



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. J. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8636

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
VNG-reactie

ons kenmerk
ECSD/U201401025

datum
19 mei 2014

voorstel Erfgoedwet

Geachte mevrouw Bussemaker,

Op 24 maart vroeg u ons om advies over het voorstel voor de Erfgoedwet. U stelde onze reactie gelet op de daarvoor geldende termijnen op 19 mei te verwachten. Hierbij treft u deze aan. Wij bespreken ons commentaar graag in het gezamenlijk bestuurlijk overleg van u, het IPO en de VNG op 4 juni a.s.

Ten geleide

U heeft laten vragen naar de door ons gevolgde procedure. Wij hebben het voorstel behandeld in onze bestuurlijke commissies Ruimte en Wonen (onroerend erfgoed) plus Onderwijs, Cultuur en Sport (roerend erfgoed). Voorts hebben diverse andere lokale overheden in onze richting gereageerd. Ook is het afgestemd met de Federatie Grote Monumentengemeenten en het Convent van Gemeentelijke Archeologen in Nederland. En is er door ons overleg gevoerd met relevante organisaties uit het veld en met de Raad voor Cultuur.

Verzamelwet

Het voorstel voor de Erfgoedwet draagt sterk het karakter van een verzamelwet. Er is nog niet echt sprake van een integrale visie, zo ontbreekt het immaterieel erfgoed. De tijdsdruk kan hiervan de oorzaak zijn. Maar wat wij zorgelijker vinden is dat de wet, wellicht mede ingegeven door financiële redenen, vooral een foto lijkt te maken van het erfgoed als gestolde werkelijkheid op dit moment. Het is echter steeds in beweging en er kan ook nieuw erfgoed van landelijk belang ontstaan. De wet moet hiertoe de ruimte bieden: in onze reactie zullen wij dat bij relevante punten nader aangeven.

Afstemming met Omgevingswet

In theorie kunnen twee visies botsen: beschouw je het erfgoed of de omgeving als integraal gegeven? Wij vinden het weinig zinvol om deze discussie ten principale (opnieuw) te gaan voeren. Derhalve leggen wij ons neer bij enerzijds een Erfgoedwet en anderzijds een Omgevingswet. Bij de eerste wet

gaat het vooral om het aanwijzen en subsidiëren van erfgoed van landelijk belang. En bij de tweede met name om, rekening houdend met de aanwijzingen, het maken van ruimtelijke plannen en verlenen van vergunningen

Wel moet u (of eventueel in uw opdracht de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed/RCE) gelet op de ketenbenadering en vanwege de werkbaarheid samen met de VNG en andere betrokken landelijke organisaties handreikingen (laten) inclusief stroomschema's maken voor de lokale praktijk. Temeer daar er bij sommige aspecten van de Erfgoedwet ook al bepalingen van de Omgevingswet en haar voorgangers gaan lopen (zoals de voorbescherming tijdens een aanwijzingsprocedure).

Ad Hoofdstuk 1

1.1. Begripsbepalingen

- *Ensembles introduceren*

Er is in de praktijk vaak sprake van een zogeheten 'ensemble'. Het betreft dan onroerend erfgoed zoals een monument, waarvan zowel het losstaand als aard- en nagelvast verbonden roerend erfgoed vanuit cultuuroogpunt een onlosmakelijk deel uitmaken. In dit soort gevallen ontstaat vaak onduidelijkheid over enerzijds de beschermwaardigheid daarvan en anderzijds de herbestemmingsmogelijkheden daarmee. Soms speelt dit ook bij achterterreinen. Het voorstel vermeldt daar nu niets over, maar de Erfgoedwet moet deze problemen wegnemen. Het begrip 'ensemble' dient een plek te krijgen in de wet en het aanwijzen van topensembles moet mogelijk worden.

Ter adstructie het volgende. Bij monumentale kerken blijven na het stopzetten van het religieuze gebruik de gebouwen vaak wel intact, maar worden (in elk geval voor de lokale gemeenschap) belangrijke interieuronderdelen al dan niet naar het buitenland vervoerd. Ze kunnen bij herbestemming zonder vergunning verdwijnen, ook omdat ze (vaak) niet in de monumentenbeschrijving staan. En bij de laatste rijkssubsidieronde vielen de rijksmonumenten met een beperkte maar qua ensemble relevante museale collectie zoals Huis Doorn en Slot Loevestein naar het idee van ons en vele anderen ten onrechte buiten de boot, omdat ze louter op hun museale belang werden getoetst. De Raad voor Cultuur had deze aanvankelijk een lage prioriteit gegeven in het kader van het subsidieplan 2013-2016, maar zou bij nader inzien een nieuw advies uitbrengen over deze museale monumenten oftewel 'sitemusea'. Dit hebben wij echter tot op heden niet ontvangen.

- *Gebruik als criterium behouden*

Voorts geldt dat in het voorstel het gebruik van het monument niet expliciet langer een wegingsfactor is. Het artikel hierover in de Monumentenwet gaf echter aan dat er belang wordt gehecht aan het gebruik van een monument. Hoe wordt dat belang in de toekomst gewaarborgd in geval van herbestemming of leegstand?

Ad Hoofdstuk 3

3.1. Aanwijzing van monumenten en archeologische monumenten

- *Heldere criteria in de wet of toelichting opnemen*

Nu het aantal adviesorganen sterk beperkt wordt en het deskundigenadvies van de Raad voor Cultuur niet meer wordt gevraagd moeten de aanwijzingscriteria in de wet of de toelichting meer dan voorheen verhelderd worden. In het voorstel zijn deze ten aanzien van de rijksmonumenten slechts in globale bewoordingen vermeld: schoonheid, betekenis voor de wetenschap en cultuurhistorische waarde.

- Specifieke evaluatie-bepaling over functioneren RCE invoeren

De RCE krijgt een cruciale rol bij de aanwijzingen. Gelet op zijn positie ten opzichte van de rijksoverheid worden er bij de gemeenten en in het veld vraagtekens gezet bij de onafhankelijkheid van deze instelling. Er dient derhalve een specifieke evaluatie-bepaling over het functioneren van de RCE als het gaat om aanwijzingen in de wet ingevoegd te worden.

- Programma's voor nieuwe aanwijzingen mogelijk en bekend maken

In de praktijk ligt het doen van aanwijzingen voor rijksmonumenten nagenoeg stil. Individuele verzoeken tot aanwijzing van een object tot rijksmonument zijn per 2012 onmogelijk geworden, wel kunnen suggesties aan de RCE worden gedaan. Het Rijk werkt nu met aanwijzingsprogramma's. Wij vinden dat een heldere werkwijze. U bent nog bezig met de Wederopbouwperiode oftewel de periode tot 1965. Het voorstel voor de Erfgoedwet zegt niets hierover. Omdat er zoals vermeld geen sprake moet worden van louter gestolde cultuur dient de wet nieuwe Aanwijzingsprogramma's mogelijk te maken. En er moet snel meer bekend worden over een of meerdere nieuwe programma's. Wij hebben onlangs begrepen dat van uw zijde eraan wordt getwijfeld of de vorm van aanwijzen in de wet moet worden opgenomen. Wij menen dat dit ten eerste meer rechtszekerheid biedt. En ten tweede geldt ter vergelijking dat ook in de Archiefwet de vorm staat: het gaat daarbij om het selecteren via periodiek op te stellen lijsten met te bewaren archiefbescheiden.

- Aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezicht in Erfgoedwet opnemen

Ook in dit geval gaat het voorstel voor de Erfgoedwet erg uit van de status quo. Maar er kan ook nieuw erfgoed komen. Daarom moet de mogelijkheid om beschermde stads- en dorpsgezichten aan te wijzen in de Erfgoedwet gehandhaafd blijven. De instructie die het Rijk in plaats daarvan kan geven op basis van de Omgevingswet in het kader van bestemmingsplannen is niet evenwaardig daaraan. En deze constructie werkt bovendien verwarrend in het licht van het al eerder door ons genoemde onderscheid: landelijke aanwijzing en instandhoudingssubsidie in de nieuwe Erfgoedwet en bestemmingsplannen en vergunningen in de nieuwe Omgevingswet.

- Redelijke adviestermijn en horen belanghebbenden voor B&W handhaven

Wij zijn van oordeel dat in de Erfgoedwet bij het aanwijzen van rijksmonumenten een redelijke adviestermijn en de mogelijkheid om belanghebbenden te horen voor het college van burgemeester en wethouders moeten blijven bestaan. Liefst voorafgaand aan de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure over een ontwerp-besluit door het Rijk. Dit conform de gang van zaken in de Archiefwet. De termijn van 6 weken die er nu in het voorstel voor het advies van het college staat is te krap, temeer daar dit in elk geval de monumentencommissie wil horen. Wij menen dat er zeker 12 weken nodig is. In de huidige Monumentenwet staat thans enkele bepalingen, die in het voorstel van de Erfgoedwet geschrapt zijn en die de inbreng van het college in de toekomst bemoeilijken:

- * Burgemeester en wethouders stellen belanghebbenden in de gelegenheid zich te doen horen.
- * Burgemeester en wethouders brengen hun advies uit binnen vijf maanden na de verzending van de in het tweede lid bedoelde adviesaanvraag.

- Zekerheid voor B&W over gegevens uit rijksmonumentenregister inbouwen

Colleges van burgemeester en wethouders krijgen op basis van het voorstel voor de Erfgoedwet voortaan een melding dat een object in het rijksmonumentenregister is ingeschreven en niet langer een afschrift van de inschrijving. Het is onzeker over welke gegevens de colleges dan kunnen beschikken en of deze steeds bijgewerkt zijn. Dat kan problemen geven in de lokale (vergunnings) praktijk. Er moet derhalve meer zekerheid voor de lokale overheden worden ingebouwd.

- Verhouding tussen publieke en rijksmonumentenregister minder ongelijkwaardig maken

De openbare registers zoals bedoeld in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen worden leidend boven het rijksmonumentenregister. Dit is te kort door de bocht geformuleerd. In geval van afwijkingen moet de Erfgoedwet naar ons oordeel inbouwen dat er eerst overleg gevoerd dient te worden door diegenen die de registers beheren.

Ad Hoofdstuk 4

4.2. Beperking op cultuurofgoed van Staat, provincie of gemeente

Het voorstel introduceert een nieuwe bepaling voor de omgang van de gemeenten met hun roerend erfgoed, als het van landelijk belang kan zijn en als het voornemen bestaat om het te vervreemden aan een niet-overheid. Lokale overheden zijn tot op heden voorstander geweest van zelfregulering in het kader van hun autonome beleid. Wij hebben daartoe al in een vroegtijdig stadium in nauw overleg met uw ministerie criteria aan gemeenten toegezonden, die zij veelvuldig en zonder juridische problemen hebben toegepast. In 1992 de 'VNG-Handreiking voor het afstoten van BKR-werk door gemeenten'. En omdat zij deze Handreiking ruimer toepasten in 2012 de verbrede en licht geactualiseerde versie daarvan 'VNG-Richtlijn afstoting gemeentelijk cultuurbezit'.

Wij kunnen om perikelen te voorkomen leven met het door u geïntroduceerde artikel, mits in de toelichting verwezen wordt naar de VNG-zelfreguleringsrichtlijn voor gemeenten. Voorts willen wij u melden er in artikel 4.17. een juridische onvolkomenheid staat, niet het gemeentebestuur maar het college van burgemeester en wethouders is in dit kader het bevoegde gemeentelijke orgaan.

Voorts hebben wij enkele aanvullende opmerkingen. Aan ons is gemeld dat met name schenkers tegenwoordig bang zouden worden dat de overheden niet langer als rentmeesters met hun erfgoed omgaan. Wij menen dat schenkingsovereenkomsten en niet wetgeving hiervoor een oplossing moeten bieden. En tot slot willen wij u in herinnering brengen dat wij het advies van de Raad voor Cultuur over het museumbestel nadrukkelijk hebben onderschreven. Een relevant onderdeel daarvan was de beoogde structurele aanpak bij het aanwijzen van een kerncollectie Nederland. Het wetsvoorstel zoekt het evenwel in ad hoc oplossingen.

Ad Hoofdstuk 5

5.1. t/m 5.4. Archeologische monumentenzorg

- Private certificering in plaats van publieke vergunning risicovol

Wij achten de beoogde vervanging van een publieke vergunning om te mogen opgraven door een private certificering risicovol. Het gaat in onze optiek om twee te onderscheiden zaken: de toestemming om te mogen opgraven en de kwaliteitscriteria waaraan men daarbij moet voldoen. Wij zien meer in een register van rijkszijde waarin gekwalificeerden worden opgenomen. De wijze waarop zij aan deze kwalificatie voldoen moeten zij echter zo veel mogelijk zelf kunnen regelen. Met als gebruikelijk motto: pas toe of leg uit. Ter vergelijking valt met name te noemen de gang van zaken bij het publieke BIG-register (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) en het Landelijke register kinderopvang en peuterspeelzalen.

Volledige privatisering kan leiden tot onzekerheid over en opdrijving van de criteria en tot verhoging van de kosten voor de partijen op lokaal niveau. In de Erfgoedwet lijkt voorts niets te worden bepaald voor het vooronderzoek (bureauonderzoek e.d), alleen voor de uitvoering van het veldwerk. Het vooronderzoek is echter belangrijk bij erfgoed in situ/onder de grond bewaard.

- Uitzonderingspositie aan gemeentelijke archeologische diensten bieden

Wij willen u in overweging geven om aan gemeenten met een eigen uitvoerende, archeologische dienst een uitzonderingspositie te bieden. Hiervan zijn er 26 in ons land, waarvan vele met een kleine bezetting. Daarnaast zijn er 200 (inter)gemeentelijk werkende archeologen.

Zij hebben een vergunning voor het uitvoeren van onderzoek en opereren vaak in compacte historische stadskernen. Voorts houden ze toezicht op opgravingen. Onderzoek wordt er zo efficiënt mogelijk en tegen relatief lage kosten gedaan door teams die beschikken over jarenlange kennis van de eigen stadsgeschiedenis. Sommige van hen zullen vanwege hun kleine team, de aanwezigheid van personeel dat niet altijd academisch opgeleid is en de relatief hoge kosten geen certificering kunnen behalen. Daardoor komt met name het kleinschalige onderzoek in deze steden in gevaar. Dit leidt tot versnippering van kennis, het gedwongen uitbesteden aan (duurdere) bedrijven en bijgevolg het afnemen van het lokale draagvlak. Gemeentelijke diensten hebben bovendien een ander belang (wetenschappelijk onderzoek aan de hand van een onderzoeksagenda) dan bedrijven (economisch belang). Daarnaast hebben gemeenten ook een groot maatschappelijk belang te dienen: publieksbereik/recreatie/toerisme, inspiratiebron voor ruimtelijke ontwikkelingen etc.

- Second best: waarborgen voor lage kosten certificering inbouwen

Mocht u gemeentelijke diensten toch gelijk willen stellen met private organisaties dan dienen de kosten zo laag mogelijk te blijven. Wij vrezen zoals gemeld echter met name van de kant van de grote bedrijven een opdrijvende inhoudelijke en dus ook financiële werking vanwege de privatisering. Er moeten door u waarborgen worden ingebouwd om de kosten zo laag mogelijk te houden.

- Certificeringsinstellingen als bestuursorgaan uitwerken

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat de certificeringsinstellingen als bestuursorgaan gaan functioneren. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is echter niet op hen van toepassing. Wij hebben juridische vraagtekens hierbij en zouden dit graag nader uitgewerkt willen zien.

- Publiek heeft recht op bezichtiging vondsten vanuit depots

Gelet op het Verdrag van Malta moet er communicatie met het publiek zijn over archeologie en archeologische vondsten. In Nederland is dat nooit van rijkswege ingevoerd. Ook in het voorstel voor de Erfgoedwet is daarover geen passage opgenomen. Wij bepleiten dat het publiek recht moet krijgen op de bezichtiging van archeologische vondsten in depots. Te vaak ondervinden lokale organisaties op dit moment belemmeringen met bruiklenen e.d., als zij lokale vondsten die zich in het provinciale depot bevinden aan het publiek binnen hun gemeente willen laten zien. Het openbaarheidsartikel in de Archiefwet kan in dit opzicht als vergelijking dienen.

- Excessieve kosten bij opgravingen voor gemeenten onvoldoende afgedekt

In principe komen de kosten van opgravingen ten laste van de verstoorder, vaak de eigenaar. Die kan bij excessieve kosten een beroep doen op de gemeente in de vorm van een schadevergoeding op basis van artikel 4.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De gemeenten worden hiervoor door het Rijk gecompenseerd als zij in een bepaald jaar boven een bepaald drempelbedrag aan kosten hebben. Dit gebeurt sinds 2013 echter niet meer via een specifieke uitkering, ook omdat er sinds 2008 een extra bijdrage in de algemene uitkering in het Gemeentefonds is gekomen. Bovendien is het Rijk van oordeel dat de gemeenten na een jarenlange gewenningsperiode zich nu genoeg hebben kunnen voorbereiden op eventuele kosten. De financiële bepaling ten gunste van gemeenten

was echter nog wel onderdeel van de Monumentenwet, artikel 34a. Dit artikel vervalt nu definitief in de Erfgoedwet.

Wij hebben daar problemen mee. Relatief kleinschalige bouwplannen kunnen tot relatief hoge opgravingskosten leiden vanwege de complexiteit van het onderzoek. Dit geldt met name voor de historische binnensteden. In het verleden waren de drempelbedragen voor compensatie veel te hoog. Thans is er in feite geen regeling meer, maar een vast bedrag. Het Rijk gaat ten onrechte uit van eenzelfde situatie in alle gemeenten.

- Certificering monumentenrestauratoren ontbreekt

Het is merkwaardig dat het mogen opgraven van archeologische monumenten wel wettelijk aan certificering wordt gekoppeld en het restaureren (eventueel ook onderhouden) van monumenten niet. Er loopt een programma van het RCE, dat nog echter nog weinig uitwerking heeft gekregen. Het Rijk kiest in de cultuursector over het algemeen voor zelfregulering van de kwaliteit door de betrokken branches. Het kan dat ook doorzetten bij het onroerend erfgoed. Maar in de Erfgoedwet is het nu halfslachtig: wel bepalingen bij de archeologische monumenten en niet bij de gewone monumenten.

Ad.8. Hoofdstuk 8

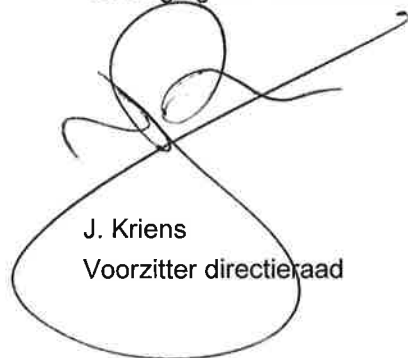
8.1. t/m 8.6. Handhaving en toezicht

- Toezicht niet specifiek maken

Er wordt gemeld dat de minister van OCW verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke handhaving. Het gaat om toezicht en sancties. Hierbij kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Met het toezicht zijn belast door de minister aangewezen inspecteurs en andere ambtenaren.

Omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de delen van de Erfgoedwet waar het gaat om private organisaties en die waar het gaat om medeoverheden als publieke organen lijkt het erop alsof er weer specifiek toezicht wordt geïntroduceerd. Dit is in tegenspraak met de algemene afspraken tussen de overheden in het kader van de Wet revitalisering generiek toezicht. Er is in elk geval meer duidelijkheid nodig over welke toezichts- en handhavingstaken het gaat en in welke gevallen.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad