

Praktijkervaringen met de Monumentenwet

C.O. Bouwstra

Algemeen

De nu in werking zijnde monumentenwet dateert uit 1988.

Het stelsel van de monumentenwet met de algemene maatregelen van bestuur op grond van de monumentenwet en de andere wetgeving waar de monumentenwet betrekking op heeft zit als stelsel, gezien vanuit het oogpunt van de alledaagse praktijk, goed in elkaar.

De zwakheden in het stelsel van monumentenzorg zijn de randvoorwaarden waarop de werking van de monumentenwet is gebaseerd zoals:

- de inhoudelijke en juridische omschrijving van het individuele monument;
- de toetsing van restauratieplannen en wijzigingen aan monumenten;
- het volgen van de uitvoering van restauraties en het beschermen van waardevolle zaken die tijdens restauraties naar voren kunnen komen;
- de bescherming van de omgeving van monumenten;
- de kwaliteitszorg voor de uitvoering van de restauraties.

Om een beeld te geven van het stelsel van monumentenzorg zal eerst het stelsel van vergunningverlening beschreven worden: de monumentenvergunning en de bouwvergunning voorzover deze samenhangt met de monumentenvergunning.

Aan de hand van de omschrijving van het stelsel zal ik trachten de problemen vanuit de restauratiepraktijk toe te lichten en tenslotte wil ik een aantal aanbevelingen doen om het stelsel van monumentenzorg te verbeteren.

Monumentenzorg

In de monumentenwet staat beschreven wat verstaan wordt onder monumenten, hoe men komt tot de aanwijzing van beschermde monumenten en op welke wijze de monumenten beschermd zijn. Naast individuele monumenten kunnen ook ensembles beschermd zijn, de zgn. beschermde stadsgezichten.

Daarnaast geeft de wet de minister de mogelijkheid d.m.v. algemene maatregelen van bestuur regelingen uit te vaardigen voor de financiële ondersteuning van het herstel en onderhoud van monumenten.

Voor de bescherming van de individuele panden is uitgewerkt in de monumentenwet.

Bij bouwactiviteiten waarbij monumenten betrokken zijn is, naast de voorschriften van ruimtelijke ordening, vooral het bouwbesluit van toepassing. Het bouwbesluit schrijft de technische- en inrichtingseisen voor waaraan nieuwe en bestaande bouwwerken moeten voldoen.

Monumenten moeten voldoen aan de eisen van het bouwbesluit tenzij de monumentale waarden daardoor worden aangetast. Deze monumentale waarden zijn beschreven in het monumentenregister in de zgn. redengevende omschrijving.

Overige na onderzoek in het gebouw aangetroffen en uit monumentenoogpunt waardevolle zaken kunnen ook voor een ontheffing van de bouwvoorschriften in aanmerking komen; hierbij ontstaat echter een spanningsveld.

Het behoud van uit historisch oogpunt waardevolle zaken kan betekenen dat niet kan worden voldaan aan het bouwbesluit. Problemen ontstaan doordat de redengevende omschrijving zeer beperkt is en niet alle waardevolle elementen genoemd worden.

De verlening van monumentenvergunningen is onderworpen aan duidelijke procedures. De beoordeling gebeurt tweeledig:

- door een door de gemeente in te stellen monumentencommissie;
- door een ambtenaar van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (in de grotere steden is de bevoegdheid meestal aan de gemeente gedelegeerd).

Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen nemen B & W een besluit omtrent het verlenen van de vergunning.

De monumentencommissies zijn in de afgelopen jaren voor een groot deel opgegaan in een gecombineerde monumenten- en welstandscommissie. Een aantal kleinere gemeenten heeft gemeenschappelijke bovengemeentelijke monumenten- en welstandsorganisaties.

De toetsing verloopt identiek aan die van een normale bouwaanvraag. De toetsing zal, gezien de tijd die ervoor beschikbaar is, een marginale zijn. Bij het uitbesteden van het advieswerk aan bovengemeentelijke organisaties is er vaak geen directe persoonlijke band met de bij de organisatie aangesloten gemeenten. Het komt zelfs voor dat er in het geheel geen vertegenwoordiger van de bij het restauratieplan betrokken gemeente bij de behandeling van het plan in de welstands-monumentencommissie betrokken is. Wat is in dit laatste geval dan nog over van de decentralisering van de monumentenzorg?

Deze toetsing in de monumentencommissie heeft veelal het karakter van een beoordeling of de voorgenomen bouwactiviteiten geen aantasting zijn van het beeld van het monument dat via tekeningen en foto's naar voren komt. Bezoek ter plaatse zal voor een monumentencommissie uitzondering zijn.

Door het geschetste systeem van beoordeling zullen regelmatig waardevolle elementen die niet in de redengevende omschrijving staan of in de aanvraag vermeld zijn bij de vergunningprocedure aan de aandacht ontsnappen. Onvoldoende kennis zal ook tot een gebrekkige besluitvorming leiden. Vrijwel elke monumentencommissie legt andere accenten. Voor architecten is het lastig dat er geen eenduidig kader bestaat waarbinnen plannen beoordeeld worden.

Bouwbesluit

De bouwvoorschriften zijn in hoofdzaak te vinden in de Woningwet en in krachtens die wet gegeven uitvoeringsbesluiten. Daaronder vallen: het Bouwbesluit, het Besluit meldingsplichtige bouwwerken en de gemeentelijke bouwverordening. Het Bouwbesluit is 1 oktober 1992 in werking getreden. De invoering hiervan is mede een gevolg van het gevoerde kabinetsbeleid om de regelgeving te vereenvoudigen. De rechtszekerheid van de burger is daarmee toegenomen. (De vereenvoudiging van de regelgeving niet.)

Het Bouwbesluit bevat voorschriften voor nieuw te bouwen en bestaande "woningen, woongebouwen, niet tot bewoning bestemde gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde".

Het bouwbesluit stelt de prestatie-eisen waaraan de betrokken onderdelen moeten voldoen en algemene technische voorschriften omtrent de staat van bestaande en nieuwe gebouwen. De prestatie-eisen voor bestaande gebouwen zijn over het algemeen wat gematigd t.o.v. de eisen gesteld aan nieuw te bouwen gebouwen.

Wanneer een monument wordt gerestaureerd moeten onderdelen die een wijziging zullen ondergaan in beginsel voldoen aan de eisen die worden gesteld aan nieuw te bouwen gebouwen, de onderdelen die geen deel uitmaken van de restauratie moeten in beginsel voldoen aan de voorschriften voor bestaande gebouwen.

Voldoen aan de prestatie-eisen betekent vaak een zware ingreep in een bestaand gebouw.

Voor onderdelen die de reden tot de aanwijzing van het gebouw tot monument zijn, zoals ze worden genoemd in de redengevende omschrijving kan ontheffing worden verleend van de eisen zoals ze in het bouwbesluit worden gesteld (art. 412 van het bouwbesluit + voetnoot met omschrijving).

In het bouwbesluit is een voorwaarde voor het verlenen van de bouwvergunning dat eerst een monumentenvergunning wordt verleend. Het probleem dat zich hierbij voor zowel monumentenvergunning als bouwvergunning voordoet is dat de redengevende omschrijving in het algemeen zo summier is dat het feitelijk geen goede beoordelingsmaatstaf is voor de kwaliteiten en waarden van het monument.

Het maken van een bouwhistorische opname of verkenning, zoals de Rijksgebouwendienst dat bij voorbeeld doet, zou een goede methode zijn om deze leemte in kennis van het object waarvoor een vergunning wordt aangevraagd (deels) weg te nemen.

Algemeen kan gesteld worden dat wanneer een onderdeel van het monument wijzigingen ondergaat, het betrokken onderdeel moet voldoen aan de eisen van het bouwbesluit, tenzij de monumentenvergunning zich daartegen verzet. Kennis van de monumentale waarden van een gebouw is vanuit het oogpunt van monumentenzorg van groot belang omdat onvoldoende kennis kan leiden tot de eis van aanpassing tot het kwaliteitsniveau dat in het bouwbesluit wordt gesteld.

Monumentenwet en subsidie

Behalve door de vergunningverlening heeft de minister ook een belangrijke invloed door het verlenen van subsidies voor herstel en onderhoud van monumenten.

De monumentenwet geeft de minister de mogelijkheid financiële middelen ter beschikking te stellen voor herstel en onderhoud van rijksmonumenten; dit is uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur.

Voorbeelden van deze maatregelen zijn: Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten (BROM); Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Rijksmonumenten (BRRM); Besluit rijkssubsidiëring historische buitenplaatsen (BRHB).

Ten behoeve van de vaststelling van de restauratie subsidies is er door de RDMZ een richtlijn vastgesteld (Leidraad subsidiabele restauratiekosten) die zeer gedetailleerd regelt welke kosten voor subsidie in aanmerking komen.

Door de verlening van een subsidie kan er gestuurd worden in het restauratieplan. Door bijvoorbeeld reconstructie van onderdelen niet subsidiabel te stellen en herstel wel zal de nadruk van de planvorming verschuiven in de richting van behoud.

Het is opvallend dat in de monumentenwet geen stelling wordt genomen m.b.t. de manier van restaureren maar dat dit via de omweg van subsidieverlening wel gebeurt. De invloed van de subsidieverlening op de omvang en methode van herstel is minstens zo belangrijk als de invloed van de monumentenvergunning.

De fiscale faciliteiten die ten behoeve van het onderhoud van Rijksmonumenten bestaan zijn in de systematiek van subsidieverlening verwerkt. De fiscus beoordeelt uit de optiek van de instandhouding van een bron van inkomsten. De invloed van de fiscale praktijk is voor veel particuliere monumenteneigenaren een belangrijke stimulans. De subsidiemogelijkheden zijn dat meestal niet meer.

Er is een groeiende groep monumenteneigenaren die wel van de fiscale faciliteiten gebruik maakt maar geen subsidie aanvraagt: de invloed van de subsidieregelingen op de planvorming is dan niet meer aanwezig.

Het geven van een onderhoudssubsidie stimuleert de beheerders van kerkgebouwen, hofjes en andere hiervoor in aanmerking komende gebouwen enorm in het plegen van systematisch onderhoud. Met name de toezegging van de subsidie voor het onderhoud over een groot aantal jaren is een belangrijke stimulans. In de praktijk zien we dat vooral in deze regeling het onderhoud niet van jaar tot jaar wordt bekeken maar systematisch over een aantal jaren. Toezegging van de onderhoudssubsidie over een tijdvak van een jaar met een laag subsidieplafond leidt tot het uitstellen van groot periodiek onderhoud. Het gebrek aan financiële middelen voor de onderhoudssubsidie is daarom kortzichtig.

Problemen in de dagelijkse praktijk

Bij het maken en beoordelen van restauratieplannen speelt kennis van het monument een belangrijke rol.

Nader onderzoek van het gebouw kan niet van de aanvrager worden verlangd en in het stelsel van monumentenwet en subsidiemogelijkheden wordt het ook niet aangemoedigd.

De beperkte beschikbaarheid van gegevens over de monumentale aspecten speelt een belangrijke rol bij het verlenen van de bouwvergunning. Als van onderdelen van een gebouw niet bekend is dat ze van monumentaal belang zijn is er geen reden om een vrijstelling te verlenen ten opzichte van de eisen die in het kader van het bouwbesluit gesteld worden.

Tijdens de uitvoering kan om een wijziging van de al verleende vergunningen worden gevraagd. Een wijziging van een eenmaal verleende bouw- en monumentenvergunning kost veel tijd en moeite en daarom zal de aanvrager dit bij voorkeur zien te voorkomen. Daarnaast wordt bij de ontmanteling en sloopwerken bij de aanvang van een restauratie vaak niet onderkend dat er sprake is van historisch belangrijk en interessant materiaal. Achter behang en boven boardplafonds blijken vaak zeer interessante elementen zoals b.v. een plafondschildering te zitten. Als in de planvorming op basis van de prestatie-eisen uit het bouwbesluit bijvoorbeeld een geluidsisolerend plafond voorzien is zal zo'n vondst vrijwel zeker weer aan het oog onttrokken worden en soms zelfs verloren gaan.

Ik zou willen pleiten voor een voorlopige monumentenvergunning die na een – voorzichtige – ontmanteling van het monument, gecombineerd met een bouwhistorisch onderzoek, wordt omgezet in een definitieve vergunning. Alle voor een zorgvuldige restauratie belangrijke gegevens zijn dan bekend en kunnen in het restauratieplan verwerkt worden.

De tijd die nodig is voor de verschillende procedures zal dan wel efficiënter gebruikt moeten worden. De ca. zes maanden die op dit moment met een bouw- en restauratievergunning gemoeid zijn wordt door de meeste aanvragers, zeker bij woonhuis monumenten, al als bureaucratisch ervaren. Bij een gebrek aan capaciteit bij de afhandeling of bij een moeilijk te beoordelen plan kan de wettelijke termijn bovendien nog met drie maanden verlengd worden.

Het na elkaar afwikkelen van de monumentenvergunning en de bouwvergunning is uit methodisch oogpunt juist maar in de praktijk onhandig en tijdrovend.

In de planvorming is er een afweging tussen monumenten-, gebruiks- en technische aspecten. Eenzelfde gecombineerde afweging zou bij de beoordeling van plannen ook dienen te gebeuren. In de praktijk gebeurt dit al wel bij de esthetische en monumenttechnische beoordeling door de gecombineerde monumenten- en welstandscommissie.

Het in elkaar schuiven van monumentenwet en bouwbesluit tot een gecombineerd eisenpakket en een beoordelings-traject voor monumenten zou de voorbereiding en beoordeling van restauratieplannen transparanter maken. Daarnaast kan er dan soepeler omgegaan worden met wijzigingen die ontstaan door tijdens de restauratie verkregen inzichten.

Kwaliteitszorg

Een derde aspect dat meer aandacht zou behoeven is de bewaking van de kwaliteit van restauraties. In de monumentenwet worden geen eisen gesteld aan de partijen die restauratieplannen voorbereiden en uitvoeren. Dat betekent niet dat er geen aandacht is voor de kwaliteit van restauraties. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg besteedt veel aandacht aan het verzamelen en ontwikkelen van kennis. Kennis die via publicaties en bijeenkomsten op vooral gemeentelijke monumentenzorgers wordt overgedragen. Daarnaast wordt er via het kritisch volgen van restauratieplannen het nodige gecorrigeerd.

De restauratieaannemers die zich als zodanig profileren laten hun personeel veelal cursussen volgen op het gebied van de restauratietechnieken. Bij de architectenbureaus is de situatie vergelijkbaar. Een groot deel van de in de restauratie werkzame personen is opgeleid in de praktijk.

Opdrachtgevers zijn niet verplicht restauratiewerkzaamheden te laten voorbereiden of uitvoeren door gespecialiseerde bedrijven. Restauratieplannen worden beoordeeld op grond van de ingediende stukken en de redengevende omschrijving. Deze situatie is niet gunstig voor de inspanning die bouwbedrijven zich getroosten om kennis te verwerven.

In een tijd waarin marktwerking wordt nagestreefd is het moeilijk te pleiten voor een verplichte winkelnering bij gespecialiseerde bedrijven. Een systeem van certificering zou m.i. wel mogelijk zijn. Een instelling als de Rijksdienst voor de Monumentenzorg zou bedrijven die werkzaam zijn in de voorbereiding, uitvoering of onderzoek kunnen certificeren en het certificaat als voorwaarde kunnen stellen bij het voorbereiden en uitvoeren van restauraties.

Tenslotte is mijn waarneming dat de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, de spreekbuis van de monumentenzorg van overheidswege, ook zeer actief bezig is met de door mij geschetste problematiek.