



Erfgoedinspectie
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Toezietskader Instandhouding beschermde stads- en dorpsgezichten

Erfgoedinspectie

Mei 2011



Inhoud

1	Toelichting op het Toezichtskader instandhouding beschermd stads- en dorpsgezichten	5
1.1	Wettelijke basis	5
1.2	Actoren en verificatoren in de inspectie	6
1.3	Indeling van het toezichtskader	7
2	Toezichtskader Instandhouding beschermd stads- en dorpsgezichten	9
2.1	DOMEIN: RESULTATEN	9
2.2	DOMEIN: EFFECTIVITEIT	10
2.3	DOMEIN: WAARBORG	12
	Colofon	15

Toelichting op het Toezichtskader instandhouding beschermde stads- en dorpsgezichten

Ten behoeve van de inspecties op het gebied van instandhouding van beschermde gezichten, maakt de Erfgoedinspectie gebruik van een toezichtskader. Dit kader is ontwikkeld in samenspraak met betrokkenen in het monumentenveld in een daartoe ingestelde klankbordgroep.

Dit toezichtskader geeft de contouren aan waarbinnen een inspectie plaatsvindt, en bestaat uit 12 kwaliteitskenmerken die aangeven waaraan een goede monumentenzorg moet voldoen.

1.1 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 en de Monumentenwet 1988 en verwante regelgeving. De Erfgoedinspectie ziet wat betreft de monumenten toe op de naleving van de wettelijke bepalingen voorzover ze van toepassing zijn op beschermde rijksmonumenten en stads- en dorpsgezichten. Deze wettelijke bepalingen zijn door de Erfgoedinspectie vertaald naar een toezichtskader, dat door haar als beoordelingsmaatstaf wordt gehanteerd. Zo wordt bijvoorbeeld bepaald hoe een procedure tot vergunningverlening voor monumenten of voor ontwikkelingen in een beschermd gezicht 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 beschermde gezichten. Te denken valt aan hoe deze verankerd is in een bredere beleidsopvatting, hoe actief een gemeentebestuur de begeleiding van restauraties ter hand neemt, of hoe cultuurhistorisch onderzoek is verricht ten behoeve van bijvoorbeeld bestemmingsplannen voor beschermde gezichten.

Beschermde gezichten zijn ooit aangewezen 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 het toezichtskader omdat de inspectie dit ziet als een van de belangrijkste achtergronden van het wezen van een beschermd gezicht. De inspectie richt zich vanzelfsprekend op de formele vraag of de wet wordt nageleefd door de betrokken partijen. Daarbij kan en moet de inspectie steeds uitgaan van de intrinsieke waarden van het beschermde gezicht zelf. Elke actie die wordt ondernomen moet gericht zijn op de instandhouding van die waarden, en moet in dat kader worden beoordeeld.

1.2 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 de adviescommissie, met de regioconsulent van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (voorheen RACM), met de betreffende vertegenwoordiger van de provincie 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).

Waar de Erfgoedinspectie voornamelijk toezicht houdt vanuit de tweede lijn (toezien op de naleving van de wet door anderen), zijn in het bijzonder 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.

1.3 Indeling van het toezichtskader

Het kader is ingedeeld in drie zogenoemde 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 de te bezoeken projecten onder ogen genomen als een soort 'reality check', waarbij ook de projectontwikkelaar en de architect worden bevroegd.

Bij het domein 'resultaten' gaat het om het behoud van de beschermde waarden, 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, omdat impliciet de juiste interpretatie van het vergunningstelsel hiermee aan de orde is.

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 onderzoek op cultuurhistorisch gebied 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 Erfgoedinspectie kijkt binnen het domein 'effectiviteit' vooral of de processen van instandhouding 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 het beschermde gezicht 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 over 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 voor alle betrokkenen op orde heeft, of zij de economische waarde van het beschermde gezicht onderkent en of zij het beschermde gezicht 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 instandhouding van het beschermde gezicht allemaal afspeelt. Het toezichtskader kan daardoor wellicht overkomen als een utopisch beeld van hoe de zorg voor het beschermde gezicht 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 beschermde gezichten in een bepaalde gemeente. Doel hiervan is het bereiken van een kwaliteitsverbetering van de zorg voor de beschermde gezichten in de betreffende gemeenten.

Een tweede doel is het analyseren van meer algemene problemen in de zorg voor de beschermde gezichten, die kunnen worden geconstateerd na het uitvoeren van meerdere gemeentelijke inspecties. Op de geconstateerde algemene problemen kan de Erfgoedinspectie vervolgens thematische onderzoeken inrichten.

NB Gebaseerd op de nieuwe Wro (van kracht sinds 1 juli 2008) en de Wabo (van kracht sinds 1 oktober 2010)

2.1 DOMEIN: RESULTATEN

Deelvraag: Het beschermdde stads- of dorpsgezicht is zorgvuldig behouden

BESCHERMDE WAARDEN

- R 1 De waarden van het beschermdde 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 beschermdde gezicht

2.2 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

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

2.3 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

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 toeristische waarde
 - W 4.3 Er is rekening gehouden met de educatieve 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



Colofon

Uitgave

Erfgoedinspectie
Koninginnegracht 25
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

Algemeen telefoonnummer	+31 (0)70 – 412 4012
Fax	+31 (0)70 – 412 4014
E-mail	info@erfgoedinspectie.nl
Website	www.erfgoedinspectie.nl

Den Haag, 10 mei 2011

Over de Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie waakt op nationaal niveau over een belangrijk deel van het Nederlands erfgoed. Het toezicht is gericht op archeologische opgravingen, archieven bij de centrale overheid, het roerend cultureel erfgoed en onroerende monumenten.

De Erfgoedinspectie ziet erop toe dat de regels worden nageleefd en stimuleert verbeteringen in het behoud en beheer en een goede omgang met het erfgoed. Waar nodig treedt zij op bij incidenten en calamiteiten.

De Erfgoedinspectie valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De inspectie werkt onafhankelijk en stelt objectief haar bevindingen vast en rapporteert daarover. Daarnaast adviseert zij de verantwoordelijke bewindspersoon over de kwaliteit en effectiviteit van de regelgeving.