

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 2200
Fax 020 552 2215
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam

Mevrouw drs. C.G. Gehrels
wethouder

Retouradres: B&W, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de leden van de Vaste Kamercommissie OCW
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 24 januari 2011
Ons kenmerk
Behandeld door Karin Westerink
Doorkiesnummer 020 2514908
Faxnummer 020 2514999
E-mail k.westerink@bma.amsterdam.nl

Onderwerp Voorstellen en aanbevelingen grote monumentengemeenten tbv het wetgevingsoverleg over de 'Wijziging Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg' (MoMo)

Geachte leden van de Vaste Kamercommissie OCW,

Maandag 31 januari vindt een wetgevingsoverleg over de 'Wijziging Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg' (MoMo).

Wij, de 30 grote gemeenten monumentengemeenten, zijn voorstander van vereenvoudiging van regelgeving met betrekking tot monumentenzorg: minder regels voor de burger en minder bureaucratie. Dat de eigenaar of bewoner zelf verantwoordelijk is voor het de cultuurhistorische waarde die hij bezit of beheert, onderschrijven wij. Echter ook de gemeenten moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor het borgen van cultuurhistorische waarden in Nederland. En de voorgenomen wijzigingen van de Monumentenwet hebben onzes inziens een aantal tegenovergestelde effecten. Waarmee zelfs de intentie van MoMo onderuit wordt gehaald.

Bovendien is het de vraag is of de voorgenomen regelgeving zich kan verenigen met de Conventie van Granada. In 1992 heeft de Nederlandse regering dit verdrag getekend, waarbij is toegezegd "passende controle- en goedkeuringsprocedures toe te passen" en te voorkomen "dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken. Door de regelgeving voor vergunningvrij bouwen bij monumenten kunnen gemeenten het naleven van dit verdrag niet langer garanderen.

Onze bezwaren komen erop neer dat een paradoxale situatie ontstaat. Door de regelgeving te vereenvoudigen, ontstaat voor gemeenten juist een prikkel om meer gebouwen en structuren aan te wijzen als monument en dat juist meer cultuurhistorische waarden en detail vast zullen worden gelegd.

Hiervoor is echter een gemakkelijk oplossing. Waarmee ook tegemoet wordt gekomen aan de rechtszekerheid van de burger. Wij brengen u daarom graag onze vier aanbevelingen onder de aandacht, waarna een nadere toelichting op onze bezwaren en aanbevelingen volgt.

1. Maak het mogelijk dat een *servicemoment* tussen gemeente en burger kan worden ingericht bij vergunningvrije wijzigingen aan monumenten en bij het vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij beschermde monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten. De burger meldt in deze situaties vooraf zijn voornemen aan de gemeente en mag van de gemeente verwachten dat daarop inhoudelijk service wordt verleend. Onbewust en ongewild verloren gaan van cultuurhistorische waarden wordt hiermee voorkomen ;

2. Neem aanbeveling 10 over van het onderzoeksrapport van AEF *Gemeenten MoMo-proof* van november 2010. Het inrichten van een servicemoment in het bestemmingsplan, zodat de burger kan traceren of er monumentale waarden in het geding zijn. In bijlage 3 is een nadere toelichting opgenomen;

3. Maak geen nieuwe regeling of nieuw soort beschikking: het servicemoment zou ingericht kunnen worden naar het model van de milieuvergunning in de WABO met zeer korte doorlooptijd;

4. Toets de AMvB Modernisering Monumentenzorg aan de Conventie van Granada. Het is de vraag is of de voorgenomen regelgeving zich kan verenigen met de de Conventie van Granada. In 1992 heeft de Nederlandse regering dit verdrag getekend, waarbij is toegezegd wordt "passende controle- en goedkeuringsprocedures toe te passen" en te voorkomen "dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken. Door de regelgeving voor vergunningvrij bouwen bij monumenten kan de gemeente het naleven van dit verdrag niet langer garanderen. In bijlage 4 is een nadere toelichting opgenomen.

Nadere toelichting

Bezwaren

Op de eerste plaats voorzien wij dat het beleid om historische structuren middels het bestemmingsplan te beschermen, door de voorgenomen regelgeving wordt doorkruist. Het betreft hier de vergunningvrije activiteiten voor het bouwen in beschermde stads- of dorpsgezichten. Door de mogelijkheid van vergunningvrij bouwen aan de achterzijde in het beschermd stads- of dorpsgezicht toe te staan, ligt aantasting van historische achtergevels, binnentuinen en binnenplaatsen op de loer.

Enkele voorbeelden:

- op binnentuinen en binnenplaatsen kunnen allerlei gebouwtjes vergunningvrij gerealiseerd worden.
- de achtergevels van bouwwerken binnen een beschermd gezicht zijn veelal van oudere datum dan de voorgevels, die dikwijls met de tijd zijn meegegaan.
- middeleeuwse dakvlakken aan de achterzijde van een pand kunnen waardevolle structuren vormen die door een dakkapel gemakkelijk onherstelbaar wordt ontsierd.

Over de jaren hebben gemeenten beleid gevoerd om deze structuren in het beschermde stads- of dorpsgezicht middels het bestemmingsplan te behouden. Gemeenten kunnen in het bestemmingsplan weliswaar aangeven dat er cultuurhistorische waarden in het geding zijn, maar daarmee is de eigenaar zelf nog niet direct in staat om te doorgronden wat deze waarden exact zijn. Door de voorgestelde wijzigingen ontstaat voor gemeenten een prikkel om meer gebouwen en structuren aan te wijzen als gemeentelijk monument. Daarmee wordt het tegenovergestelde bereikt van de doelstellingen van de modernisering van de monumentenzorg, wat betreft het gebiedsgericht beschermen in plaats van uitsluitend objectgericht.

Op de tweede plaats voorzien wij, dat door de maatregelen een natuurlijk afwegingsmoment over de impact op beschermde monumentale waarden ontbreekt. Het betreft hier vooral de vergunningvrije activiteiten voor het wijzigen van een beschermd monument. In voorkomende gevallen zal voor de burger niet voldoende informatie of kennis beschikbaar zijn om te beoordelen of c.q. welke monumentale waarden in het geding zijn.

Enkele voorbeelden:

- de bescherming van kwetsbare historische interieurs. Steeds duidelijker is geworden hoe belangrijk cultuurhistorische kennis is bij de keuzes tussen opknappen of vervangen en hoe onmisbaar technische deskundigheid is tijdens de uitvoering van het onderhoud.
- een inpandige ingreep in een onderdeel zonder direct waarneembare monumentale waarde. Deze kan gemakkelijk leiden tot aantasting van bijvoorbeeld historische fundering of balklagen.

Om de eigenaar of bewoner zekerheid te kunnen geven dat hij/zij zich bij een ingreep niet op glad ijs begeeft zouden de cultuurhistorische waarden volledig en *en detail* moeten zijn vastgelegd. Een tendens die we zeer zouden betreuren, daar waar het er juist om gaat om in goed onderling vertrouwen afspraken te maken en daarin de context van omgeving en dynamiek van de beoogde (her)ontwikkeling mee te wegen. Context en dynamiek die nooit uitputtend in een formele beschrijving kunnen worden vastgelegd.

Aanbevelingen

Wij zijn voorstander van een vereenvoudiging van de regelgeving. Helaas is de nu voorgestelde regelgeving ongenueanceerd. Dit gaat ten koste van het behoud van cultuurhistorische waarden. In het onderzoeksrapport van AEF "Gemeenten MoMo-proof" van 10 november 2010 wordt een 16-tal aanbevelingen gedaan om de modernisering bij gemeenten te ondersteunen. In een van deze aanbevelingen wordt voorgesteld om met behulp van het bestemmingsplan voor bepaalde vergunningvrije activiteiten een meldingsplicht in te stellen. Daarmee wordt als het ware een *servicemoment* gecreëerd.

Voor alle bouwactiviteiten die vergunningvrij zijn, is het servicemoment een waardevol instrument. De gemeente kan in het bestemmingsplan 'maatwerk' leveren dat is afgestemd op de cultuurhistorische waarden van een gebied, hetgeen geheel in de lijn ligt van de eerste pijler van de Modernisering van de Monumentenzorg: cultuurhistorische waarden borgen in het ruimtelijk instrumentarium. Het servicemoment biedt de gelegenheid om gezamenlijke verantwoordelijkheid en kennisoverdracht te realiseren tussen eigenaar en

deskundige. De verantwoordelijkheid van de burger blijft fier overeind, zo kan hij zelf de voorgenomen werkzaamheden toetsen aan het bestemmingsplan. Na de gemeente in kennis te stellen van zijn plan om een aanpassing te doen, ook als deze aanpassing valt onder de regels voor vergunningvrij bouwen, krijgt hij ondersteuning met kennis en advies. Het ongewild verloren gaan van cultuurhistorische waarden wordt hiermee voorkomen.

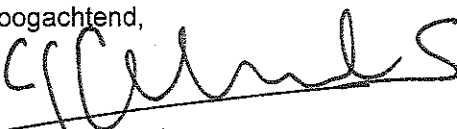
Grote monumentengemeenten hebben jarenlange ervaring met deze werkwijze en uit onderzoek blijkt dat eigenaren de kennisinbreng van gemeenten waarderen. Handhaving achteraf is een veel ingrijpender middel en vanuit het behoud van monumentale waarden erg riskant. Daar waar oorspronkelijke onderdelen worden verwijderd, zijn deze nooit meer terug te halen. Wat wordt vernietigd, is voor altijd verdwenen.

Er leven veel misverstanden over de rol die de gemeente heeft bij het verlenen van vergunningen voor kleine ingrepen. In de praktijk richten gemeenten hun voorlichting en begeleiding op het behoud van monumentale waarden. Gemeenten zijn er niet op uit om voor elke minimale wijziging het middel van vergunningen in te zetten. Wel streven zij er naar om de kwaliteit van de monumentenzorg in stand te houden. In feite komt de door de Staatssecretaris voorgestelde aanpassing van de regelgeving erop neer dat gemeenten het uiterste middel, handhaving achteraf, vaker in zullen moeten zetten om het vernietigen van monumentale waarden tegen te gaan. De haalbaarheid hiervan is discutabel. In hoeverre kan men een eigenaar verwijten dat deze in strijd handelt met een goede monumentenzorg? In het Europese verdrag van Granada dat de Nederlandse regering in 1992 heeft ondertekend, zeggen de partijen toe om "passende controle- en goedkeuringsprocedures toe te passen" en te voorkomen "dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken." Door de regelgeving voor vergunningvrij bouwen bij monumenten kan de gemeente het naleven van dit verdrag niet langer garanderen.

Met een servicemoment blijft de vereenvoudiging van de regelgeving voor vergunningvrije ingrepen in stand. In de WABO bestaan nu al meer regelingen met een dergelijke figuur, bijvoorbeeld in de milieuwetgeving. Hierdoor blijft de versimpeling van de regelgeving bestaan maar kan handhaving achteraf voorkomen worden.

Wij verzoeken u de gemeenschappelijke zorgen voor behoud van cultuurhistorische waarden vergunningvrij bouwen bij de voorgenomen wetswijziging te overwegen en onze voorstellen en aanbevelingen te betrekken bij uw inbreng tijdens het wetgevingoverleg op 31 januari aanstaande.

Hoogachtend,



Carolien Gehrels
wethouder Monumenten Amsterdam

Bijlagen

1. Overzicht bestuurlijke steun wethouders monumenten
2. Extract uit het onderzoeksrapport van AEF *Gemeenten MoMo-proof* van november 2010
3. Toelichting op de Conventie van Granada

Bijlage 1 – Bestuurlijke steun wethouders monumenten

Deze brief wordt bestuurlijk gesteund door de volgende 30 wethouders Monumenten:

Alkmaar	dhr. N.M.C. Alsemgeest (D66)
Amsterdam	mevr. C. Gehrels (PvdA)
Amersfoort	mw. M.C. Barendregt (D66)
Bergen op Zoom	dhr. A. van der Wegen (PvdA)
Buren	dhr. G.J. van Ingen (VVD)
Delft	mw. M. Junius (CDA)
Deventer	dhr. M.J. Ahne (D66)
Dordrecht	dhr. F.J. van den Oever (VVD)
Franekeradeel	dhr. T. Twerda (PvdA)
Goes	dhr. J. de Bat (CDA)
Groningen	dhr. F. de Vries (PvdA)
Harlingen	mw. M. Le Roy (PvdA)
's Hertogenbosch	dhr. H. van Olden (CDA)
Hilversum	dhr. E.G.J. van der Want (D66)
Hoorn	dhr. R.L.H.C.M. Tonnaer (Fractie Tonnaer)
Kampen	dhr. J.N. Wieten (PvdA)
Leeuwarden	mw. I. Diks (PAL/ Groen Links)
Leiden	dhr. J.J. de Haan (CDA)
Maastricht	dhr. G. van Grootheest (Groen Links)
Middelburg	dhr. J.J. Aalberts (CDA)
Nijmegen	mw. J.G. Kunst (PvdA)
Noordenveld	dhr. J. Dam (Gemeentebelangen)
Rijswijk	dhr. J. Bolte (PvdA)
Schiedam	dhr. M. Siljee (PvdA)
Steenwijkerland	dhr. L.F. Greven (PvdA)
Utrecht	dhr. F. Lintmeijer (Groen Links)
Vlissingen	dhr. P. Polderman (PvdA)
Zaanstad	dhr. J. Olthof (PvdA)
Zutphen	dhr. H.B.I. de Lange (PvdA)
Zwolle	dhr. G.J. Piek (PvdA)

Bijlage 2 – Extract uit onderzoeksrapport van AEF Gemeenten MoMo-proof van november 2010

In deze bijlage treft u aan:

1. de voorgeschiedenis van aanbeveling nr. 10
2. de passage uit het AEF rapport met aanbeveling nr. 10
3. de afwijzende reactie van de staatssecretaris op aanbeveling nr. 10

1. Voorgeschiedenis aanbeveling nr. 10

Op 28 september 2009 is de Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg (hierna: MoMo) naar uw Kamer gestuurd. MoMo dient enerzijds een aantal tekortkomingen van de huidige Monumentenwet uit 1988 op te lossen. Anderzijds is het denken over de omgang met monumenten sinds de tijd dat de wet is ontstaan sterk veranderd. Kenmerkend is de verschuiving in denken van object naar gebied én van behoud naar ontwikkeling. In MoMo krijgt deze ontwikkeling een plek door de cultuurhistorie te verankeren in de processen van de ruimtelijke ordening.

Bij de behandeling van de Beleidsbrief MoMo op 16 november 2009 heeft u de ambtsvoorganger van de huidige staatssecretaris gevraagd in hoeverre de gemeenten in staat zijn om de nieuwe taken en rollen, die de modernisering van de monumentenzorg met zich mee brengt, op een adequate wijze te vervullen. Deze heeft u toegezegd te zullen onderzoeken: in hoeverre zijn de gemeenten nu 'MoMo-proof'? Wat kunnen verschillende partijen (rijk, provincie, VNG) doen om de gemeenten daarbij te helpen? In april 2010 is door OCW opdracht gegeven aan bureau AEF voor het uitvoeren van dit onderzoek en het doen van aanbevelingen om de kloof tussen gewenst beleid en uitvoeringspraktijk te overbruggen.

2. Passage uit het AEF rapport, aanbeveling nr. 10

Maatregelen

Een bijwerking van de Wabo is dat het verschil tussen monumenten en niet-monumenten groter wordt, omdat voor niet-monumenten bepaalde ingrepen vaker vergunningvrij worden, dan al het geval was. De serre die de buurman wel (vergunningvrij) mag aanbouwen, mag de monumenteneigenaar niet maken. Het gaat hier om ongeveer dezelfde groep (kleine) bouwwerken die ook voor 2010 al vergunningvrij mochten worden gebouwd. Nieuw is dat ze voortaan niet alleen bij woningen, maar bij alle gebouwen zonder vergunning kunnen worden neergezet.

Met de Wabo is een tweede groep vergunningvrije bouwwerken geïntroduceerd: bouwwerken op achtererven. Voorwaarde is dat het bouwwerk past in het bestemmingsplan. Ook hier mits geen sprake is van een monument of van een door het rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht.

Conclusies: Dilemma MoMo versus bescherming tegen vergunningvrij bouwen

Voor de groep kleine bouwwerken die voor woningen al vergunningvrij was heeft de gemeente geen mogelijkheden om dit in bijzondere situaties te verbieden of kwaliteitseisen te formuleren. Enkel het aanwijzen van het hoofdgebouw als gemeentelijk monument biedt bescherming. Dit kan een dilemma oproepen bij gemeenten die ervoor kiezen minder

sectoraal te beschermen en die de bescherming van cultuurhistorische waarden juist (conform MoMo) meer willen regelen via het bestemmingsplan. Daarnaast zal bij de burger/eigenaar in het algemeen de weerstand tegen het aanwijzen van (gemeentelijke) monumenten toenemen omdat daarmee veel (kleine) ingrepen niet meer vergunningvrij zullen zijn. De conclusie is dat in de beleving van gemeenten deze regels voor vergunningvrij bouwen een drempel kunnen zijn in het toepassen van MoMo.

Extra druk op beschermende werking bestemmingsplan

Voor de nieuwe groep vergunningvrije bouwwerken (op achtererven) komt er meer druk op het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan kan immers bij deze groep wel grenzen stellen. De vraag is echter of de bescherming die in het bestemmingsplan is opgenomen voldoende effect heeft. Als er geen vergunning hoeft te worden aangevraagd, is er ook geen aanleiding om expliciet te toetsen aan het bestemmingsplan. Vergunningvrije ingrepen mogen dan weliswaar niet in strijd zijn met het bestemmingsplan, maar dit is alleen door middel van handhaving achteraf te bewaken. Conclusie is dat voor ingrepen die onder deze groep van vergunningvrij bouwen vallen, de bescherming die in het bestemmingsplan is opgenomen moeilijk te handhaven is.

Aanbeveling 10

Bescherming door bestemmingsplan versus vergunningvrij bouwen

Voor de bestaande groep (kleine) ingrepen mogen de regels voor het vergunningvrij bouwen niet door het bestemmingsplan worden 'overruled', dus de eis van een bouwvergunning 'voor alle bouwwerken' kan niet via het bestemmingsplan worden afgedwongen. Dit kan van belang zijn zodra de op zichzelf 'kleine' ingreep een inbreuk betekent op de karakteristiek die men in het gebied wil bewaren.

Voor de nieuwe groep bouwwerken (op achtererven) die vergunningvrij zijn geworden kan het bestemmingsplan bescherming bieden, maar deze bescherming is moeilijk te handhaven. Immers, zonder vergunning is er ook geen aanleiding om vooraf te toetsen. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- *Zoek in de regelgeving (het BOR) naar mogelijkheden om in lijn met MoMo bescherming van cultuurhistorische waarden te regelen. Dat wil zeggen: anders dan alleen via het aanwijzen als gemeentelijk monument. Bijvoorbeeld door een bepaalde waarde of bestemming te kunnen geven, eventueel onder de voorwaarde dat hieraan beeldkwaliteitsplannen of waarderingskaarten zijn gekoppeld.*
- *Zoek in de regelgeving (het BOR) naar mogelijkheden om de druk op 'handhaving achteraf' te verminderen. Bijvoorbeeld door gemeenten de mogelijkheid te geven in bepaalde situaties een meldingsplicht in te stellen.*

3. Afwijzende reactie Staatssecretaris op aanbeveling 10

In de brief aan de Tweede Kamer over het AEF-onderzoek (nr.251472) bijlage 2 geeft de staatssecretaris aan, dat hij aanbeveling 10 niet overneemt. Deze aanbeveling zou niet leiden tot meer flexibiliteit en meer mogelijkheden om via het bestemmingsplan te sturen op vergunningvrij bouwen, maar juist tot meer regeldruk voor eigenaren. Bovendien zou de meldingsplicht leiden tot een extra administratieve stap.

Bijlage 3 – Conventie van Granada

De AMvB "Besluit tot wijziging van Bro, het Bor i.v.m. modernisering monumentenzorg" zijn niet getoetst aan de conventie van Granada die op 8 juni 1992 door Nederland is ondertekend. Onderstaand vindt u de relevante passages voor het toetsen uit de Conventie.

Passages uit de Conventie van Granada

Artikel 1

Voor de toepassing van deze Overeenkomst, wordt het begrip 'architectonisch erfgoed' geacht de volgende onroerende goederen te omvatten:

1. Monumenten: alle bouwwerken van opmerkelijk historisch, archeologisch, artistiek, wetenschappelijk, sociaal of technisch belang, met inbegrip van de bijbehorende uitrusting;

Artikel 4

Iedere partij verplicht zich ertoe:

1. passende controle- en goedkeuringsprocedures toe te passen met het oog op de wettelijke bescherming van de bedoelde goederen.
2. te voorkomen dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken.

Daartoe verplicht iedere Partij zich ertoe, in dien dit nog niet is geschied, in haar wetgeving bepalingen op te nemen die erop zijn gericht:

- a. een bevoegde autoriteit in kennis te stellen van alle plannen tot afbraak of verandering van reeds beschermde monumenten en van monumenten waarvoor bescherming wordt overwogen, alsmede van ieder project waardoor de omgeving van deze monumenten wordt aangetast;
- b. (...)
- c. het de overheid mogelijk te maken van de eigenaar van een beschermd goed te eisen dat hij werkzaamheden uitvoert of, indien de eigenaar in gebreke blijft, deze werkzaamheden zelf te verrichten.