

raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

R.J. Schimmelpennincklaan 3
postbus 61243
2506 AE Den Haag
telefoon +31(0)70 310 66 86
fax +31(0)70 361 47 27
e-mail cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
de heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum: 3 december 2008
uw kenmerk: WJZ-71524(8235)
uw brief van: 7 november 2008
ons kenmerk: bcma-2008.05106/2

onderwerp: Advies Beleidsregel aanwijzing beschermde monumenten 2009

Geachte heer Plasterk,

In uw brief van 7 november 2008 stelt u de Raad voor Cultuur in de gelegenheid advies uit te brengen over het Ontwerp-Beleidsregel aanwijzing beschermde monumenten 2009 (hierna te noemen: de beleidsregel).

De beleidsregel geeft invulling aan het beleid dat u voorstaat met betrekking tot aanwijzing van monumenten als beschermd monument op grond van artikel 3 van de Monumentenwet 1988. De beleidsregel biedt meer ruimte voor aanwijzing van monumenten als beschermd monument dan de huidige beleidsregel aanwijzing beschermde monumenten uit 2007. De laatste is van tijdelijke aard en expireert per 1 januari 2009. Aan de nieuwe beleidsregel is, in tegenstelling tot eerdere beleidsregels aanwijzing beschermde monumenten, geen beperkte werkingsduur meegegeven. Vanaf 1 januari 2009 wilt u vooral via aanwijzingsprogramma's monumenten aanwijzen als beschermd monument. Daarnaast is er incidenteel ruimte, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, monumenten aan te wijzen als beschermd monument.

De Raad is positief over het feit dat het restrictieve aanwijzingsbeleid, dat van kracht was in opeenvolgende beleidsregels sinds 2004, wordt opgeheven.¹

¹ De Raad gaf in zijn advies over de *Beleidsregel aanwijzing beschermde monumenten* van 15 juni 2004 (kenmerk mon-2004.01281/3) al aan principiële bezwaren te hebben tegen een tussenstop voor de aanwijzing van beschermde monumenten en tegen een aanwijzingsbeleid dat onderscheid maakt tussen monumenten van vóór of na een bepaalde datum.

Modernisering Monumentenzorg

De beleidsregel 2009 gaat in op het moment dat de definitieve beslissingen ten behoeve van de modernisering van de monumentenzorg (MoMo) nog moeten worden genomen. Pas na overleg met de Tweede Kamer zullen de voorstellen van u hieromtrent, in 2009, leiden tot concrete voorstellen voor beleids- en mogelijk ook wetswijzigingen. Omdat u met deze beleidsregel niet op de conclusies wilt vooruitlopen of de discussie wilt doorkruisen, acht u het op dit moment niet mogelijk een alomvattend aanwijzingsbeleid te presenteren.

De Raad vindt het noodzakelijk om de beleidsregel in relatie tot MoMo te bezien. In *Kunst van leven, Hoofdlijnen Cultuurbeleid (2007)* heeft u de modernisering van de monumentenzorg uitgeroepen tot een van de prioriteiten van uw ruimtelijk cultuurbeleid. In uw visie is in een gemoderniseerd monumentenstelsel sprake van een gebiedsgerichte monumentenzorg en is het monumentenstelsel meer ontwikkelingsgericht. Deze uitgangspunten lijken in tegenspraak met de objectgerichte basis van de nu voorliggende beleidsregel. De Raad kan zich daarom niet aan de indruk onttrekken dat een coherente visie, van waaruit beide trajecten zouden moeten voortkomen, tot op heden ontbreekt.

In dit licht bezien pleit de Raad voor een beperkte werkingsduur van de beleidsregel. Een eventuele verlenging, bijvoorbeeld door het uitlopen van de discussie over MoMo en de eventueel daaruit voortvloeiende bijstellingen van de Monumentenwet 1988, kan naar mening van de Raad pas plaatsvinden na evaluatie van voorliggende beleidsregel. De Raad adviseert de beleidsregel 2009 een geldigheid van maximaal vier jaar te verlenen. De beleidsregel expireert dan op het moment dat de eventuele wetswijzigingen die voortvloeien uit MoMo zijn doorgevoerd en de uitkomsten van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg naar alle waarschijnlijkheid bekend zullen zijn.

Aanwijzingsprogramma's algemeen

Uw voorstel is om door middel van speciale aanwijzingsprogramma's monumenten aan te wijzen als beschermd monument en zogenoemde verbeteracties in het monumentenbestand door te voeren. U wilt daarmee de lacunes en onevenwichtigheden in het huidige monumentenbestand opheffen om zo de kwaliteit van het bestand te verbeteren. Inzicht in de effecten van de aanwijzingsprogramma's zal in de toekomst worden gegeven door de periodiek opgemaakte Erfgoedbalans, zo is uw verwachting.

De Raad staat positief tegenover het aanwijzingsprogramma als beleidsinstrument, mits daar voorwaarden en toetsbare criteria aan gekoppeld worden. Het rijksbeleid dient hiervoor het kader te bieden. De voorliggende aanwijzingsprogramma's lijken echter los te staan van het door u voorgestane rijksbeleid. De algemene voorwaarden waaraan een aanwijzingsprogramma dient te voldoen ontbreken, evenals de aanvullende voorwaarden die een beredeneerde keuze mogelijk maken voor welke lacune een aanwijzingsprogramma gestart wordt. Door het ontbreken van een afwegingskader, krijgt de Raad de indruk dat de keuze voor de drie aanwijzingsprogramma's in deze beleidsregel willekeurig is. Zo vindt de Raad onder andere dat het behoud van groenstructuren aandacht verdient.

Door voorwaarden aan aanwijzingsprogramma's te verbinden, ontstaat de mogelijkheid om uw beleid en de inhoud van een aanwijzingsprogramma te toetsen. Dit is des te meer van belang omdat aanwijzingsprogramma's in latere (aanwijzings)procedures van monumenten tot beschermd monument een bepalende rol zullen spelen of zelfs maatgevend zullen zijn. De rechtsbescherming van het monument en de belangen van de monumenteneigenaar staan in directe relatie tot een aanwijzingsprogramma. Dat gegeven is nu nog onvoldoende uitgewerkt. Voorts moet ervoor worden gewaakt dat de aanwijzingsprogramma's leiden tot verdere bureaucrativering van de bestaande aanwijzingsprocedure.

De Raad is overigens positief over het feit dat u bij het formuleren van aanwijzingsprogramma's en bij de uitvoering daarvan wilt samenwerken met deskundigen, andere overheden en particuliere monumentenorganisaties.

Aanwijzingsprogramma veertig krachtwijken

Om een verbinding te maken tussen monumentenzorg en het kabinetsbeleid ten aanzien van de zogenoemde veertig krachtwijken, formuleert u op dat vlak een aanwijzingsprogramma. U wilt een aantal monumenten in herstructureringswijken aanwijzen, indien daarmee een essentiële bijdrage kan worden geleverd aan een positieve herontwikkeling van de hele wijk. Dit kunnen monumenten zijn die dateren van vóór 1940 of van daarna.

De Raad is van mening dat het behoud van een object op een terrein of in een wijk in het algemeen een zeer positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het betreffende terrein. Een behouden object geeft richting aan de planontwikkeling en speelt een rol in het behoud of de versterking van de identiteit van een wijk. Wanneer het principe in de krachtwijken zal worden toegepast, mag er van worden uitgegaan dat het een positief effect zal hebben op zowel de ruimtelijke als de sociale kwaliteit van de wijken. Wijken die een ruimtelijke identiteit bezitten, met waardevolle gebouwen, monumenten en met nieuwe iconen, doen het beter dan wijken zonder herkenbare identiteit.²

De Raad onderschrijft deze opvatting, maar wijst er volledigheidshalve op, dat de meest bijzondere objecten zich meestal op markante stedenbouwkundige plekken bevinden, waardoor ze sowieso niet los van hun omgeving kunnen worden gezien. De ontwikkeling van een bredere visie op deze wijken, met aandacht voor de stedenbouwkundige context, ensembles en complexen, past volgens de Raad beter in de koerswijzigingen 'van conserverend naar ontwikkelend' en 'van objectgerichte naar omgevingsgerichte monumentenzorg', dan in de voorliggende beleidsregel.

Ook wijst de Raad er op dat het aanwijzingsprogramma met betrekking tot de krachtwijken op gespannen voet staat met de andere onderdelen van de beleidsregel en bovendien in strijd is met artikelen van de Monumentenwet 1988. In de beleidsregel moet een monument van voor 1940 een unieke vondst zijn wil een beschermingsprocedure gestart worden, en een monument van na 1940 moet voldoen aan vergelijkbare selectiecriteria zoals die voor de lijst van 100 wederopbouwmonumenten zijn gehanteerd. De Raad maakt bezwaar tegen een rijksmonumentenbeleid waar voor monumenten uit krachtwijken andere, niet uit de

² Innovatieregeling Mooi Nederland, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), 2008, Thema's van de tenders, Thema 2: Impulsen voor identiteit.
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37756>

Monumentenwet voortkomende en derhalve niet-inhoudelijke of lichtere criteria gelden, die aan een lokaal en niet aan een nationaal belang zijn afgemeten. De Raad is van mening dat de aanwijzing van objecten tot rijksmonument zich moet beperken tot monumenten van nationaal belang.

De Raad adviseert bij de herstructurering van de veertig krachtwijken een bijzonder object en zijn omgeving als geheel te bezien. Tevens adviseert hij bij het beleidsvoornemen een passend instrument te zoeken en te ontwikkelen.

Aanwijzingsprogramma Nieuwe Hollandse Waterlinie

In 2008 is bij de Rijksdienst voor Archeologie Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) het project "Aanvullende aanwijzing en verfijning Nieuwe Hollandse Waterlinie" van start gegaan. Vlakelementen, zoals schoots- en inundatievelden, zullen niet door u beschermd worden omdat het planologische instrumentarium zich beter voor bescherming zou lenen.

In beginsel staat de Raad positief tegenover een aanwijzingsprogramma Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hij is echter verbaasd over het feit dat de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt uitgelicht voor een objectgerichte aanpak, zeker gezien in het licht van de eerder genoemde koerswijzigingen. De Raad acht juist de inundatievelden een van de kenmerken van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Met betrekking tot de Nieuwe Hollandse Waterlinie adviseert de Raad om passende maatregelen te nemen ter bescherming van de ruimtelijke aspecten, aansluitend bij het planologisch instrumentarium.

Aanwijzingsprogramma monumenten 1959 tot en met 1965

Na de selectie van de ongeveer 100 meest waardevolle monumenten uit de periode van 1940 tot en met 1958, is nu het voornemen een selectie van monumenten uit de periode van 1959 tot en met 1965 op te nemen in een aanwijzingsprogramma. De Raad staat positief tegenover de aanwijzing van monumenten uit de periode 1959 tot en met 1965, maar maakt daarbij een aantal kanttekeningen.

De Raad beschouwt dit programma als een eerste aanzet tot een breed en beter onderbouwd aanwijzingsprogramma, gebaseerd op hedendaags onderzoek. Evenals bij de eerdere lijst van 100 wederopbouwmonumenten zal ook deze selectie, naar het zich nu laat aanzien, voornamelijk berusten op literatuuronderzoek uit de periode zelf. De huidige beoordeling ten behoeve van de plaatsing op de rijksmonumentenlijst is daarmee in belangrijke mate gebaseerd op deze tijdgebonden, mogelijk verouderde visie op de gebouwen. De Raad is van mening dat er afstand in tijd nodig is om de cultuurhistorische betekenis van de gebouwen te kunnen bepalen. Hij beschouwt daarom de voorwaarde dat de objecten in publicaties moeten zijn verschenen als onbruikbaar criterium.

Daarnaast merkt de Raad op dat het streven om alleen rijksbescherming te bieden wanneer een monument een positief behoudsperspectief heeft, een krampachtig streven is. U wilt hiermee voorkomen dat er nieuwe restauratieachterstanden ontstaan. Restauratie is naar de mening van de Raad inherent aan het behoud van de gebouwde omgeving en daarmee onderdeel van monumentenzorg.

Bovendien is een positief behoudsperspectief een moeilijk te objectiveren criterium, want zeer afhankelijk van moment, eigenaar en beoordelaar. Een negatief behoudsperspectief kan bovendien van tijdelijke aard zijn. Het advies van de Raad is deze voorwaarde te schrappen. De voorwaarde draagt het risico in zich dat bijzondere monumenten niet behouden kunnen worden.

Archeologische monumenten

Met ingang van 1 september 2007 is de Wet op de archeologische monumentenzorg in werking getreden. Hiermee is het Verdrag van Malta grotendeels geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Een essentieel onderdeel, artikel 9, ontbreekt echter tot op heden.³

Selectie en bescherming van archeologische monumenten vindt de laatste jaren al plaats op basis van een aanwijzingsprogramma. Bepalend voor de samenstelling van een dergelijk programma zijn de conclusies uit het rapport *Uit Balans* (RACM, 2006). In dat rapport is geconcludeerd dat het huidige beschermde archeologische monumentenbestand onvoldoende representatief is voor de bewoningsgeschiedenis van het Nederlandse grondgebied en voor de totale bekende voorraad aan archeologische monumenten. De komende jaren wilt u op grond van aanwijzingsprogramma's een aantal archeologische monumenten beschermen uit categorieën die (typologisch en geografisch) sterk ondervertegenwoordigd zijn en die een wezenlijke lacune vullen in het huidige monumentenbestand.

De Raad ondersteunt het streven naar een representatief archeologisch monumentenbestand, maar betreurt het dat *Uit Balans* niet in zijn geheel als uitgangspunt genomen is, maar slechts een gedeelte daarvan.


Conclusie

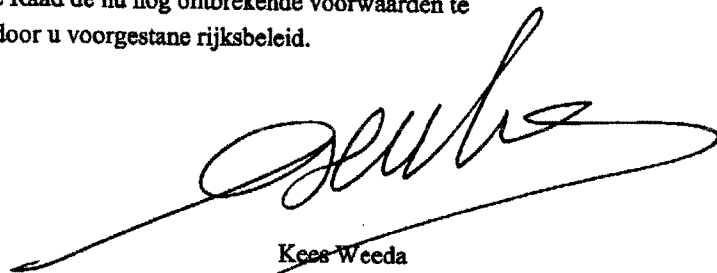
Geconcludeerd kan worden dat de Raad positief is over het voorstel het restrictieve beleid op te heffen en mogelijkheden te bieden voor toevoegingen aan de lijst met beschermde monumenten. Hij is echter van mening dat het noodzakelijk is de beleidsregel in relatie tot MoMo te bezien en adviseert aan de beleidsregel 2009 een geldigheid van maximaal vier jaar toe te kennen.

³ De Raad heeft in zijn advies Beschermingsagenda 2007-2008 van 5 maart 2008 (kenmerk bcma-2008.04785/2) het belang van artikel 9 van het Verdrag van Malta, dat ingaat op de noodzaak van maatschappelijk draagvlak, aan de orde gesteld.

Voorts adviseert de Raad het aanwijzingsprogramma als beleidsinstrument in te zetten, mits er normen en toetsbare criteria aan worden verbonden. De voorliggende beleidsregel en toelichting bieden dit aangaande onvoldoende aanknopingspunten. Over de afzonderlijke aanwijzingsprogramma's adviseert de Raad de nu nog ontbrekende voorwaarden te formuleren binnen het kader van het door u voorgestane rijksbeleid.

Hoogachtend,


Els H. Swaab
Voorzitter


Kees Weeda
Algemeen secretaris