



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Uitgangspunten en overwegingen advisering gebouwde en groene rijksmonumenten

Inhoud

Vooraf	3
1. Uitgangspunten voor de omgang met monumenten	4
Uitgangspunten en overwegingen	4
Uitgangspunten voor een goede monumentenzorg	4
Overwegingen ten aanzien van specifieke vraagstukken en ingrepen aan monumenten	5
2. Monumenten, bescherming en vergunningverlening	7
Instandhouding van ons erfgoed	7
Vergunning en advies	7
3. Advisering door de RCE:wanneer en hoe?	8
Het moment van advisering	8
Relevante informatie voor het advies	8
Monumentale waarde	8
Ingrep	9
Gevolgen	9
Omstandigheden	10

Vooraf

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) zet zich namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in voor het behoud, de duurzame ontwikkeling en de toegankelijkheid van ons meest waardevolle cultureel erfgoed. De RCE verzamelt, ontwikkelt en deelt praktisch toepasbare kennis, adviseert en voert wetten, regels en rijksbeleid uit. Daarbij handelt de RCE vanuit een integraal erfgoedperspectief: archeologisch, gebouwd, groen, landschappelijk en roerend erfgoed worden zo veel mogelijk in verband met elkaar beschouwd en over het voetlicht gebracht. Samen vertellen zij immers het verhaal van ons verleden en samen maken ze het verleden tastbaar. Bovendien vraagt de voortgaande ruimtelijke transformatie van ons land om inzicht in de waarde van de gehele historische omgeving, als vertrekpunt en als inspiratiebron voor nieuwe ontwikkelingen. Bij alle ingrepen in de ruimte hoort cultureel erfgoed een rol van betekenis te spelen: groot of klein, boven of onder de grond, zichtbaar of onzichtbaar, roerend of onroerend, onder of boven water, bekend of verwacht, van lokale waarde of internationaal vermaard. Op die manier kan cultureel erfgoed worden benut voor actuele ruimtelijke opgaven, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, waterbeheer en de bouw van nieuwe woningen.

De wettelijke taken die de RCE uitvoert zijn talrijk en divers. Voorbeelden hiervan zijn: aanwijzen en afvoeren van rijksmonumenten; vergunning verlenen voor wijzigingen aan archeologische rijksmonumenten; adviseren over wijzigingen aan gebouwde en aangelegde (hierna: groene) rijksmonumenten; uitvoeren van subsidieregelingen; afhandelen van bezwaar- en beroepschriften; beheren van de rijkscollectie. Deze notitie gaat over één van deze wettelijke taken: het adviseren van de gemeente als bevoegd gezag over wijzigingen aan gebouwde en groene rijksmonumenten. Dit gebeurt in het kader van de aanvragen voor een omgevingsvergunning. De archeologische rijksmonumenten kennen een eigen vergunningstelsel, dat in deze notitie buiten beschouwing wordt gelaten.

De met deze adviesrol gemoeide opgaven zijn complex en vereisen maatwerk, op basis van inhoudelijke deskundigheid, heldere uitgangspunten binnen het wettelijk kader en duidelijke overwegingen. De RCE vindt het belangrijk inzicht te verschaffen in de wijze waarop zijn adviezen tot stand komen. Door dit proces en de gemaakte afwegingen helder en navolgbaar te maken, wil de RCE de transparantie van zijn handelen op dit vlak vergroten en de kwaliteit van zijn adviezen garanderen. Dit past binnen het streven naar een betrouwbare overheid en zal bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van de monumentenzorg in het algemeen.

In het navolgende wordt aan deze ambitie uitwerking gegeven. Allereerst wordt een aantal uitgangspunten voor een goede monumentenzorg en overwegingen ten aanzien van specifieke vraagstukken en ingrepen aan monumenten geformuleerd. Vervolgens wordt ingegaan op de juridische bescherming van onze rijksmonumenten en het hiermee verbonden vergunningstelsel. Tot slot wordt toegelicht hoe het proces van advisering is ingericht en welke soorten informatie de RCE in zijn afweging betreft. Het resultaat is een document over de advisering van de RCE anno 2018 – honderd jaar na het begin van de institutionele monumentenzorg in ons land. Deze tekst kan worden aangepast wanneer ontwikkelingen van juridische, maatschappelijke of andere aard daar aanleiding toe geven. Zoals het er nu uitziet zal dit voor het eerst gebeuren in het kader van de invoering van de Omgevingswet.

1. Uitgangspunten voor de omgang met monumenten

Uitgangspunten en overwegingen

Voor alle werkzaamheden aan monumenten – onderhoud, restauratie, verbouwing, verduurzaming, sloop, verplaatsing, reconstructie, et cetera – hanteren de adviseurs van de RCE in principe gelijke uitgangspunten. Al naar gelang de opgave zal de nadruk echter op bepaalde aspecten hiervan liggen. Zo kunnen bij maatregelen voor instandhouding vooral het behoud van waardevolle materialen en de restauratiekwaliteit belangrijk zijn, terwijl het bij herontwikkeling of uitbreiding gaat om het vinden van een goede balans tussen bestaand en nieuw. In de praktijk is meestal sprake van een combinatie van argumenten, omdat veel plannen voor monumenten verschillende soorten ingrepen behelzen.

De uitgangspunten van de RCE zijn onderdeel van een breder scala aan beginselen en opvattingen, die voortkomen uit een jarenlange gedachtevorming over de theoretische en praktische kanten van de monumentenzorg. Dit denken over monumentenzorg vond van tijd tot tijd zijn neerslag in fundamentele uiteenzettingen en verdragen. Zo formuleerde de (nu: Koninklijke) Nederlandse Oudheidkundige Bond ruim honderd jaar geleden voor het eerst *Grondbeginselen en voorschriften voor het behoud, de herstelling en de uitbreiding van oude bouwwerken* (1917). De *Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa* (het Verdrag van Granada, 1985) legde een aantal beginselen vast voor de beoordeling van ingrepen aan beschermde monumenten: het voorkomen van ontsiering, vernieling, afbraak of verplaatsing van beschermde monumenten of onderdelen daarvan, en het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van het monument, rekening houdend met de monumentale waarden en ‘de behoeften van het hedendaagse leven’.¹ In praktische zin stoelen de uitgangspunten van de RCE op de ruime praktijkervaring van zijn specialisten en adviseurs.

De uitgangspunten voor advisering van de RCE zijn tweeledig. Allereerst is sprake van algemene uitgangspunten die betrekking hebben op de waardering van en de omgang met monumenten. Deze uitgangspunten voor een goede monumentenzorg worden door veel erfgoedprofessionals gedeeld. Zij zijn van toepassing op alle wijzigingen van monumenten waarover de RCE wordt gevraagd te adviseren. Daarnaast zijn er overwegingen ten aanzien van specifieke vraagstukken en ingrepen aan monumenten. Deze behoren niet alle tot de dagelijkse adviespraktijk van de RCE, maar vragen door hun bijzondere karakter en de morele dilemma's

die hiermee verbonden zijn wel om een uitleg van argumenten en afwegingen. Hieronder worden beide categorieën toegelicht. De uitgangspunten en overwegingen zijn inhoudelijk aan elkaar gerelateerd. Getracht is ze logisch op elkaar te laten aansluiten, zonder dat er sprake is van een hiërarchische volgorde.²

Uitgangspunten voor een goede monumentenzorg

1. Monumenten veranderen

Monumenten zijn geen statische objecten. Net als andere gebouwen en structuren kunnen zij worden aangepast aan eisen van nieuw gebruik, voortkomend uit ontwikkelingen in de maatschappij. Zulke veranderingen zijn noodzakelijk. Het cultureel erfgoed kan nu eenmaal het beste in stand worden gehouden wanneer het een functie heeft in de samenleving en wordt gebruikt. Veranderingen horen bij de constante ontwikkeling die monumenten en hun omgeving doormaken. Er kunnen nieuwe tijdlagen worden toegevoegd, soms in aanvulling op bestaande en soms in plaats daarvan. Deze kunnen op zichzelf waardevol zijn en een nieuwe kwaliteit aan het monument toevoegen. Dit veranderingsproces vereist een zorgvuldig zoeken naar mogelijkheden om het monument aan te passen aan de eisen van de tijd, waarbij zijn bijzondere karakter en monumentale waarden behouden blijven.

2. Monumenten vragen maatwerk

Elk monument heeft zijn eigen bouw- en gebruiksgeschiedenis, karakter, kwaliteit en betekenis. Elk monument is dus uniek en vertelt een eigen verhaal. Mogelijkheden voor verandering zijn afhankelijk van uiteenlopende factoren, zoals monumentale waarde, perspectief op behoud, wensen ten aanzien van het gebruik en visie op het monument. Sommige monumenten kunnen probleemloos wijzigingen ondergaan, bijvoorbeeld wanneer zij in het verleden al ingrijpend zijn verbouwd en hieraan geen belangrijke waarden worden toegekend. Andere verdragen op grond van hun aard, buitengewone waarde, gaafheid en zeldzaamheid geen of nauwelijks aanpassing en worden soms zelfs als ‘onaantastbaar’ beschouwd. De aanwezige ruimte voor verandering kan op verschillende manieren worden ingevuld en voor elke restauratie- of ontwerpogave zijn altijd meerdere oplossingen mogelijk. Monumenten vragen dus maatwerk met behulp van specialistische kennis en kunde van onderzoekers, ontwerpers, uitvoerders, bevoegd gezag en adviseurs. Dit sluit een zekere mate van standaardisering niet uit, want tegelijkertijd

¹ Driekwart eeuw na de ‘grondbeginselen’ van de NOB verscheen *Het restaureren van gebouwen: algemene uitgangspunten* van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1991). Naast het *Verdrag van Granada* bestaan diverse internationale charters en verdragsteksten met richtlijnen voor erfgoedzorg, zoals: *The Athens Charter for the Restoration of Historic monuments* (1931); *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites (The Venice Charter 1964)*; *The Nara Document on Authenticity* (1994); en *The Burra Charter: The Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance* (2013).

² Naast deze algemene uitgangspunten en overwegingen formuleerde de RCE meer specifieke uitgangspunten en praktische suggesties voor de omgang met diverse gebouwtypen en structuren, zoals kerken, kloosters, molens, boerderijen, hooibergen, watertorens en kasteelruïnes, dijken en groen erfgoed. Deze zijn de afgelopen jaren als handreiking gepubliceerd in de RCE-publicatierieks *Een toekomst voor...*. Daarnaast hanteert de RCE richtlijnen voor uiteenlopende vraagstukken van meer technische aard, op het gebied van onder meer bouwfysica, duurzaamheid, veiligheid, bouwmaterialen, schilderingen en glas. Deze zijn deels gepubliceerd als brochures en wegwijzers van de RCE.

berust de aanpak van elk vraagstuk op een methodische werkwijze en in de praktijk opgebouwde ervaring.

3. Een visie is noodzakelijk

Monumenten zijn een onvervangbare bron van kennis over het verleden. Deze documentatiewaarde schuilt onder meer in hun typologie, ontwerp, plattegrond, constructie, materiaal- en kleurgebruik en bouw- of andere sporen die getuigen van een vroegere toestand en van de gebruikshistorie van het monument. Patina, een door de tijd ontstane verwerking van de huid van een gebouw, draagt als zichtbare getuigenis van ouderdom in belangrijke mate bij aan de beleving van de monumentale waarde. Dit vraagt om een visie op de toekomstige verschijningsvorm van het monument, waarin plaats is voor een gedifferentieerde benadering. Bij restauratie is het uitgangspunt behoud van de bestaande toestand door middel van herstel: conserveren en repareren op basis van een technische noodzaak, zoveel mogelijk aansluiten op de historische bouwpraktijk en alleen doen wat nodig is voor instandhouding en een duurzaam toekomstig gebruik. Voor andere ingrepen kan de historische gelaagdheid van het monument een vertrekpunt vormen voor nieuwe ontwikkelingen. Tastbare sporen van achtereenvolgende aanpassingen worden geanalyseerd, geïnterpreteerd en gewaardeerd, als basis voor een visie waarin het verhaal van het monument en zijn plek centraal staat en een beredeneerde keuze wordt gemaakt voor het handhaven c.q. integreren van een of meerdere tijdlagen in een nieuw ontwerp.

4. Kennis is de basis

Elke ingreep in een monumentaal gebouw of complex moet worden gebaseerd op kennis: kennis van het monument en zijn monumentale waarde, van zijn bouw- en gebruiksgeschiedenis, ruimtelijke context en betekenis, kort gezegd van het verhaal van het monument en de plek. Op grond daarvan kunnen de kernwaarden worden bepaald; de kenmerkende en essentiële waarden die bepalend zijn voor de mate waarin en de wijze waarop het monument kan worden aangepast. Dit vereist vooronderzoek, waarvoor richtlijnen zijn opgesteld. Zo zijn er richtlijnen voor bouw-, tuin- en kleurhistorisch onderzoek. Omdat werkzaamheden in, aan of bij monumenten kunnen leiden tot een verstoring van de bodem, is in sommige gevallen ook archeologisch vooronderzoek nodig. De resultaten van deze studies dienen gemakkelijk toegankelijk te zijn en vormen de grondslag voor beslissingen over de toekomst van het monument. Ook tijdens de uitvoering van de werkzaamheden kan onderzoek nodig zijn, wanneer onverwachte ontdekkingen worden gedaan die kunnen leiden tot wijzigingen van de plannen. Tot slot zullen ingrijpende wijzigingen, zeker wanneer deze gepaard gaan met sloop, goed moeten worden gedocumenteerd, als bijdrage aan de 'biografie' van het betreffende monument of gebied.

Overwegingen ten aanzien van specifieke vraagstukken en ingrepen aan monumenten

5. Reversibiliteit bij evident tijdelijk gebruik

Een veelgebruikte term in de erfgoedzorg is reversibiliteit. Dit houdt in dat een toevoeging aan een monument ongedaan kan worden gemaakt zonder dat daarbij waardevol materiaal verloren gaat. Reversibiliteit kan in sommige gevallen wenselijk zijn. Wanneer sprake is van aanpassingen ten behoeve van een evident tijdelijk gebruik, geniet een omkeerbare ingreep de voorkeur boven 'vaste' constructies. Dit geldt ook voor verduurzamingsmaatregelen die naar verwachting als gevolg van nieuwe technologische ontwikkelingen op termijn zullen worden vervangen. Bij omvangrijke ingrepen is reversibiliteit echter meestal niet realistisch of wenselijk. De investeringen zijn dan hoog, vaak moeten zware constructies en funderingen worden aangebracht en bovendien is doorgaans niet te verwachten dat het monument in de toekomst weer zal worden teruggebracht in de staat die paste bij de vorige functie. In die gevallen kan het principe van reversibiliteit strijdig zijn met het streven naar kwalitatief hoogstaande en duurzame oplossingen; ontwerp kwaliteit gaat dan boven omkeerbaarheid.

6. Ontwerpkwaliteit van nieuwe toevoegingen

Bij aanpassing, herbestemming of uitbreiding van monumenten is altijd sprake van het vervangen of toevoegen van bouwdeelen. Deze ingrepen kunnen sterk verschillen in aard en omvang; van een enkele deur of dakkapel tot complete bouwvolumes ter uitbreiding van een bestaande structuur. Ten aanzien van de vormgeving van dergelijke toevoegingen geldt geen principiële voorkeur voor 'aangepast aan' of 'contrasterend met' het bestaande. Uitgangspunt is dat de ingrepen zich op passende wijze moeten verhouden tot de typologie en karakteristiek van het monument, waarbij een goede functionaliteit gewaarborgd is. Het streven hierbij is om een optimale balans te realiseren tussen monumentale waarde en benodigde aanpassingen. Dit betekent dat deze aanpassingen de waarde van het monument voldoende ondersteunen en tegelijkertijd door hun ontwerpkwaliteit hieraan een nieuwe betekenisvolle tijdlaag toevoegen. Op die manier kan de noodzakelijke transformatie leiden tot een architectonische verrijking en een verhoging van de monumentale waarde van het monument.

7. Verstandig en passend verduurzamen

Steeds meer monumenteigenaren streven naar verduurzaming van hun pand; vanuit maatschappelijke motieven of een wens tot comfortverbetering of lagere energiekosten. Het gaat dan om zowel energiebesparing als benutting van duurzaam opgewekte energie. Aanpassingen van monumenten voor dit doel kunnen effectief zijn, wanneer hiervoor kennis van instandhouding, bouw fysica en installatietechniek wordt ingezet. Dit vereist maatwerk; het monument bepaalt in belangrijke mate wat vanuit

het oogpunt van monumentenzorg wenselijk en technisch mogelijk is. Bij het zoeken naar een maximaal resultaat en een goede balans tussen comfort, energieverbruik en monumentale waarden dienen verschillende maatregelen op elkaar te worden afgestemd. Daarbij moet eerst worden gekeken naar relatief eenvoudige oplossingen om energie te besparen die geen afbreuk doen aan het monument en toch veel effect kunnen opleveren, zoals kierdichting, gebruik van luiken en gordijnen, selectief stoken en goed afstellen van installaties. Pas daarna loont het om te kijken naar meer ingrijpende maatregelen om energie te besparen of op te wekken, met hogere kosten en vaak grotere risico's voor het monument. Indien het zelf opwekken van energie niet wenselijk of mogelijk is kan worden gezocht naar alternatieve mogelijkheden, zoals coöperatieve zonnestroom of duurzame collectieve warmtevoorzieningen.

8. Reconstructie is niet ondenkbaar

Onder reconstructie verstaan we het herbouwen van een verdwenen monument, of verdwenen delen van een monument. Dit gebeurt overeenkomstig een goed gedocumenteerde, maar ook vaak veronderstelde eerdere gedaante. Herbouw met behoud van de monumentenstatus is alleen denkbaar wanneer het gaat om een uniek en voor de gemeenschap belangrijk monument dat is verwoest, bijvoorbeeld door een calamiteit. Daarbij moet er breed maatschappelijk draagvlak bestaan voor de reconstructie. Ook kan een gebouw van een vergankelijk materiaal als hout onder bepaalde voorwaarden na reconstructie rijksmonument blijven. Herbouw van een verdwenen monument kan de monumentale waarde van een ander monument ondersteunen, bijdragen aan het herstel van een waardevol stadsbeeld of, vooral in een museale context, educatieve waarde hebben. Dergelijke reconstructies behouden of krijgen in principe niet de status van rijksmonument. Voor reconstructie van verdwenen delen van een bestaand monument, of het nu bouwvolumes, ornamenten, schilderijen of delen van een groenaanleg zijn, geldt dat een beredeneerde keuze dient te worden gemaakt voor het handhaven c.q. integreren van een of meerdere tijdslagen in een nieuw ontwerp. Voorwaarde is dat de reconstructie gebaseerd is op voldoende kennis van de oorspronkelijke vorm, constructie en detaillering, niet ten koste gaat van waardevolle elementen van andere aanwezige historische lagen en een meerwaarde geeft aan het monument en het gebruik ervan.

9. Verplaatsing alleen als laatste redmiddel

Demontage en herbouw van een monument op een andere plek is niet wenselijk. Doorgaans leidt dit tot verlies van monumentale waarde omdat daarbij historisch materiaal, detaillering en patina verloren gaan. Bovendien kunnen monumenten niet worden losgezien van hun historische en ruimtelijke context; deze samenhang bepaalt mede hun monumentale waarde. Verplaatsing van een monument is hooguit te overwegen als laatste redmiddel voor behoud indien sloop onafwendbaar is, vanwege grote andere nationale belangen zoals de aanleg van belangrijke infrastructuur. De nieuwe locatie moet in landschappelijk of stedenbouwkundig, functioneel en cultuurhistorisch opzicht vergelijkbaar zijn met de oorspronkelijke situering. Uiteraard moet verplaatsing technisch mogelijk zijn. Omdat het streven maximaal behoud van oorspronkelijk materiaal en monumentale waarde is, wordt de verplaatsing zoveel mogelijk in zijn geheel of in een beperkt aantal substantiële delen uitgevoerd. In het geval van verplaatsing wordt vastgesteld of er in de nieuwe situatie nog voldoende monumentale waarde aanwezig is om het rijksmonument in het rijksmonumentenregister te handhaven. Monumenten die naar een (buiten)museum worden verplaatst verliezen in beginsel hun status als rijksmonument.

2. Monumenten, bescherming en vergunningverlening

Instandhouding van ons erfgoed

In onze dynamische leefomgeving neemt het gebouwde en groene cultureel erfgoed een belangrijke plaats in. Eeuwenoude woonhuizen, boerderijen, kerken, molens, buitenplaatsen, parken en jonge monumenten van het industriële tijdperk of de wederopbouw zijn in samenhang met hun omgeving tastbare dragers van onze geschiedenis. Zij laten het verleden spreken, zijn een bron van kennis en bepalen door hun ouderdom, sociale en culturele betekenis, verschijningsvorm, schoonheid en patina mede het karakter, de ruimtelijke kwaliteit en aantrekkingskracht van een dorp, stad of streek. Zij dragen daarmee bij aan onze culturele identiteit en bieden inspiratie voor nieuwe ontwikkelingen. Daarbij kan cultureel erfgoed verbinden maar ook aanleiding geven tot discussie. Vanwege deze maatschappelijke betekenis willen wij dit erfgoed in stand houden en doorgeven aan toekomstige generaties.

Een van de instrumenten om de toekomst van ons cultureel erfgoed te waarborgen is juridische bescherming. Van de circa tien miljoen bouwwerken in ons land is zo'n één procent beschermd; door Rijk, provincie of gemeente. Bijna 62.000 hiervan zijn rijksmonumenten; deze genieten bescherming op grond van de Erfgoedwet. De bescherming geldt ook voor groen cultureel erfgoed, zoals buitenplaatsen, stadsparken, plantsoenen, tuinen, verdedigingswerken en begraafplaatsen. Gebouwde en groene monumenten zijn voor hun instandhouding en gebruik afhankelijk van de zorg door de eigenaar. Deze kan hiervoor financiële ondersteuning van de rijksoverheid krijgen. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent een vergunningstelsel dat is gericht op een zorgvuldige weging van het belang van de monumentenzorg en het belang van de aanvrager.

Vergunning en advies

Monumenten behoeven onderhoud en gebruikswensen veranderen. Daarom vinden meerdere soorten ingrepen aan gebouwde en groene rijksmonumenten plaats. In grote lijnen kunnen we er drie onderscheiden, die verschillende gevolgen voor het monument en zijn monumentale waarde kunnen hebben. In de eerste plaats zijn er werkzaamheden die primair zijn gericht op fysieke instandhouding van het monument. Deze variëren van klein onderhoud tot ingrijpende restauraties. Daarnaast is er vaak sprake van aanpassingen en toevoegingen ten behoeve van een andere bestemming, verhoging van het gebruikscomfort of eisen op het gebied van duurzaamheid en veiligheid. In de praktijk gaat het vaak om een combinatie van een aantal van deze activiteiten. Een derde soort ingrepen, die relatief weinig voorkomt, betreft het algeheel slopen, verplaatsen of reconstrueren van een monument.

Deze en enkele andere ingrepen vallen onder de vergunningplichtige activiteiten, genoemd in de Wabo: het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Voor deze activiteiten zijn de gemeenten het bevoegd gezag. Zij verlenen op grond van de Wabo de omgevingsvergunning. Het toetsingskader bij de beoordeling van vergunningaanvragen is in de Wabo zo samengevat dat de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend als het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet en dat het bevoegd gezag bij de beoordeling rekening houdt met het gebruik van het monument. Overigens hoeft niet elk verlies van monumentale waarden tot weigering van de omgevingsvergunning te leiden. Bij de belangenafweging op grond van de Algemene wet bestuursrecht worden ook de belangen van de aanvrager betrokken.

Gemeenten winnen bij het verlenen van vergunningen voor rijksmonumenten advies in bij de gemeentelijke adviescommissie voor monumenten. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in casu de RCE, wordt op grond van het Besluit omgevingsrecht om advies gevraagd bij aanvragen die het wezen of voortbestaan van het monument raken: bij sloop (daaronder begrepen verplaatsing) van een monument of een belangrijk deel daarvan; bij ingrijpende wijzigingen met voor de monumentale waarde vergelijkbare gevolgen als (gedeelte) sloop; bij reconstructie van een monument of een belangrijk deel daarvan; bij herbesteding van een monument of een belangrijk deel daarvan die gepaard gaat met voor de monumentale waarde ingrijpende wijzigingen. Gemeenten vragen de RCE tussen de drie- en vierhonderd keer per jaar om formeel advies. De provincie wordt in dezelfde gevallen om advies gevraagd als de RCE, maar alleen wanneer het een monument buiten de bebouwde kom betreft.

3. Advisering door de RCE: wanneer en hoe?

Het moment van advisering

De RCE adviseert gemeenten over een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dit gebeurt dan met een 'advies op grond van de Wabo'. Maar het is ook mogelijk dat de RCE voorafgaand aan een vergunningaanvraag bij het plan wordt betrokken, bijvoorbeeld in het kader van vooroverleg. De gemeente kan vooruitlopend op de formele Wabo-procedure de RCE om een preadvies vragen. Vaak wordt dit weer voorafgegaan door een overleg. Zo'n overleg kan worden geïnitieerd door een gemeente of eigenaar en georganiseerd door een van de provinciale steunpunten voor cultureel erfgoed. Bij een planoverleg van het provinciale steunpunt zitten over het algemeen vertegenwoordigers van gemeente, provincie en RCE, de eigenaar of aanvrager, de ontwerper en andere betrokken partijen aan tafel. Tijdens dit overleg kunnen vroegtijdig wederzijdse belangen, verwachtingen en argumenten, indieningsvereisten en procedurele aspecten worden besproken, waardoor de weg naar de uiteindelijke vergunningverlening zonder verrassingen kan worden doorlopen. Ook tijdens de uitvoering, dus na het verlenen van de omgevingsvergunning, kan de gemeente de RCE om advies vragen. Dan gaat het bijvoorbeeld om nieuwe informatie met betrekking tot voorschriften in de omgevingsvergunning, vondsten tijdens bouwwerkzaamheden of aanvullend onderzoek.

De RCE kan dus in verschillende stadia van het proces om advies worden gevraagd: in een beginfase waarin een eerste idee open en met een zekere onbevangenheid kan worden besproken; na een formele vergunningaanvraag waarbij een nauwkeurig afgewogen en geformuleerd oordeel over een definitief plan wordt verlangd; en tijdens de uitvoering in het geval een aanvullend advies gewenst is. Soms beperkt de rol van de RCE zich tot één van de eerste twee stadia: een idee dat nooit wordt uitgewerkt, of een Wabo-procedure die een eerste kennismaking met een voorgenomen ingreep betekent. Maar in veel gevallen is de RCE op verschillende momenten betrokken bij een plan en vormt het formele Wabo-advies als het ware het sluitstuk van een gezamenlijke gedachtevorming.

De advisering van de RCE wordt voorbereid door architectuurhistorici die werkzaam zijn in een bepaalde regio en daardoor veelal bekend zijn met de lokale situatie. Zij werken daarbij samen met deskundigen op het gebied van bouwkunde, bouwfysica, materialen, specifieke bouwtypen, interieurs, roerend erfgoed, kleur- en schilderingen, groenaanleg, archeologie, stedenbouw en cultuurlandschap. Met zijn advisering beoogt de RCE de totstandkoming van plannen die zo veel mogelijk voldoen aan de wensen van eigenaar en gebruiker en tegelijkertijd de monumentale waarde van het monument respecteren of zelfs versterken. In het gros van de gevallen wordt dit doel bereikt. Maar het is mogelijk dat de voorgenomen ingrepen een zodanige aantasting van monumentale waarden betekenen dat de RCE zich genoodzaakt ziet hierover negatief te adviseren.

Relevante informatie voor het advies

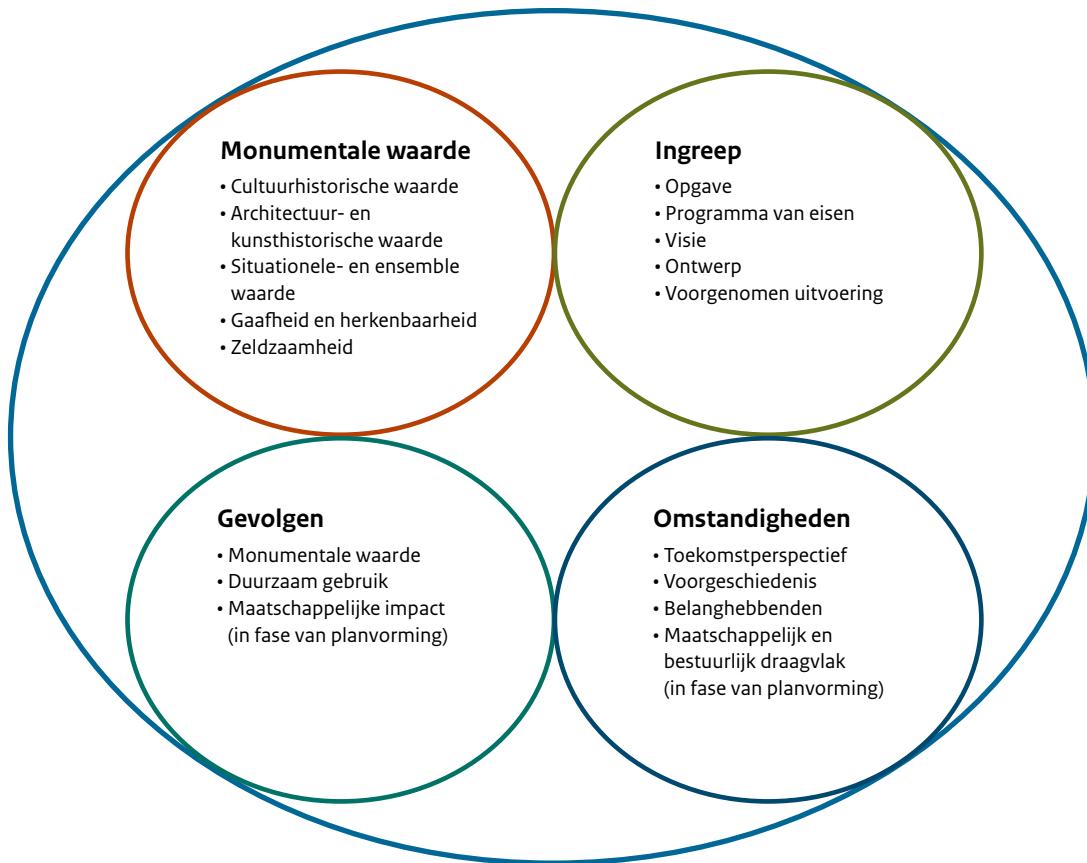
De diverse stappen vragen van de RCE-adviseurs om verschillende manieren van meedenken en handelen: van fris van de lever reageren op een mondeling gepresenteerd idee tot nauwkeuring bestuderen en beoordelen van een uitgewerkt ontwerp. De hierbij gehanteerde uitgangspunten zijn gelijk, de aanpak verschilt echter naar gelang de fase waarin het proces zich bevindt. Tijdens het vooroverleg wordt zoveel mogelijk doorggevraagd en informatie verzameld die van belang is voor het beoordelen en bespreken van het plan. Deze gegevens worden voortdurend aangevuld en tegen elkaar afgewogen. De formele advisering over een omgevingsvergunningaanvraag gebeurt vervolgens op basis van de informatie die de gemeente bij de adviesaanvraag levert. Voor een aanvullend advies na de vergunningverlening levert de gemeente nieuwe informatie aan die voortkomt uit de uitvoering van het plan.

De verzamelde informatie heeft betrekking op vier aspecten van het plan: de monumentale waarde, de voorgenomen ingreep, de gevolgen die deze ingreep zal hebben en de omstandigheden die hierbij een rol spelen. Deze componenten worden vanaf het begin simultaan in relatie tot elkaar beschouwd. Zij worden in het onderstaande schema weergegeven en in de volgende paragrafen naar toegeelicht. Daarnaast spelen in de afweging uiteraard de in hoofdstuk 1 geformuleerde inhoudelijke uitgangspunten en overwegingen van de RCE voor de omgang met monumenten een rol.

Monumentale waarde

De monumentale waarde van gebouwde en groene monumenten wordt bepaald door verschillende factoren. Daarbij spelen artistieke, historische, geestelijke, geografische, stedenbouwkundige, sociaaleconomische, bestuurlijke en technische ontwikkelingen een rol. Dit alles wordt samengevat in vijf soorten waarden: cultuurhistorische waarden, architectuur- en kunsthistorische waarden, situationele en ensemblewaarden, gaafheid en herkenbaarheid, en zeldzaamheid. Voor groene monumenten zijn tuinhistorische waarden van belang. In alle gevallen speelt de gebruikshistorie een rol en kan sprake zijn van archeologische waarden onder of rond het monument. De waardebeoordeling kan volgen uit een beschouwing op verschillende schaalniveaus: de landschappelijke of stedenbouwkundige omgeving van het monument, het ensemble waarvan het deel uitmaakt, het object of de aangelegde structuur zelf en afzonderlijke componenten hiervan. Bij een gebouw gaat het om de monumentale waarde van zowel exterieur als interieur. Dit laatste wil zeggen de interne structuur en de interieurelementen die hier onlosmakelijk mee verbonden zijn, als bestanddelen van de onroerende zaak.

De omschrijving van het rijksmonument in het rijksmonumentenregister wordt gebruikt ter identificatie: welke onroerende zaak is beschermd? De omschrijving bij het aanwijzingsbesluit bevat in



een aantal gevallen weliswaar een waarderingspassage, maar die is nooit volledig en bovendien is monumentale waarde een veranderlijk begrip. Ook kunnen het monument en de kennis hierover sinds de aanwijzing zijn gewijzigd. Daarom zal bij voorgenomen ingrepen aan het monument altijd de actuele monumentale waarde ervan moeten worden vastgesteld. Dit kan de RCE-adviseur doen op basis van zijn of haar expertise, de verschijningsvorm van het monument en de op dat moment voorhanden zijnde informatie. Maar in veel gevallen is aanvullend onderzoek nodig. Aan de hand hiervan kan de essentie van het monument worden vastgesteld en beschreven; het verhaal van het monument en de plek, en de 'kernwaarden' die bij ingrepen aan het monument dienen te worden gerespecteerd, behouden en waar mogelijk versterkt.

Ingrep

De voorgestelde ingrep vormt de feitelijke aanleiding voor advisering door de RCE. Daarbij gaat het simpel gezegd om de vraag wat de opgave is; wat gaat er met het gebruik van het monument en de omgeving gebeuren, wat is de aanleiding hiervoor en welke wijzigingen zijn voorzien? Het uitgangspunt voor de ingrep is het programma van eisen (PvE) waarin de wensen van de eigenaar zijn vastgelegd. Dit omvat zaken als het gebruik van

het monument, de benodigde ruimtes en de relaties daartussen, de logistieke, facilitaire en technische eisen, de relevante wettelijke regels en normen en de gewenste uitstraling of vormgeving.

Het programma is bepalend voor de aard en de omvang van de ingrep. Vervolgens is van belang hoe dit wordt vertaald in een ontwerp. Daarbij gaat het om de vraag welke visie de ontwerper – al of niet in samenspraak met de opdrachtgever – heeft ontwikkeld op het monument en zijn toekomst. Is er, op basis van cultuur- en bouwhistorische kennis, sprake van een weloverwogen idee over de omgang met de aanwezige monumentale waarden, de gewenste vernieuwing en de wijze waarop deze tot een bevredigende synthese kunnen worden gebracht? En wat is bekend over de voorgenomen uitvoering? De antwoorden op deze vragen geven een beeld van het wat, hoe en waarom van de ingrep.

Gevolgen

Ingrepen aan of in monumenten kunnen op verschillende manieren gevolgen hebben. In de eerste plaats zijn er de gevolgen voor de monumentale waarde van het monument zelf. In hoeverre betekent de ingrep een verandering van de herkenbaarheid van het monument? Dit kan op velerlei manieren gebeuren: bijvoorbeeld door conservering, reparatie of vernieuwing van

historisch materiaal bij een restauratie, maatregelen ten behoeve van duurzaamheid, wijziging van de oorspronkelijke structuur bij een herbestemming, of uitbreiding van een monument. Al naar gelang de monumentale waarde en de aard van de ingreep kunnen deze gevolgen groot of klein zijn. Het hoeft dan zeker niet alleen om nadelige gevolgen te gaan, want een wijziging kan ook juist een versterking van de kernwaarden, een herstel van een vroegere situatie of een architectonische verrijking betekenen.

Naast deze gevolgen voor de waarde van het monument, waarbij uiteraard in planologisch verband ook de kwaliteit van de omgeving in het geding kan zijn, speelt de vraag of de ingreep leidt tot een duurzaam gebruik een grote rol; krijgt het gebouw een functie die past bij zijn gebruikshistorie, typologie en structuur, lijkt deze functie op langere termijn levensvatbaar en draagt het ontwerp in al zijn facetten hieraan bij? Deze informatie is relevant omdat dit ingrijpende gevolgen voor de monumentale waarde kan rechtvaardigen. Dit is gerelateerd aan de maatschappelijke impact die een ingreep kan hebben. Daarbij gaat het om de vraag welke sociale, economische of culturele veranderingen de voorgenomen wijzigingen in de samenleving teweegbrengen. Kortom: wat levert de ingreep op voor de omgeving van het monument en haar bewoners? Dit aspect speelt alleen in de fase van planvorming en haalbaarheidsstudies, waarbij de RCE vanuit zijn expertise kan meedenken.

Omstandigheden

Bij de afwegingen die de adviseurs van de RCE maken om tot een advies te komen kunnen uiteenlopende omstandigheden een rol spelen. Daartoe behoren de technische staat van het monument, de stedenbouwkundige situatie, de vraag of sprake is van langdurige leegstand en de kansen om het monument een nieuwe toekomst te geven, bijvoorbeeld door middel van een herbestemming. Relevant daarbij zijn de huidige en mogelijk toekomstige ruimtelijke en sociaaleconomische positie van het monument. Van belang is ook de voorgeschiedenis van de ingreep: zijn er al eerder plannen voor het monument geweest en zo ja, zijn deze al dan niet uitgevoerd?

Het toekomstperspectief van het monument is ook afhankelijk van de bij de ingreep betrokken partijen. Heeft de initiatiefnemer c.q. aanvrager affiniteit met het monument, ervaring met dit soort activiteiten en voldoende financiële draagkracht om het project tot een goed einde te brengen? Is er sprake van goed opdrachtgeverschap? En bieden de bedrevenheid en expertise van de andere actoren vertrouwen in het behalen van een optimaal resultaat? Wie zijn de belanghebbenden van het project en welke belangen voeren zij aan? Ook de bestuurlijke betrokkenheid is van belang. Dit raakt tenslotte weer aan het maatschappelijk draagvlak voor de ingreep en het beoogde resultaat, dat een belangrijke bijdrage kan leveren aan de haalbaarheid ervan. Net als de

hierboven genoemde maatschappelijke gevolgen van een ingreep, is dit maatschappelijk draagvlak alleen relevant in de planfase; het maakt geen deel uit van het formele toetsingskader van de Wabo.

Deze tekst is mede gebaseerd op:

- *Duurzaam erfgoed. Duurzaamheid, energiebesparing en monumenten*, RCE 2011.
- *Geef de toekomst een verleden. Visie, Missie en Strategie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 2014-2018*, 2013.
- *Het verplaatsen van monumenten. Uitgangspunten ten behoeve van advisering*. Intern RCE-document, 2013.
- *Interventie-ethiek voor de monumentenzorg*, uitgangspuntendocument project interventie-ethiek, concept 23-8-2014.
- *Eenheid en verscheidenheid. Een zoektocht naar een integrale cultuurhistorische waardestelling van het materiële erfgoed*, RCE, 2014.
- De RCE-publicatiereeks *Een toekomst voor...*
- *Inhoudelijke bouwstenen advies*, tekstpassages uit adviezen van de adviseurs architectuurhistorie van de RCE vanaf 2014.
- Verslag van interviews met twintig adviseurs architectuurhistorie of bouwkunde van de RCE, 2017.
- Informatie opgehaald tijdens meelesrondes en bijeenkomsten met adviseurs architectuurhistorie en bouwkunde, specialisten en andere medewerkers van de RCE, 2017-2018.
- *Beoordelingskader verplaatsen van monumenten*, RCE mei 2018, https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/onderwerpen/verplaatsen_van_monumenten_beoordelingskader_mei_2018.pdf.
- *Waarderingscriteria voor bouwkunst*, RCE, https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/dossiers/waarderingscriteria_2.pdf
- Restauratieladder van de Stichting ERM, <http://www.stichtingerm.nl/restauratieladder>.

Colofon

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Smallepad 5 | 3811 MG Amersfoort
Postbus 1600 | 3800 BP Amersfoort
tel. 033 – 421 7 421
info@cultureelerfgoed.nl
www.cultureelerfgoed.nl
Februari 2019