtskader Instandhouding Beschermd stads- en dorpsgezichten (versie 10-05-2011)

DOMEIN: RESULTATEN

Deelvraag:

Het beschermde stads- of dorpsgezicht is zorgvuldig behouden.

BESCHERMDE WAARDEN

- R 1 De waarden van het beschermde gezicht zijn, sinds de aanwijzing, zorgvuldig behouden
 - R 1.1 De wijzigingen hebben geleid tot een verantwoord resultaat
 - R 1.2 De schoonheid, de ruimtelijke of structurele samenhang, de betekenis voor de wetenschap en/of de cultuurhistorische waarden zijn voldoende behouden
 - R 1.3 De gemeente heeft een visie op instandhouding gericht op de waarden van het beschermde gezicht

DOMEIN: EFFECTIVITEIT

Deelvraag:

Het proces gebeurt zorgvuldig en doelmatig

ONDERZOEK

- E 1 Er is deugdelijk onderzoek verricht op cultuurhistorisch gebied
 - E 1.1 Ten behoeve van de cultuurhistorische paragraaf in het beschermende bestemmingsplan is cultuurhistorisch onderzoek uitgevoerd
 - E 1.2 Ten behoeve van een ontwikkeling in het aangewezen of in procedure zijnde beschermde gezicht is een cultuurhistorische verkenning, analyse en/of effectrapportage uitgevoerd
 - E 1.3 De onderzoeken zijn deskundig en van voldoende diepgang
 - E 1.4 De resultaten van de onderzoeken zijn verwerkt in de plannen
 - E 1.5 De resultaten zijn vastgelegd en gedocumenteerd

BESTEMMINGSPLANNEN

- E 2 De bescherming van het gezicht is door middel van een bestemmingsplan effectief geregeld
 - E 2.1 Het bestemmingsplan werkt beschermend
 - E 2.2 De procedure om te komen tot een beschermend bestemmingsplan is zorgvuldig gevolgd

PLANBEHANDELING

- E 3 Bij de planbehandeling zijn de cultuurhistorische waarden van het beschermde gezicht kaderstellend.
 - E 3.1 Bij de aanvraagprocedure wordt voldoende rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden, zoals opgenomen in de toelichting op de aanwijzing
 - E 3.2 Het besluit doet recht aan de waarden van het beschermde gezicht

Bijlage 22

ADVISERING

- E 4 De adviezen doen recht aan de waarden van het beschermde gezicht
 - E 4.1 De adviezen zijn deskundig
 - E 4.2 De adviezen zijn transparant en dragen bij aan een juiste besluitvorming
 - E 4.3 Het adviesorgaan is voldoende deskundig
 - E 4.4 Het adviesorgaan werkt professioneel

BESLUIT TOT AFWIJKING VAN HET BESTEMMINGSPLAN

- E 5 Het besluit tot vrijstelling of het projectbesluit doet recht aan de waarden van het beschermde gezicht
 - E 5.1 Er is bij binnen- en buitenplanse vrijstellingen rekening gehouden met de adviezen op het gebied van de cultuurhistorie
 - E 5.2 Bij binnenplanse vrijstellingen is de cultuurhistorische waarde voldoende meegewogen in de beoordeling

Projecten onder oude WRO (tot 1-8-2008):

- E 5.3 Bij buitenplanse vrijstellingen is het besluit op basis van een duidelijke ruimtelijke onderbouwing genomen

DOMEIN: WAARBORG

Deelvraag:

De zorg voor de beschermde stads- en dorpsgezichten is verzekerd

KENNIS

- W 1 Er is voldoende actuele kennis beschikbaar op het gebied van het beschermde gezicht, ten behoeve van de ontwikkeling van ruimtelijk en cultuurhistorisch beleid en de behandeling van bouwplannen
 - W 1.1 Er is voldoende cultuurhistorische kennis
 - W 1.2 Er is voldoende kennis van (historische) stedenbouw dan wel cultuurlandschap
 - W 1.3 Er is voldoende kennis van de ruimtelijke ordening
 - W 1.4 De benodigde kennis wordt adequaat ingezet ten behoeve van alle werkzaamheden

Bijlage 2.2

BELEID

- W 2 De overheid heeft een integrale ruimtelijke beleidsvisie die rekening houdt met het beschermde gezicht
 - W 2.1 De overheid stimuleert dat cultuurhistorie wordt meegewogen in ruimtelijke ontwikkelingen
 - W 2.2 Het ruimtelijke ordeningsbeleid houdt rekening met het beschermde gezicht
 - W 2.3 Er is een actuele nota cultuurhistorie
 - W 2.4 Het beleid ten aanzien van de functies in het beschermde gezicht houdt rekening met de cultuurhistorische waarden
 - W 2.5 De directe omgeving van het gezicht wordt op een zodanige wijze beheerd dat de waarden van het beschermde gezicht niet worden aangetast
 - W 2.6 Er is sprake van kwaliteitszorg voor de cultuurhistorie en ruimtelijke ordening

TOEZICHT EN HANDHAVING

- W 3 De gemeente heeft een handhavingsbeleid op het gebied van het beschermde gezicht
 - W 3.1 De gemeente houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988 en de Wro
 - W 3.2 Er is een handhavingparagraaf opgenomen in het beschermende bestemmingsplan
 - W 3.3 De gemeente maakt haar handhavingsbeleid inzichtelijk

MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

- W 4 De maatschappelijke meerwaarden van het beschermde gezicht zijn onderkend
 - W 4.1 De economische waarde van het beschermde gezicht wordt op de juiste wijze afgewogen
 - W 4.2 Er is rekening gehouden met de educatieve waarde
 - W 4.3 Er is rekening gehouden met de toeristische waarde

INFORMATIEOVERDRACHT

- W 5 De overheid zorgt voor informatieoverdracht op het gebied van het beschermde gezicht
 - W 5.1 Er is visie op het gebied van communicatie
 - W 5.2 De continuïteit van de interne informatieoverdracht wordt gewaarborgd
 - W 5.3 De betrokkenen worden op de juiste wijze geïnformeerd

DOCUMENTATIE

- W 6 De documentatie op het gebied van het beschermde gezicht is op orde
 - W 6.1 In de dossiers zitten de relevante stukken
 - W 6.2 De documentatie is raadpleegbaar bij de overheid

Bijlage 23: Afkortingen

AEF	Andersson Elffers Felix
AMK	Archeologische Monumentenkaart
AMZ	Archeologische Monumentenzorg
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bp	bestemmingsplan
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BSDG	(rijks)beschermd stads- en dorpsgezichten
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BWT	Bouw- en Woningtoezicht
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
DCE	Directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCW
Fte	fulltime-equivalent
FGM	Federatie Grote Monumentengemeenten
IKAW	Indicatieve Kaart Archeologische Waarden
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVO	inventariserend veldonderzoek
IVO-P	inventariserend veldonderzoek door middel van proefsleuven
KNA	Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie
MW88	Monumentenwet 1988
MoMo	Project Modernisering Monumentenzorg
Mor	(ministeriële) Regeling omgevingsrecht
NRF	Nationaal Restauratie Fonds
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
RGT	(Wet) Revitalisering generiek toezicht, van kracht sinds 1 oktober 2012
RM	Rijksmonumenten
RUD	Regionale Uitvoerings Dienst
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
SMART	Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden
SvIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
UOV	Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	voormalig Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, nu I&M
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van kracht sinds 1 oktober 2010
Wamz	Wet op de archeologische monumentenzorg, van kracht sinds 1 oktober 2007
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening, van kracht tot 1 juli 2008
Wro	(nieuwe) Wet ruimtelijke ordening, van kracht sinds 1 juli 2008

Bijlage 24: Bronnen

- Pro-Facto (2012). *Toezicht en handhaving van de monumentenwetgeving*.
- Nieuwenhuis, H.W. (2007). *Met handhaving bouwen aan monumentenzorg*. Een onderzoek naar de professionaliteit van de handhaving aan gebouwde rijksmonumenten door gemeenten.
- Andersson Elffers Felix (AEF) (2010). *Eindrapport Gemeenten MoMo-proof*.
- Nationaal Restauratiefonds (2006). *Beschermde Stads- en Dorpsgezichten: De effectiviteit van het beleidsinstrumentarium*.
- Flexus AWC (2007). *Sturing in het beschermde stadsgezicht*. Evaluatie van het functioneren van bestemmingsplannen in de binnenstad van Utrecht ten aanzien van het behoud van de cultuurhistorische waarden.
- MoMowerkgroep RO (2008). *Naar een gebiedsgerichte monumentenzorg*.
- Novio Consult Van Spaendonk (2008). *Evaluatie MSP Stads- en dorpsgezichten 1850-1940 en aanknopingspunten voor een gebiedsgerichte cultuurhistorie*.
- Ministerie van OCW (2009). *Beleidsbrief MoMo Modernisering Monumentenzorg*.
- Eshuis, G. (RCE) (2009). *Bouwhistorie en gemeentebeleid*.
- VNG (2010). *Model erfgoedverordening*.
- VNG (2009). *Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies*.
- Rijksgebouwendienst/RCE (2009). *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek*. Lezen en analyseren van cultuurhistorisch erfgoed.
- Kuiper, R. & D. Evers (red.) (2012). *Ruimtelijke opgaven in beeld*. Achtergronden bij de Ex-ante evaluatie *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dries, M.H. van den & M. van Vuuren (2012). Het selectiebeleid van gemeenten - kiezen voor bekende thema's, *ArcheoBRIEF 1*, jaargang 16, 32-37
- Groot, T. de, A. Koekelkoren, M. Lobbes en B.I. Smit (2011). Effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed, in R.C.G.M. Lauwerier e.a., 2011, *Vragen over Malta Rapportage Archeologische Monumentenzorg 196*.
- Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) Landbodems 3.2
- RIGO Research & Advies (2011). *Ruimte voor archeologie*. Themaveldrapportages evaluatie Wamz.

Wet- en regelgeving

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op de naleving van de volgende wet- en regelgeving:

- Monumentenwet 1988 / Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en aanverwante regelgeving,
- Archiefwet 1995,
- Wet tot behoud van cultuurbezit (1984),
- Wet verzelfstandiging rijksmuseumse diensten (1993) en de daarop gebaseerde beheersovereenkomsten,
- Regeling materieelbeheer museale voorwerpen (2007),
- Sanctieregeling Irak 2004 II,
- Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied (2007),
- Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 (2009),
- Richtlijn nr. 93/7/EEG van de Raad van 15 maart 1993, betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat zijn gebracht,
- Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen.



Bijlage 24

- Rijdt-van de Ven, T. van de & R. Berkvens (2010): *Verleden wordt heden. Een handreiking voor vrijwilligers in de archeologische monumentenzorg.*
- www.erfgoedinspectie.nl
- www.KICH.nl
- www.ruimtelijkeplannen.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.ruimtelijkeplannen.nl (periode januari-mei 2012)
- www.cultureelerfgoed.nl/archeologie/archeologie/archis

En de volgende rapporten van de Erfgoedinspectie:

- *Een goed advies is het halve werk - onderzoek naar monumentencommissies* (november 2008)
- *Stand van zaken monumentencommissies in Nederland*, briefrapport (juni 2010)
- *Advisering door Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed*, briefrapport (mei 2011)
- *Stut of steunpilaar? Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg*, inclusief losse bijlage (augustus 2009)
- *Op weg naar een professionele monumentenzorg*. Inspectie 16 gemeenten met 150-200 rijksmonumenten (september 2008)
- *Verantwoord moderniseren. Bouw- en cultuurhistorisch onderzoek in gemeenten* (mei 2011)
- *De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro*. Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij de provincies (2009)
- Inspectierapporten naar de instandhouding van rijksmonumenten, beschermde gezichten en gecombineerde inspecties bij gemeenten (2006-2012)
- Monitorboek Erfgoedinspectie 2009-2010 (november 2010)
- Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012 (Monitorboek Erfgoedinspectie 2011-2012 wordt voorjaar 2013 verwacht)

Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag
Tel: 070 - 412 40 12
Fax: 070 – 412 40 14
E: info@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl

ISBN 978-90-815392-6-5
Februari 2013