

Hoe weerbarstig de praktijk kan zijn

Verslag platformbijeenkomst Monumententoezicht

De bloeiende economie en druk op de woningmarkt hebben een negatief, maar ook een positief effect op de monumentensector. Er worden bij sloop en restauratie van monumenten vaker overtredingen geconstateerd. Maar er is ook weer geld om restauraties uit te voeren! Tijdens een bijeenkomst voor toezichthouders werden veel suggesties gedaan hoe de gemeente tegen illegale sloop en ondeskundige restauraties kan optreden.

Walter de Koning, directeur stichting ERM, opende de bijeenkomst met [enkele vragen en cijfers](#) betreffende de website www.monumententoezicht.nl. De site bleek bij vrijwel iedereen in de zaal bekend te zijn. Iets minder dan de helft daarvan gebruikt de site regelmatig. Uit de statistieken blijkt dat het een veel bezochte site is. Het aantal unieke bezoekers ligt op jaarbasis inmiddels op bijna 35.000. Opvallend is ook dat niet alleen technische, maar ook juridische onderwerpen zoals de wetgeving en jurisprudentie in de belangstelling staan. Om de website actueel te houden komt er tweemaal per jaar een redactieraad bijeen; die bekijkt wat geactualiseerd moet worden. De voorbereiding en uitwerking ervan gebeurt door de ERM-adviseurs. Op dit moment wordt gewerkt aan de uitwerking van het thema 'brand en monument'. Uitbreiding met een jurist is gewenst! In deze bijeenkomst van het platform staat de uitvoeringspraktijk centraal; vooral de vraag of de economische groei en de druk op de woningmarkt het behoud en onderhoud van monumenten meer onder druk zetten.

Claudia van 't Slot, inspecteur in het team Stadshart Amsterdam, begon haar bijdrage met het aantal meldingen in 2016 van [overtredingen bij verbouwingen van monumentale panden](#): 240, waarvan zo'n 160 in het centrum. In de eerste helft van 2017 zette die trend door. Met als gevolg; veel stilleggingen van het werk. Dit jaar bij al meer dan de helft van de overtredingen. Het merendeel betrof intern sloopwerk en voegwerk. Een voorbeeld van zo'n overtreding, waarover een melding was gedaan door



de Vereniging Vrienden van de Binnenstad, betrof het naar beneden halen van een monumentaal plafond. Het gehele pand was aan de binnenkant gestript. In 2008 was het door de monumentenafdeling opgenomen en gedocumenteerd en in 2010 met vergunning verbouwd, inclusief funderingsherstel. Na de geconstateerde overtreding werd de sloop per direct stilgelegd met een preventieve dwangsom. Bovendien werd aangifte gedaan. De afloop daarvan is nog niet bekend. Met het gemeentelijk Bureau Monumentenzorg en Archeologie is afgesproken dat alles dient te worden gereproduceerd.

Van 't Slot constateert, na nog enkele voorbeelden te hebben gegeven, dat het positief is dat door de aantrekkelijke economie er nu meer geld is en dat dit ook wordt geïnvesteerd in restauraties. Een negatieve trend echter is dat 'de snelle jongens' de monumenten in hun koop en verkoophaast en in hun ondeskundigheid aantasten.

In Amsterdam gaan de gemeentelijke toezichthouders nu vaker, liefst eenmaal per week, per fiets of te voet langs de monumenten. Maar dat voorkomt niet alles. En dan sta je voor een dilemma: Wat doe je als ze toch doorgaan: stilleggen en aanvullend dwangsom? Soms echter kom je er pas veel te laat achter. Het monumentale karakter is dan weg. Nu wordt ook gekeken naar de bestuurlijke boete (dat gebeurt al met de verbouwing tot hotelaccommodatie). Wat heb je daar voor nodig? Politiek draagvlak, dat er gelukkig in Amsterdam is. Je moet ook een handhavingsstrategie hebben. De BOM (Bouwtoezicht Op Maat)-systematiek wordt in Amsterdam Centrum inmiddels toegepast. Deze wordt nu verder uitgezocht en uitgewerkt voor monumenten.

Van 't Slot merkte voorts op dat 'Onbekend ook onbemind maakt. Als je als eigenaar of aannemer meer weet van een monument helpt dat je verder'. Ze constateerde dat er spanning kan zijn in de relatie tussen vergunning en uitvoering. Ook al is de vergunningverlening correct verlopen, in de uitvoering zie je toch regelmatig problemen. De uitvoerders willen vaak toch meer dan de vergunning toestaat. Van 't Slot riep op om in de eigen netwerken te investeren. 'Laten we vaker (uitvoerings)cijfers met elkaar delen. In Amsterdam loopt dat wel goed, maar daarbuiten is dat maar beperkt'.

Wico Ankersmit, directeur van de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, ging met name in op het [bestaansrecht van de toezichthouder](#). Hij plaatste dit binnen de wettelijke kaders, waaronder hoofdstuk 1 van het Bouwbesluit, en betrok daarbij onder andere ook artikel 5.2. van de Wabo. Het Bouwbesluit, aldus Ankersmit, bepaalt dat de houder van een vergunning het bevoegd gezag twee dagen van tevoren op de hoogte stelt van de start van de werkzaamheden. En doet dit ook betreffende de afloop van de werkzaamheden. Dit wordt niet vaak gedaan en evenmin afgedwongen.



Wat betreft de Wet kwaliteitsborging stelde Ankersmit vast dat deze oorspronkelijk niet veel anders behelsde dan het borgen van de elementen die al in de bestaande wetgeving staan. Met die wet (art 2.10 Wkb) verandert eigenlijk maar weinig. Maar ... procedureel verandert er wel wat: de focus verlegt zich naar de gerealiseerde kwaliteit. Gek eigenlijk, meende Ankersmit: 'want dat nemen we op dit moment niet echt meer serieus. Kwaliteit niet goed: niet in gebruik nemen. Het vertrouwen wordt bij de markt gelegd. Hij wierp vervolgens een blik in de geschiedenis. In 2200 voor Christus waren er al bouwvoorschriften waarin met draconische straffen aannemers werden bedreigd als hun bouwwerk zou instorten. De dood van de eigenaar zou worden gestraft met de dood van de bouwer. 'Met dat soort regels laat je het wel na om een slechte kwaliteit te leveren...'

Terug naar het nu: door amendementen in de Tweede Kamer vergt de Wet Kwaliteitsborging toch weer een nauwe betrokkenheid van het bevoegd gezag. Naast een toetsing van het juiste instrument en het optreden als kwaliteitsborger, moeten er door het bevoegd gezag allerlei extra beoordeling plaatsvinden. 'Daarmee is het nodig dat we een betere organisatie bouwen'.

Ankersmit sprak vervolgens: 'Van "I have a dream" moeten we naar "yes we can"'. Hij benoemde daarvoor vier punten:

1. De kwaliteit en de formatie van medewerkers: verbeteren met opleiding en training. Dat betekent de formatie zowel kwalitatief als kwantitatief weer op orde krijgen. Een Register is gewenst van erkende toetsers en toezichthouders BWT.
2. Samenwerken aan kwaliteit in een proces waar uitvoerenden meer samenwerken met het bevoegd gezag: geïntegreerd toezicht als ambitie. Dat zou veel ambtelijke capaciteit kunnen besparen.
3. Veel beloofde naar gerealiseerde capaciteit: meer aandacht voor (monumenten)toezicht. Laat de vergunninghouder maar wennen aan de meldingsverplichting in artikel 1.25 BB en 1b, lid 3 Woningwet. Dat betekent voor toezichthouders ook zich meer als procescoördinator gaan opstellen. Niet de focus op de procedure van vergunning, maar meer in het voortraject nadruk leggen op de samenspraak tussen voorbereider en bevoegd gezag. Dat vraagt een volledige omslag in het vakgebied: dan word je een meedenker in plaats van een 'hobbel' in het restauratieproces.
4. Aanpassing van het legesstelsel met een betere verhouding tussen kosten en aanvraagniveau. Beter voorbereide aanvraag: lagere leges.

Tot slot ging Ankersmit in op de uitrol van de Wet kwaliteitsborging. De kwaliteitsborging voor monumenten komt pas in de tweede fase; hij suggereerde daar niet op te gaan wachten en ondertussen de hele afdeling te laten uitkleden. Hij bepleitte voorts om nu pilots te houden in een stelsel van samenwerking (BZK, FMG en ERM). 'Als dit zou lukken: is dan de Wkb met haar stelsel nog wel nodig en van meerwaarde?'

Op een vraag uit de zaal: 'maar wat komt er nog terecht van de Wkb?' antwoordde hij: 'Het is onduidelijk of de wet nog wordt doorgezet. Er zijn teveel vragen of het zoveel beter wordt. De bouwers zijn er ook niet gelukkig mee. Je krijgt immers een nieuwe actor (bouwtoetsers). We zullen het nu even moeten afwachten hoe BZK verder wil'.

Praktijk carrousel

In vier parallelsessies werden daarna praktijkvoorbeelden besproken.

Over een vrijwel [vernietigde kapschuur in Veldhoven](#) spraken Huub Brouwer en Joost Ahsman (Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant). De Omgevingsdienst Zuid Oost-Brabant (ODZOB) is een van de weinige Omgevingsdiensten die monumententaken in haar pakket heeft. De vraag naar die expertise groeit in Brabant meer en meer. ODZOB werkt nauw samen met de aangesloten gemeenten. Er is een team erfgoed en ruimte met daarin een archeoloog, adviseurs welstand en adviseur monumentenbeleid.

Met een aantal gemeenten is afgesproken dat er op het terrein van toezicht wordt samengewerkt bij enkele rijksmonumenten. De Omgevingsdienst doet dan het toezicht voor het monumentendeel. In de praktijk loopt dat niet altijd goed, omdat de toezichthouder van de Omgevingsdienst niet tijdig wordt ingeschakeld als het ertoe doet. De toezichthouder heeft daarnaast geen bevoegdheid tot stilleggen. Als voorbeeld diende een duidelijk onwillige eigenaar van een rijksmonumentale boerderij in Veldhoven. Ondanks een bouwhistorisch onderzoek en ondanks het stilleggen (tot twee keer toe) is vrijwel de gehele boerderij ontmanteld en opnieuw opgebouwd. Alleen een deel van de voorgevel is behouden. De sprekers hebben moeten constateren dat noch voor het bestuur, noch voor het OM, handhaving prioriteit had. En omdat de Omgevingsdienst zelf geen integrale opdracht met alle bevoegdheden had gekregen, bleef zij machteloos. Anders is het bij bijvoorbeeld de Omgevingsdienst Rivierenland die wel altijd wordt gemachtigd om zelf de stillegging en andere bestuursrechtelijke sancties op te leggen.

Henk van de Werf en Everhard van Lunteren (gemeente Zwolle) spraken over het [gemeentelijk monument Groot Wezenland](#). De casus speelt op een blok van twaalf herenhuizen uit 1880: het complete blok is monumentaal. Het gaat om een gemeentelijk monument dat volgens de erfgoedverordening exterieurbescherming heeft. Er was vergunning verleend voor de uitbouw en isolatie van een van de panden. In de aanvraag was de indruk gewekt dat het bestaande dak zou blijven bestaan; bij de beoordeling van de aanvraag was niet opgemerkt dat het plan was om het originele dak geheel te vervangen. Toen dat werd uitgevoerd is het werk stilgelegd en een legalisatieonderzoek gestart. Vervolgens is een nieuwe vergunningaanvraag ingediend. De welstandscommissie adviseerde negatief: het leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de monumentale waarden. Het college van B&W heeft echter toch vergunning verleend en geen nieuwe kap afgedwongen (niet terugbrengen van rondhouten spanten). De risico's voor het kwetsbare interieur (onder meer de plafonds) waren te groot.

Linda de Wolf (gemeente Den Haag) behandelde een voorval rond [een Jugendstil plafond Den Haag](#). Zij werkt bij de Haagse pandbrigade van de dienst Stedelijke Ontwikkeling. Deze dienst telt ongeveer 70 fte's, inclusief juristen en ondersteuning. De pandbrigade houdt zich bezig met alles wat er rond het bouwen mis kan gaan. De casus behelsde een monumentaal pand aan de Koninginnegracht. Het is een neo-classicistisch pand van begin negentiende-eeuw. Bij een inspectie bleken alle Jugendstil plafonds te zijn verdwenen, ze waren weggewerkt achter verlaagde plafonds.

Er is niet stilgelegd, maar wel een dwangsom opgelegd om de druk op te voeren. Het zou volgens de eigenaren niet verhuurbaar zijn door de originele plafonds met 'aanstootgevende afbeeldingen'. Er liep een aparte procedure voor zowel het plafond als voor de overige bouwkundige werkzaamheden. Voor het wijzigen van het gebruik van zal, omdat dit nu niet in de procedures is meegenomen, een aparte uitgebreide procedure moeten worden gevolgd.

Probleem in deze casus is dat de eigenaren niet wilden ingaan op de gemeentelijke argumenten om het anders te doen. Stel dat de eigenaren het hele plafond hadden weggehaald dan had de gemeente ze kunnen verplichten tot reproductie. Er is geen aangifte gedaan omdat ze ook weer afhankelijk waren van de bereidwilligheid om de oude situatie weer te herstellen. Belangrijk voor de toezichtspraktijk is dat de vergunningsdocumenten op orde zijn en duidelijke voorwaarden zijn gesteld, constateerde De Wolf. De uitspraak van de Raad van State in deze zaak is ook te vinden in het jurisprudentieoverzicht van monumententoezicht.nl.

Martin Netten (gemeente Gouda) behandelde de [transformatie van de Ambachtsschool in Gouda](#). Hij werkt bij de Omgevingsdienst Midden Nederland. In 2013 zijn vanuit de regio naast de milieutaken ook de BWT-taken overgedragen, inclusief uitvoerende monumententaken. De Ambachtsschool dateert uit 1932 en staat in een jaren dertig wijk. Veel van de oorspronkelijke elementen, zowel exterieur als interieur waren nog intact, ten tijde van de herbestemmingsopgave. In de kit van de stalen ramen zat echter asbest (bleek achteraf). Dat kostte zeven ton euro extra ten opzichte van de oorspronkelijke restauratieramingen. De projectontwikkelaar wilde het pand om die reden teruggeven aan de gemeente. Om de herbestemming tot appartementen toch door te kunnen zetten heeft de gemeente besloten tot vervanging met aluminium kozijnen. Dit, ondanks negatief advies van de Welstandscommissie en van de RCE. Vanuit toezicht wordt er – bij twijfel aan de deskundigheid van een aannemer – soms aangedrongen op proefingrepen. Die worden dan gekeurd door de gemeente en de eigenaar. Bij de Ambachtsschool zijn ze wel vijf keer geweest. Van de nokpannen is een proefopstelling gemaakt. Na de tweede keer was de ontwikkelaar ervan overtuigd dat het beter was met een andere aannemer aan de slag te gaan.

De indruk van Martin Netten is dat de economische crisis een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van restauraties. Er zijn veel beunhazen actief. Maar de economische voorspoed heeft ook goede kanten: er is weer geld voor dure restauraties, waarmee hij aansloot op de eerdere opmerking van Claudia van 't Slot.

Bij de omgevingsdienst wordt regelmatig gebruik gemaakt van monumententoezicht.nl en worden de uitvoeringsrichtlijnen (URL) toegepast. Maatregelen om ondeskundig werk tegen te gaan zijn volgens hem een goed startoverleg over vergunningaanvraag en voorwaarden, voldoende toezichtmomenten, het opstellen of verwijzen naar de uitvoeringsrichtlijnen van ERM en ... zelf deskundig zijn!

Bij de afsluiting constateerde Walter de Koning hoezeer de praktijk weerbarstig is. Als iemand echt van kwade wil is blijkt het lastig om de monumentenbelangen veilig te stellen. Als je aangifte doet: maak je er dan ook werk van om het in het driehoeksoverleg aan te kaarten. In Amsterdam wordt een aangifte daardoor meestal wel verder gebracht. In Den Haag is het voor de toezichthouders niet meer zichtbaar of het in het driehoeksoverleg terecht komt.

Paul Noppers van de Erfgoedinspectie bracht in dat er sinds kort een vast contactpersoon bij het Openbaar Ministerie is die bevordert dat erfgoedzaken daadwerkelijk worden opgepakt.

Vanuit de zaal kwam ook een vraag inzake ervaring met verwaarlozing. De instandhoudingsplicht staat op de website monumententoezicht.nl toegelicht. De RCE heeft daarover ook een heldere brochure uitgebracht. Luuk van de Ven uit Leiden schrijft op basis van het Bouwbesluit de eigenaren aan: ervaringen met zo'n aanpak zijn ook positief.

Over een half jaar is er weer een nieuwe platformbijeenkomst. De datum en het thema zullen tijdig worden bekend gemaakt. Met dank van de dagvoorzitter aan alle inleiders en aanwezigen voor hun actieve betrokkenheid en enthousiasme werd de inspirerende middag afgesloten.