

Vergaderjaar 1991-1992 Nr. 75

22 386**Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa; Granada, 3 oktober 1985****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
's-Gravenhage, 3 november 1991

Ter griffie van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 5 november 1991. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 december 1991.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet¹, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 30 oktober 1985 te Straatsburg tot stand gekomen Overeenkomst inzake het behoud van het architectonisch erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163).²

Een toelichtende nota bij de Overeenkomst treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add.art. XXI, (1)(a) G. W. en art. 61, (3), G. W. 1972.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

S-IZ

TOELICHTENDE NOTA

Hoofdstuk I. Inleiding

§ 1. Algemeen

Tijdens de op 3 oktober 1985 geopende, door de Raad van Europa op uitnodiging van de Spaanse regering te Granada belegde, conferentie van ministers, belast met de zorg voor het architectonische erfgoed, is tot stand gekomen de Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed (Trb. 1985, 163). Bij deze conferentie waren de minister van 16 van de destijds 21 lidstaten aanwezig of vertegenwoordigd en vond ondertekening van de Overeenkomst door of namens hun regeringen plaats. Aan de conferentie werd deelgenomen door Oostenrijk, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, IJsland, Liechtenstein, Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. Enkele weken na de conferentie is de Overeenkomst voor België ondertekend en in juni 1986 voor Cyprus.

Op 1 januari 1989 is in werking getreden de Monumentenwet 1988 (Stb. 1988, 633). Met name uit de tekst van die wet en uit de bij de parlementaire behandeling gewisselde stukken blijkt op welke wijze de Nederlandse overheid aan haar zorg voor monumenten gestalte geeft. Die wet is het vervolg van de eerder met de Tweede Kamer besproken Nota over de Monumentenzorg (Kamerstukken II, 1983/84, 18 399). Met het in gang zetten van de onderhavige procedure wordt voortgebouwd op de behandeling van de Monumentenwet 1988, waar nodig wordt in deze toelichting verwezen naar stukken die bij die behandeling zijn gewisseld.

De Raad van Europa heeft zich sedert zijn oprichting in 1949 in toenemende mate ingezet voor de bevordering van de internationale samenwerking op cultureel gebied. Van de beleidsterreinen die hiervan deel uitmaken is dat van de zorg voor het architectonische erfgoed – een *omvangrijke verzameling van voor een ieder zichtbare cultuurvoortbrengselen en structuren uit vele eeuwen – van wezenlijk belang*. Enerzijds is deze zorg gericht op identificatie, inventarisatie, bescherming en behoud van als monument aangemerkte of als zodanig beschouwde bouwwerken en andere onroerende zaken, anderzijds houdt zij zich in toenemende mate bezig met opsporing, aanwijzing en conservering van stedelijke en niet stedelijke structuren, welke van algemeen belang zijn of worden geacht wegens hun historische waarde. Zulke ensembles bestaan niet uitsluitend of grotendeels uit monumentale gebouwen. Zij omvatten tevens gebouwen en structurelementen, welke op zichzelf niet voor plaatsing op de monumentenlijst of andere vormen van wettelijke bescherming in aanmerking komen, maar door schaal, functie en materiaalgebruik en door andere eigenschappen voor de historische karakteristiek *ter plaatse in belangrijke en dikwijls zelfs in overwegende mate* bepalend zijn.

Dat het begrip «monument» meer zou behoren te omvatten dan representatieve bouwwerken met historische betekenis welke ons uit het verleden resten, werd in West-Europa vooral na 1960 steeds duidelijker ingezien. In genoemd jaar was in de meeste landen de naoorlogse wederopbouw achter de rug. Enige jaren later begon een periode van snel toenemende welvaart. Deze heeft, vooral door de daarmee gepaard gaande massale motorisering, grote veranderingen gebracht in de vroegere onderlinge verhouding van wonen, werken, verkeer en recreatie. Dat heeft tot spectaculaire gevolgen geleid voor indeling en gebruik van de ruimte waarin deze zich moeten afspelen. In veel oude Europese steden was hiervan een ingrijpende verandering van het traditionele gemengde functiepatroon het gevolg.

Bij de meeste oude Europese steden van enige betekenis hebben zich in de loop van de negentiende eeuw lokale migraties van bescheiden omvang voorgedaan. Deze verschijnselen werden meestal ingeleid door het slechten van de in de zestiende eeuw of eerder aangelegde stadswallen en stadsmuren en van de daarop in de zeventiende eeuw gevolgde vestingwerken. Deze soms zeer omvangrijke constructies tegen het einde van de negentiende eeuw hun militaire betekenis verloren. Op hun plaats ontstond de eerste fase van stadsuitleg buiten de historische kernen, die dikwijls werd gecombineerd met de aanleg van parken en plantsoenen. In een later stadium traden onder invloed van bevolkingstoename en industrialisatie migraties en concentraties op grotere schaal op, waarvan de spreiding mede door de aanleg van spoorwegnetten is bepaald en de hoofdstructuur op lokaal niveau in nauwe samenhang met de ontwikkeling van het openbaar vervoer gestalte kreeg. Deze verschijnselen hebben vooral tussen 1850 en 1940 tot grote stadsuitbreidingen in de gebieden rondom middeleeuwse kernen geleid. Ook werden in een aantal Europese hoofdsteden na het midden van de negentiende eeuw in navolging van wat in Londen en Parijs was gebeurd, op uiteenlopende schaal doorbraken en straatverbredingen uitgevoerd, vaak tezamen met de bouw van spoorwegstations en bijkomende voorzieningen. Deze ingrepen, waaraan zonedelen van historische structuren werden opgeofferd, hadden dikwijls ten doel de schepping van een representatieve en indrukwekkende stedelijke omgeving, zulks als uitdrukking van het heersende vooruitgangsgeloof. Voor de verwerking van de nog bescheiden verkeersstromen waren de soms zeer brede en fraai ingedeelde profielen van boulevards en avenues niet nodig. Met de dichte en onregelmatige structuur van de oude kernen vormden zij een scherp contrast. De daar heersende omstandigheden waren voor tal van stadsbesturen aanleiding, om in de nieuwe wijken essentiële voorzieningen ten behoeve van de volksgezondheid te treffen (waterleiding, riolering).

De Eerste Wereldoorlog heeft het stedelijke groeiproces in de meeste Europese landen tot stilstand gebracht of sterk afgeremd. In de gebieden, waar zich de grote veldslagen en de loopgravenstrijd hebben afgespeeld, werden verwoestingen van ongekende omvang aangericht. In de na 1919 gevolgde wederopbouwperiode kon het groeiproces zich evenwel herstellen mede dankzij de omvangrijke en krachtige steun van de Verenigde Staten aan de Europese economie en voorts als gevolg van rationalisaties op grote schaal, die de vooruitzichten van het bedrijfsleven sterk verbeterden. In die tijd is ook in veel Europese landen voor het eerste sprake van grootschalige overheidssteun bij de financiering van de volkswoningbouw, zodat huisvesting op moderne leest voor brede lagen van de bevolking mogelijk werd. De grote depressie van 1929 deed echter de investeringsbereidheid bij het bedrijfsleven en overheid snel afnemen. De malaise in de woningbouw leidde enkele jaren later tot een zó sterke daling van bouwkosten en grondprijzen, dat daarvan een eigen, stimulerende invloed uitging, zodat in het laatste decennium vóór de Tweede Wereldoorlog toch nog aanzienlijke stadsuitbreidingen konden worden gerealiseerd. Het gevolg hiervan was een nieuwe golf van lokale migraties, veelal ten nadele van de negentiende eeuwse wijken en van de oude kernen, waar de kwaliteit van het wonen en het voorzieningenpeil nu eenmaal geringer waren. Mede door het sterk gedaalde huurpeil konden in de nieuwbouw zeer concurrerende aanbiddingen worden gedaan. Daardoor kwamen in die jaren in de oude binnensteden reeds saneringen op gang.

De Tweede Wereldoorlog bracht in Europa wederom grote verwoestingen, die door de op grote schaal uitgevoerde luchtbombardementen het einde betekenden van honderden stadskernen van historisch belang. In een zich ten gevolge van materiaalschaarste ondanks opnieuw krachtige Amerikaanse hulp maar langzaam ontwikkelende wederopbouw werd de schade voor zover mogelijk hersteld. In vele Europese steden zijn de gevolgen van de Tweede Wereldoorlog echter zichtbaar gebleven.

Na 1955 bereikte de bevolking in de meeste landen weer een zodanig welvaartspeil dat er van een algemeen levende belangstelling voor andere zaken dan de eerste levensbehoeften kan worden gesproken. Toenemende vrije tijd en een groeiend aantal personenauto's hebben de vraag naar recreatiemogelijkheden en verkeersvoorzieningen sterk gestimuleerd. Een nieuwe industrialisatiegolf en een snel in belang toenevende dienstensector brachten op veel plaatsen in de gebouwde omgeving de reeds aangestipte sterke schaalvergroting op gang. Deze was van zó ingrijpende aard, dat hierbij niet van een eenvoudige voortzetting van de processen uit de eerste helft van deze eeuw kan worden gesproken. De dikwijls zeer forse ingrepen in de oude kernen van veel Europese steden begonnen omstreeks 1970 in de lokale sfeer steeds meer verzet op te roepen. In brede lagen van de bevolking won de overtuiging veld, dat daaraan een einde diende te komen en zo is in vrij korte tijd in de meeste Europese landen een maatschappelijk draagvlak ontstaan voor een conserverend beleid, dat streeft naar behoud en hergebruik van bestaande bebouwing en structuren en naar behoud van historische elementen in de gebouwde omgeving, die daarvan immers op lokaal niveau het karakter bepalen. Het door de Raad van Europa uitgeroepen Europese Monumentenjaar (1975), een internationale campagne, gevoerd met de medewerking van talloze nationale, regionale en lokale bestuursinstanties en particuliere personen en organisaties in alle lidstaten heeft deze oriëntatie in de richting van de «integrated conservation» in hoge mate bevorderd.

§ 3. De huidige situatie

Het nieuwe, geïntegreerde beleid inzake het architectonische erfgoed blijkt alleen te realiseren met behulp van een doeltreffend bestuurlijk-administratief instrumentarium. Hoewel in de meeste Westeuropese landen een meer of minder ver ontwikkelde monumentenwetgeving bestaat en de overheid zich op diverse manieren pleegt in te zetten voor het behoud van het architectonische erfgoed, moet op basis van de resultaten van een in opdracht van de Raad van Europa met behulp van door de lidstaten verstrekte gegevens uitgevoerd onderzoek worden vastgesteld, dat er in dit opzicht sprake is van aanzienlijke nationale verschillen, niet alleen voor wat betreft de aard van de beleidsinstrumenten en hun plaats in het nationale bestel, maar zeker ook wat de begrippen «monumenten», «monumentenzorg», «bescherming», enz. aangaat. Over de wijze waarop en de mate waarin wettelijke voorschriften en subsidieregelingen toepassing dienen te vinden, bestaan voorts van land tot land uiteenlopende opvattingen. De fiscale voorkeursbehandeling van het beschermde monument is binnen de door de nationale wetgevingen geboden mogelijkheden in sommige landen goed, in andere daarentegen slecht of in het geheel niet geregeld. Behalve op wetten, voorschriften en budgettaire voorzieningen moet echter ook worden gelet op de identificatie van het architectonische erfgoed. Zelfs de meest zorgvuldige regelingen en faciliteiten zijn immers zinloos indien niet of nauwelijks duidelijk is, waarop deze moeten worden toegepast. Om dit vast te stellen zijn inventarisaties door deskundigen nodig. Uit op dit speciale terrein door internationale experts in opdracht van de Raad van Europa verrichte studies is gebleken dat hierbij in de afzonderlijke

lidstaten van zeer verschillende percepties wordt uitgegaan, waarbij het bestaansrecht van die verschillen dikwijls moeilijk is te verklaren. Bovendien is in sommige landen of deelstaten een groot tot zeer groot deel van het architectonische erfgoed geïnventariseerd, in andere daarentegen weinig of niets. In enkele landen of landstreken brengt de door inventarisaties opgeroepen vrees voor bescherming belanghebbenden ertoe hun panden zo snel mogelijk te slopen, hetgeen door de overheid dan niet blijkt te kunnen worden belet.

De resultaten van de hier aangestipte en van andere onderzoeken, voorts de ervaringen opgedaan in het Europese Monumentenjaar en neergelegd in de Verklaring van Amsterdam, welke op het aldaar gehouden slotcongres werd afgekondigd, en tenslotte de uitkomsten van talrijke in de laatste jaren belegde internationale studieconferenties hebben de Raad van Europa aanleiding gegeven de zorg voor het architectonische erfgoed tot een van de vaste aandachtsgebieden te bestemmen. Het Cultural Heritage Committee (CHC), een comité dat functioneert onder auspiciën van de Council for Cultural Co-operation van de Raad van Europa, is in het bijzonder belast met activiteiten die betrekking hebben op het cultureel erfgoed. Het comité heeft naast haar algemene verantwoordelijkheden op het terrein van het culturele erfgoed als taak toe te zien op de toepassing en implementatie van de onderhavige conventie. Het uitwisselen van ervaringen alsmede van informatie inzake het nationale beleid zijn belangrijke instrumenten van het CHC. De problemen bij bescherming en behoud van het architectonische erfgoed staan in beginsel los van de nationale grenzen. Elders gevonden oplossingen van problemen en daarmee verkregen ervaringen kunnen derhalve voor elk ander land van belang zijn, zeker wanneer door bestudering daarvan tijdrovend onderzoek en kostbare mislukkingen kunnen worden voorkomen. Daarvoor is evenwel bekendheid met hetgeen elders gebeurt onmisbaar. Een goed voorbeeld in dit verband is de snel voortschrijdende achteruitgang van historische bouwwerken als gevolg van luchtverontreiniging. Omdat de bestrijding van de oorzaken in Europees verband wegens de daaraan verbonden verregaande consequenties niet op korte termijn tot het gewenste resultaat zal leiden, moet worden gedaan wat mogelijk is om de gevolgen althans enigszins in de hand te houden.

Het belang dat de lidstaten hebben bij informatiespreiding en voorlichting wordt door de veelal in omvang teruglopende – en in ieder geval alom de schaarse – beschikbaarheid van overheidsmiddelen voor het behoud van het architectonische erfgoed nog vergroot. Wanneer de mogelijkheden tot uitvoering van werken op dit gebied door verminderde financiële middelen van de overheid afnemen, zal immers met grote zorgvuldigheid moeten worden bepaald waaraan het beschikbare geld moet worden besteed. Daarnaast heeft de schaarste aan subsidiegelden geleid tot het ontwikkelen van nieuwe en het verbeteren van bestaande financieringsmethoden. Hierbij moet vooral worden gedacht aan faciliteiten op basis van intensieve samenwerking tussen overheidsinstanties en particuliere financieringsinstellingen. De Raad van Europa bevordert op dit terrein de informatieuitwisseling met kracht.

De na het Europese Monumentenjaar op gang gekomen herijking van de begrippen «monument» en «monumentenzorg» heeft op een breed front geleid tot stimulering van bescherming en behoud van 19e en 20e eeuwse bouwwerken. Deze interesse strekt zich ook uit tot de zeer talrijke technische en industriële objecten, welke voor en na de jongste eeuwwisseling tot stand zijn gekomen en waarvan een deel zij het soms in gewijzigde vorm en met afwijkende bestemming nog bestaat. De onlangs in Nederland ter hand genomen inventarisatie van gebouwen en structuren uit de periode 1850–1940 staat dan ook niet op zichzelf, maar is een nationale variant van een streven, dat in de laatste twintig jaren in veel Westeuropese landen is ontstaan en ook reeds tot resultaten heeft

geleid. De drie zojuist aangestipte beleidsdoelen, n.l. bescherming van het architectonische erfgoed tegen de gevolgen van atmosferische vervuiling, nieuwe en verbeterde financieringsfaciliteiten ter ondersteuning van het herstel van de oude gebouwde omgeving en het geven van een nieuwe dimensie aan het begrip «monument», hebben op de reeds genoemde conferentie van ministers, verantwoordelijk voor de overheidszorg voor het architectonische erfgoed centraal gestaan. Daarnaast was die conferentie bedoeld om vast te stellen in hoeverre het in aansluiting op de eerste, in 1969 te Brussel gehouden ministersconferentie gevoerde beleid aan verwachtingen en bedoelingen heeft beantwoord. Nog vóór de ontvangst van de desbetreffende uitnodiging van de Spaanse regering had het Comité van Ministers van de Raad van Europa besloten de mogelijkheid tot het ontwerpen van een Europese overeenkomst inzake de Monumentenzorg te verkennen. De na de positieve uitslag van de hiertoe ondernomen studies en gevoerde besprekingen begonnen voorbereidingen konden enige maanden vóór de in oktober 1985 te Granada gehouden ministersconferentie worden afgesloten. Het Comité van Ministers heeft vervolgens de tekst van de Overeenkomst vastgesteld en deze ter ondertekening aan de regeringen der lidstaten voorgelegd, daarbij de door die conferentie geboden gelegenheid te baat nemend.

Hoofdstuk II. De doelstellingen van de Overeenkomst

In de Inleiding wordt onder meer de aandacht gevestigd op het bestaan van grote verschillen in wetgeving en beleid inzake bescherming, herstel, restauratie en andere middelen tot het behoud van het architectonische erfgoed, welke zich bij onderlinge vergelijking tussen de lidstaten van de Raad van Europa blijken voor te doen. Ten dele vloeien deze verschillen voort uit de omstandigheid dat elke staat zijn eigen inrichting heeft die in de nationale grondwet of op andere wijze is vastgelegd. Dit levert van geval tot geval andere bevoegdheidsstructuren op. Tussen de staten bestaan verder grote verschillen op geografisch, geofysisch, cultureel, economisch en sociaal gebied. Met de sporen van de telkens anders verlopen staatkundige geschiedenis komen deze in het architectonische erfgoed tot uitdrukking. Het is zeker niet de bedoeling van de Overeenkomst om het bestaan van die verschillen ter discussie te stellen of te beïnvloeden. Tezamen vormen zij immers de kenmerken van de aan elke staat eigen nationale identiteit. Wat de Overeenkomst wel beoogt is dat in elke lidstaat wordt nagegaan in hoeverre men daar met het nationale beleidsinstrumentarium en onder de daar gebruikelijke omstandigheden erin slaagt om bescherming en behoud van het architectonische erfgoed te verwezenlijken. De Overeenkomst geeft de belangrijkste punten aan waarop zich daarbij de aandacht zal moeten concentreren. Ook definieert zij de groundbegrippen van het monumentenbeleid, zoals deze na 1969 (eerste ministersconferentie) en onder invloed van het in 1975 gehouden Europese Monumentenjaar in de meeste lidstaten ingang hebben gevonden. Aanvaarding van een begripstelsel is evenwel iets anders dan het ontwikkelen en het voeren van een beleid tot verwezenlijking van de na te streven doelstellingen. De Overeenkomst nodigt dan ook de nationale regeringen uit tot het doen van de daarvoor vereiste beleidskeuzen.

De Overeenkomst is als instrument van internationaal recht echter meer dan een reeks geformaliseerde aanbevelingen van de Raad van Europa aan de regeringen van de lidstaten. Partijen nemen namelijk de controleerbare verplichting op zich om enerzijds het binnen hun nationale grenzen gevoerde of te voeren beleid tot bescherming en instandhouding van het architectonische erfgoed op het in de Overeenkomst verlangde peil te brengen en om anderzijds daarbij dringend

nodige Europese samenwerking op multilaterale basis door uitwisseling van deskundigen, ervaringen, studieresultaten en andere gegevens te versterken of op gang te brengen. Bij de voorbereiding van de Overeenkomst is veel nadruk gelegd op de ernstige en acute bedreigingen waaraan het architectonische erfgoed is blootgesteld. Inmiddels hebben de Europese Gemeenschappen besloten de gemeenschappelijke markt in hun twaalf lidstaten, die alle eveneens zijn aangesloten bij de Raad van Europa, met ingang van 1 januari 1993 te verwezenlijken. De invloed welke dit besluit te zijner tijd op de gebouwde omgeving zal hebben laat zich met voorbehoud en bij benadering afleiden uit de ontwikkelingen welke in de periode 1960–1975 door de economische opleving zijn gestimuleerd. Wanneer de gemeenschappelijke markt de thans levende verwachtingen zal vervullen of overtreffen komt het architectonische erfgoed opnieuw onder grote druk te staan. Te denken valt aan verkeersproblemen, schaalvergroting en functieverandering in de stadskernen. Zelfs een krachtige vraag naar woonruimte in de centra van historisch belang kan reeds een ernstige bedreiging van de waardevolle karakteristiek inhouden. Van hiermee verband houdende verschijnselen zijn reeds nu voorlopers zichtbaar op veel plaatsen in Europa en ook in Nederland. Overigens moet worden opgemerkt dat de E.E.G. in het kader van het bevorderen en het in standhouden van het architectonische erfgoed van de Gemeenschap de afgelopen zeven jaar jaarlijks geld ter beschikking heeft gesteld. Voor 1991 is een bedrag van 4,8 miljoen ecu in de begroting opgenomen. De Raad van Europa beschouwt het als een taak van de nationale regeringen om de verwachte ontwikkelingen in zodanige banen te leiden dat het architectonische erfgoed daadwerkelijk tegen de schadelijke invloeden daarvan wordt beschermd. De Overeenkomst legt op de hiervoor wezenlijke elementen van het beleidsinstrumentarium grote nadruk.

Het Europese Monumentenjaar heeft de algemene belangstelling voor het architectonische erfgoed in de meeste lidstaten krachtig bevorderd, zodat de nationale regeringen behoud en herstel van historische bebouwing en structuren in toenemende mate zijn gaan steunen, zowel in formele zin, dus door wetgeving en beschermingsmaatregelen, als in materiële zin, dor bij te dragen in de kosten van onderzoek en restauratie. Dit wil evenwel niet zeggen dat hiermee de gevaren voor het architectonische erfgoed zijn afgewend. In de meeste landen blijken de ter beschikking zijnde begrotingsmiddelen niet toereikend om zelfs maar een evenwichtstoestand tussen verval en herstel te bereiken, zodat de achteruitgang doorgaat. In sommige lidstaten is voorts niet in voldoende mate bekend wat het architectonische erfgoed omvat of zou moeten omvatten en in welke toestand het zich bevindt. Een eventueel reeds ingevoerde wet- en regelgeving kan in die omstandigheden nauwelijks toepassing vinden. In andere gevallen blijkt het nieuwe of vernieuwde beleid in voornemens te zijn blijven steken omdat de voor uitvoering vereiste middelen ontbreken en het komt ook voor dat de bij het architectonische erfgoed betrokken instanties in een uitzichtloze competentiestrijd zijn gewikkeld, wat dan gezien vanuit het nationale cultuurpatroon niet ongewoon moge zijn, maar daarom voor het beleid tot behoud van het erfgoed niet minder verlamdend werkt.

Afgezien van deze verschillen in rechtstreekse benadering moet ook de invloed van het beleid op aangrenzende terreinen niet worden overschat. In eerste instantie kan hierbij worden gedacht aan een goed georganiseerde ruimtelijke ordening en voorts aan een effectief stadsvernieuwingsbeleid. Beide zijn voor een doeltreffend monumentenbeleid in sterke mate voorwaardenscheppend.

Daarnaast kan, zoals in sommige staten het geval is, een reeds lang door de feitelijke ontwikkelingen achterhaald huurprijzenbeleid de woningmarkt zodanig hebben geregeld, dat geen rendabele investeringen

in de oude woningvoorraad meer mogelijk zijn, waardoor tevens behoud van de daarin voorkomende objecten van architectonische waarde tot een illusie is gemaakt. Andere beletselen voor een effectief beleid vindt men in de fiscale behandeling van tot het architectonische erfgoed behorende objecten die door de wet worden beschermd. Ook kan een ingewikkelde of weinig doelmatige verdeling van de bevoegdheden over centrale overheid, deelstaatregeringen en overige bestuurslagen belemmerend werken. Tenslotte moet worden bedacht, dat materiële bedreigingen, zoals verwaarlozing, vervuiling, aardbevingen en andere natuurrampen, economische omstandigheden, onevenredig grote aantallen toeristen, speculaties en het treffen van voorzieningen voor rijdende en stilstaande particuliere vervoermiddelen op allerlei plaatsen nog steeds aan de verdwijning van het architectonische erfgoed bijdragen.

De hier aangestipte omstandigheden maken duidelijk waarom de Raad van Europa niet heeft willen volstaan met een meer of minder uitgebreide aanbeveling aan de regeringen der lidstaten of met een resolutie tot stimulering van hun inzet op het onderwerpelijke gebied. Deze beleidsinstrumenten werden te vrijblijvend geacht. De thans ter goedkeuring aangeboden Overeenkomst houdt, het is reeds opgemerkt, voor de regeringen van de staten die zich er aan hebben gebonden, nakoming van een aantal verplichtingen in. Daarmee dragen die regeringen bij aan het bereiken van de doelstellingen van de Overeenkomst. Dit proces zal echter vele jaren kosten en dat zou in de praktijk kunnen, ja zelfs moeten inhouden dat sommige bepalingen op den duur verouderen. Door bij opstelling ervan de nodige terughoudendheid te betrachten, is er naar gestreefd dit gevaar zoveel mogelijk te beperken. Voorts biedt een in algemene termen gestelde formulering ruimte voor flexibele interpretatie.

Samenvattend kan worden gezegd dat de Overeenkomst een beleidsmatig en juridisch kader biedt voor de Europese multilaterale samenwerking op het gebied van de monumentenzorg. Deze samenwerking heeft een sterke internationale dimensie, zulks in directe samenhang met grensoverschrijdende activiteiten en problemen. Door de Overeenkomst goed te keuren kan Nederland die samenwerking steunen en versterken.

Hoofdstuk III. Het belang dat Nederland heeft bij de Overeenkomst

Hier te lande kan gewezen worden op de onlangs herziene monumentenwetgeving, de Monumentenwet 1988. Deze wet omvat de mogelijkheid van aanwijzing tot beschermd monument en tot beschermd stads- en dorpsgezicht, een vergunningstelsel terzake van wijziging en sloop, een basis voor financiering van behoud en herstel (onderhoud en restauratie) van beschermde monumenten en sancties op het niet-naleven van de wettelijke bepalingen. Het architectonische erfgoed is reeds vanuit allerlei invalshoeken geïnventariseerd, belangrijke delen daarvan zijn reeds wettelijk beschermd (42.550 monumenten en 130 stads- en dorpsgezichten), nieuwe inventarisaties en selecties worden voorbereid en tenslotte werden gedurende een reeks van jaren door de overheid aanzienlijke begrotingsmiddelen voor het behoud van dit erfgoed uitgetrokken en uitgegeven met resultaten, waarover uit andere Europese landen afkomstige deskundigen zich bij herhaling in waardeerende zin hebben uitgelaten. Tevens is duidelijk geworden dat het in 1986 in de monumentenzorg ingevoerde financieringsstelsel, dat in de loop van 1990 nog verder is vervolmaakt middels het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten (Stb. 1990, 529) en waarin de Stichting Nationaal Restauratiefonds een grote inbreng heeft, eveneens internationaal de aandacht trekt.

Voorts is in dit verband van belang het beleid dat in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening en de Structuurschets voor de landelijke en stedelijke gebieden is geformuleerd ten aanzien van de dagelijkse leefomgeving. Met de daarin gemaakte beleidskeuzen wordt beoogd te voorkomen dat de gebouwde omgeving in verval raakt en dat steden, dorpen en landschappen eenvormig en daarmee onherkenbaar worden, terwijl tevens een kader wordt aangereikt voor de inzet van monumentenbeschermings- en stadsvernieuwingsinspanningen (Kamerstukken II, 1988/89, 20 490, nrs. 9 en 10, pagina's 11 resp. 95 en 96).

Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan door middel van bestemmingsplannen, na een zorgvuldige afweging van met het gebruik van gronden en gebouwen gerelateerde belangen, een juridisch bindend beleid worden vastgelegd met betrekking tot behoud en evenwichtige ontwikkeling van waardevolle stedenbouwkundige structuren en de toegestane bebouwings- en gebruiksmogelijkheden binnen het plangebied. Ter bescherming van beschermde stads- en dorpsgezichten die zijn aangevoerd krachtens de Monumentenwet 1988, is het zelfs verplicht een bestemmingsplan op te stellen. De ruimtelijke ordening vervult derhalve een belangrijke functie, niet alleen met het oog op behoud van waardevolle cultuurhistorische objecten of landschappelijke elementen, maar tevens met het aanreiken van een ruimer kader, waarbinnen meerdere aspecten van het architectonische erfgoed tot hun recht kunnen komen.

Voorts wordt gewezen op de rol van het welstandstoezicht ingevolge de Woningwet. De toepassing van de in en op grond van die wet gegeven welstandsregeling houdt in dat het desbetreffende gemeentebestuur, na inwinning van advies van ter zake kundigen, beoordeelt of te bouwen dan wel bestaande bouwwerken, ook wanneer die in een niet aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht worden of zijn gebouwd, zowel op zichzelf als in verband met de omgeving, voldoen aan redelijke eisen van welstand. Hierbij wordt nog opgemerkt dat thans bij de Staten-Generaal een wetsvoorstel aanhangig is tot herziening van de Woningwet (Kamerstukken 20 066). De in dat wetsvoorstel vervatte welstandsregeling wijkt op enkele onderdelen af van die in de huidige Woningwet; een belangrijk verschil is onder andere dat de gemeente de bevoegdheid krijgt een of meer delen van het gemeentelijk grondgebied aan te wijzen waarvoor het welstandstoezicht niet zal gelden. In essentie komt de regeling van het wetsvoorstel echter overeen met de hierboven geschetste karakteristiek van de huidige welstandsregeling.

Bij oppervlakkige beschouwing zou – gezien het vorengaande – de mening kunnen postvatten dat het nationale belang van Nederland bij de Overeenkomst van bescheiden omvang moet zijn. Toch mag uit de hier aangestipte feiten niet de gevolgtrekking worden gemaakt dat het Nederlandse monumentenbeleid niet of nauwelijks zou kunnen worden verbeterd. Ook afgezien van de met een zekere regelmaat door particuliere belanghebbenden, verenigingen, stichtingen en andere instanties terecht of ten onrechte aangevoerde kritiek behoort men zich steeds af te vragen of de doelstellingen van het beleid (nog) wel door inzet van de met dat oogmerk ingezette instrumenten worden bereikt, en zo neen, welke verbeteringen in dat opzicht nodig en wenselijk zijn. Hierbij dient tevens te worden gelet op de vele en frequente veranderingen in het overheidsbeleid en in de maatschappij, die het handelen op het terrein van het erfgoed beïnvloeden. Langs welke lijnen verwezenlijking van de doelstellingen op laatstbedoeld terrein thans mogelijk wordt geacht, is in de eerdergenoemde Nota over de Monumentenzorg uiteengezet.

De Overeenkomst is mede bedoeld als richtlijn voor het beleid dat op lange termijn in het belang van het architectonische erfgoed zal worden gevoerd. Ontwikkelingen welke zich vooral na 1980 in het overheidsbeleid hebben voorgedaan, laten zien dat juridische, organisatorische en beleidstechnische aspecten van het overheidsbestel, welke lange tijd

voor nagenoeg onveranderlijk werden gehouden, onder druk der omstandigheden toch moesten worden herzien, vervangen of heroverwogen. Ook in de komende decennia zal de behoefte aan aanpassing van het beleidsinstrumentarium blijven bestaan. Daarbij zal de vraag naar hetgeen met het oog op de zorg voor het architectonische erfgoed wenselijk, dan wel toelaatbaar moet worden geacht, bij herhaling aan de orde komen. De Overeenkomst kan bij de daartoe te maken beleidskeuzen als toetsingskader van internationaal niveau dienen. Zij vraagt immers van partijen basisvoorzieningen te treffen of in stand te houden in het belang van het architectonische erfgoed. Aldus fungeert zij tevens als waarborg voor de continuïteit van het beleid. Alle partijen hebben hierbij een duidelijk herkenbaar belang, en Nederland derhalve ook.

Ter afsluiting moge nog worden gewezen op een ander aspect van algemene aard, waarvan het belang evenmin mag worden onderschat. De zorg voor het architectonische erfgoed is in de Overeenkomst en in het daarbij behorende Verklarend Rapport voor zover deze van de overheid afhangt of mag worden verwacht, beschouwd als een essentieel onderdeel van het door die overheid gevoerde nationale cultuurbeleid. De ondergetekenden hechten eraan deze zienswijze te onderschrijven, Hoewel door middel van instandhouding en integratie van waardevolle cultuurhistorische elementen tevens andere belangen worden gediend, zoals de historische factor in de gebouwde omgeving, het ruimtelijke beleid in de oude stads- en dorpskernen, de volkshuisvesting, de landschapsbescherming, de bevordering van het cultuurhistorische toerisme, het behoud van een aantrekkelijke woonomgeving, enz., zal het nationale cultuurbeleid met zijn doelstellingen steeds de basis moeten zijn waarop het beleid inzake het behoud van het architectonische erfgoed berust. Als tijdens de voorbereidingen van de Overeenkomst één zaak duidelijk is geworden, dan is dat de onverbreekelijke samenhang tussen het erfgoed en de Westeuropese cultuur, waarvan het op zijn terrein de voor ieder zichtbare uitdrukking vormt.

Hoofdstuk IV. Voorbehoud

Bij ondertekening van de Overeenkomst op 3 oktober 1985 te Granada is door de ambtsvoorganger van eerste ondergetekende op grond van artikel 25 van de Overeenkomst een voorbehoud gemaakt, dat bij de parlementaire goedkeuring opnieuw tot uitdrukking dient te komen. Het betreft de in artikel 4, onderdelen 2c en 2d, van de Overeenkomst geformuleerde verplichting tot invoering van bestuursdwang, respectievelijk onteigening met het doel het behoud van het object te bevorderen. Eerstbedoelde verplichting zou moeten leiden tot invoering van een onderhoudsplicht in de monumentenwetgeving. De ambtsvoorganger van eerste ondergetekende heeft bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van de Monumentenwet 1988 uitvoerig uiteengezet welke bezwaren verbonden zouden zijn aan zo'n onderhoudsplicht (Kamerstukken II, 1986/87, 19 881, nr. 3, pag. 17-18, nr. 6 pag. 31-33, en nr. 9 pag 20-21). Het zou een te grote inbreuk betekenen op de beschikkingsbevoegdheid van de eigenaren van de ingevolge de Monumentenwet 1988 beschermde monumenten, terwijl het afdwingen van de onderhoudsplicht slechts mogelijk zou zijn met behulp van een ingewikkelde en gedetailleerde regelgeving waarvan de uitvoering zowel hoge kosten als grote problemen van praktische aard oproept. Bovendien zou in die omstandigheden niet of nauwelijks zijn te ontkomen aan de uitbreiding van de werkingssfeer van het Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten (Stb. 1989, 529) tot alle soorten beschermde monumenten. Op grond van deze overwegingen is het parlement akkoord gegaan met het niet opnemen in de onlangs in werking getreden Monumentenwet 1988 van een onderhoudsplicht voor de eigenaren van

beschermde monumenten. Onteigening van beschermde monumenten wordt niet wenselijk geacht omdat hieraan naar het oordeel van ondergetekenden geen behoefte bestaat. Het is in de loop van de jaren steeds mogelijk gebleken om in voorkomende gevallen tot een doeltreffende bescherming en instandhouding van monumenten te komen zonder dat het gemis van een dwangmiddel als hier bedoeld werd gevoeld.

Bovendien bestaat de indruk dat onteigening van beschermde monumenten niet in het Nederlandse rechtsbewustzijn leeft.

Dat neemt overigens niet weg dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en de Woningwet een basis bieden voor het inzetten van genoemde dwangmiddelen ter effectuering van die aspecten van bescherming en instandhouding, die op grond van die wetten veiliggesteld dienen te worden. In het geval van huur/verhuur van een beschermd object kan door partijen ook de hulp van bepalingen over onderhoud in het huurrecht worden ingeroepen.

Hoofdstuk V. Koninkrijkspositie

De Regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven geen medegelding te wensen. De Overeenkomst zal derhalve wat het Koninkrijk betreft alleen voor Nederland gelden. De genoemde Regeringen hebben verder medegedeeld van mening te zijn dat de Overeenkomst hen ook anderszins niet raakt, in de zin van artikel 24 van het Statuut. De Overeenkomst zal derhalve niet gelijk met de overlegging aan de Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba worden overgelegd.

Hoofdstuk VI. Advies

De Raad voor het cultuurbeheer heeft bij brief van 20 juli 1990, RCB/III-90-602-U, te kennen gegeven zich te kunnen verenigen met de aan de Raad voorgelegde stukken. De toelichtende nota gaf de Raad geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Hoofdstuk VII. Artikelsgewijze toelichting bij de Overeenkomst

Algemeen

Wat betreft de artikelen van de Overeenkomst moge in eerste instantie worden verwezen naar de daarop door de Raad van Europa in onderdeel B van zijn Verklarend Rapport gegeven toelichting, welk stuk als bijlage is bijgevoegd. Een aan de nationale stand van zaken gerelateerde toelichting volgt hieronder. Ter voorkoming van misverstanden is bij de aanduiding van niet als afzonderlijke leden bedoelde delen van artikelen van de Overeenkomst, evenals in het Verklarend Rapport van de Raad van Europa, gebruik gemaakt van de term «paragraaf».

Preambule

Door ratificatie van het in de preambule bedoelde Europese Culturele Verdrag van 19 december 1954 (Trb. 1955, 117) heeft Nederland zich verbonden tot het nemen van beschermende maatregelen voor, en tot ontwikkeling van zijn nationale bijdrage aan het gemeenschappelijke culturele erfgoed van Europa. Het Europese Handvest inzake het Architectonische Erfgoed is afgekondigd op het van 21 tot en met 25 oktober 1975 te Amsterdam gehouden internationale congres, dat wel beschouwd wordt als het hoogtepunt van het Europese Monumentenjaar. Het wordt meestal aangeduid met de benaming «Verklaring van Amsterdam». De aanbevelingen van die bijeenkomst zijn gebaseerd op

de resultaten van breed opgezette internationale activiteiten, ingeleid en ondersteund en dikwijls ook georganiseerd door de Raad van Europa met medewerking van nationale instanties. Deze aanbevelingen zijn de met elkaar gecombineerde conclusies van onderzoeken, conferenties, colloquia en andere bijeenkomsten, welke als bouwstenen voor de Overeenkomst zijn gebruikt.

Artikel 1

De gegeven definities vallen in grote lijnen samen met de criteria in de Monumentenwet 1988. Begrippen als «sociaal belang» en «technisch belang» kunnen geacht worden te zijn geïncorporeerd in «cultuurhistorische waarde» in artikel 1, onder b, sub 1, van de Monumentenwet 1988. In tegenstelling tot de Overeenkomst kent de Monumentenwet 1988 de eis dat vervaardigde zaken (bijvoorbeeld gebouwen) tenminste 50 jaar moeten zijn om voor de bescherming krachtens die wet in aanmerking te kunnen komen. Bij de totstandkoming van de Monumentenwet 1988 is van de zijde van de regering met betrekking tot die termijn opgemerkt dat «de eigen generatie niet dient te oordelen over hetgeen tijdgenoten tot stand brengen. Voor een evenwichtige oordeelsvorming over de beschermingswaardigheid van een bepaald object werd een zekere distantie in de tijd noodzakelijk geacht» (Kamerstukken II, 1986/87, 19 881, nr. 3, pag. 12). Dat betekent echter niet dat monumenten die voldoen aan de omschrijving van de Overeenkomst maar jonger zijn dan 50 jaar en dus niet de bescherming kunnen genieten die de Monumentenwet 1988 biedt, op geen enkele wijze beschermd zouden worden. Voor de wettelijke instrumenten die bescherming kunnen bieden aan die categorie zij verwezen naar de toelichting op artikel 3. Groepen van gebouwen kunnen naar hun aard op tweeërlei wijze worden geduid, namelijk als combinaties van afzonderlijke monumenten of als een structureel gegeven. De definitie van stads- en dorpsgezicht, zoals die voorkomt in artikel 1, onder f, van de Monumentenwet 1988 dekt de in de Overeenkomst gegeven omschrijving van het begrip «gebouwen die een architectonische eenheid vormen». Daarnaast kan het begrip stads- en dorpsgezicht ook samenvallen met het begrip «waardevolle gebieden», althans voorzover daarmee een door mensenhand tot stand gekomen structuur wordt bedoeld, waarin zich één of meer monumenten bevinden. In de in voorbereiding zijnde nieuwe Natuurbeschermingswet wordt het begrip landschapsgezicht geïntroduceerd waarmee het begrip «waardevolle gebieden» beter gedekt wordt dan met het begrip stads- en dorpsgezicht. Voor landschapsgezichten wordt eenzelfde beschermingsregime voorgesteld als thans bestaat voor de stads- en dorpsgezichten.

Artikel 2

Met de landelijke inventarisatie van de monumenten van geschiedenis en kunst werd in Nederland in 1903 op last van de toenmalige Rijkscommissie voor de Monumentenzorg een begin gemaakt. Het resultaat dat in 1933 in zijn geheel ter beschikking stond en waarin ongeveer 12.000 objecten waren opgenomen, is verwerkt in de na de invoering van de Monumentenwet 1961 op gezag van de Monumentenraad voor vrijwel alle gemeenten ontworpen monumentenlijsten. Deze bevatten echter tevens een selectie objecten, afkomstig uit een nieuwe, door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg uitgevoerde landelijke inventarisatie. Omstreeks 1970 waren op basis van de hier geschetste uitgangssituatie ongeveer 39.000 objecten in het monumentenregister, bedoeld in artikel 10 van de Monumentenzorg 1961, dat correspondeert met artikel 6 van

de Monumentenwet 1988, ingeschreven. Eind 1987 was het aantal geregistreerde objecten toegenomen tot ruim 42.550.

Stads- en dorpsgezichten werden voor het eerst in de jaren 1963 t/m 1965, en vervolgens opnieuw omstreeks 1980 opnieuw door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg geïnventariseerd. De laatste inventarisatie, die nodig was omdat bij de eerste inventarisatie functionele en structurele kenmerken van historisch belang bij het zoeken naar voor bescherming in aanmerking komende objecten niet in aanmerking waren genomen, terwijl voorts de invloed van talloze in ruimtelijk opzicht belangrijke ingrepen in waardevolle historische stads- en dorpsgezichten moesten worden nagegaan, omvat 330 objecten waarvan inmiddels 130 objecten na toepassing van de wettelijke beschermingsprocedure in het register, bedoeld in artikel 21 van de Monumentenwet 1961 zijn opgenomen. Het voorschrift tot het bijhouden van een register van besluiten tot aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten is, als overbodig administratief voorschrift, in de Monumentenwet 1988 niet meer opgenomen (Kamerstukken II, 1986/87, 19 881, nr. 3 pag 7-8). Voor de nog niet aangewezen stads- en dorpsgezichten is de procedure gestart. Met de afwerking van het op de genoemde inventarisatie gebaseerde aanwijzingsprogramma wordt een goede vooruitgang geboekt.

Wat de jongere bouwkunst betreft is in 1987 begonnen met een landelijke inventarisatie van bouwkunst en stedenbouw uit de periode 1850–1940, het Monumenten Inventarisatie Project (MIP). Dat project bevindt zich in de laatste fase. De resultaten zullen o.a. de grondslag vormen van het toekomstige beschermingsbeleid via het Monumenten Selectie Plan (MSP) en het Monumenten Registratie Plan (MRP).

Eveneens in 1903 is begonnen met de gebiedsgewijze wetenschappelijke beschrijving van de Nederlandse monumenten van geschiedenis en kunst. Deze reeks, waarin tot nu toe ruim dertig delen werden samengesteld en uitgegeven, wordt, zij het in gewijzigde vorm met de nadruk op typologieën, voortgezet. Vergelijkbare uitgaven worden in alle Westeuropese landen geproduceerd.

Artikel 3

Met de artikelen 1 t/m 10 en 35 t/m 38 van de Monumentenwet 1988 en met de op de beschermde maatregelen en beschermde stads- en dorpsgezichten betrekking hebbende bepalingen van de Woningwet (Stb. 1964, 222) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626) is aan de in deze bepaling der Overeenkomst bedoelde verplichtingen voor het merendeel voldaan. De bescherming van de monumenten die jonger zijn dan 50 jaar dient in de eerste plaats te geschieden via de (voor alle bouwwerken) geldende bepalingen van de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Stb. 1984, 408). Daarnaast spelen provinciale en gemeentelijke monumentenverordeningen een belangrijke rol bij de bescherming van het architectonische erfgoed van recente datum met name omdat daarin niet de eis is opgenomen dat een monument ouder dan 50 jaar moet zijn. Voorts kan nog worden gewezen op de Wet op de architectentitel (Stb. 1987, 347), die, hoewel primair gericht op het beschermen van de titels architect, stedenbouwkundige, tuin- en landschapsarchitect en interieurarchitect, mede daardoor beoogt een bijdrage te leveren aan (het behoud, de bescherming en verbetering van) de kwaliteit van de gebouwde omgeving en van het landschap. Tenslotte zij nogmaals verwezen naar de in voorbereiding zijnde nieuwe Natuurbeschermingswet waarin de bescherming van landschapsgezichten (waardevolle gebieden) een plaats zal krijgen.

Artikel 4

Aan de onder 1 en 2 opgesomde verplichtingen wordt voldaan door de artikelen 11 t/m 21 van de Monumentenwet 1988. Aan de nader onder sub 2 gespecificeerde eisen is daarnaast voldaan door de bepalingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet, het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, de gemeentelijke bouwverordeningen en de overige op deze gebieden van kracht zijnde wetten en besluiten. Wat de zinsneden 2c en 2d van dit artikel van de Overeenkomst betreft, moge worden verwezen naar hetgeen met betrekking tot het bij de ondertekening gemaakte voorbehoud aan het begin van dit hoofdstuk is opgemerkt.

Artikel 5

Men zie artikel 11 van de Monumentenwet 1988.

Artikel 6

Paragraaf 1

Artikel 34 van de Monumentenwet 1988 regelt de bevoegdheid van de eerste ondergetekende om «uit 's Rijks kas een uitkering te verstrekken ten behoeve van het herstel en de instandhouding van beschermde monumenten». De wijze waarop de op de rijksbegroting uitgetrokken middelen worden verdeeld, wordt geregeld in de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in artikel 34 van de Monumentenwet 1988. Het betreft thans het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten en het Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten. Daarnaast is aan gemeenten en provincies overgelaten of zij zelf een financiële bijdrage willen geven.

Paragraaf 2

Gewezen kan worden op de geldende wettelijke regeling inzake aftrekbaarheid van onderhoudskosten van beschermde monumenten bij de vaststelling zowel van de inkomstenbelasting als van de vennootschapsbelasting.

Paragraaf 3

Particuliere organisaties spelen op het terrein van de monumentenzorg een belangrijke rol. Er zijn in Nederland meer dan 700 organisaties die zich op enigerlei wijze bezighouden met monumentenbescherming. Een goed functionerend particulier initiatief is van groot belang mede tegen de achtergrond van de huidige gedecentraliseerde opzet van de monumentenzorg. Een aantal organisaties die zich op landelijk niveau manifesteren, ontvangen een subsidie van de Rijksoverheid. In dit verband kan tevens worden gewezen op de nieuwe financieringsmogelijkheden van de kosten, voortvloeiend uit de restauratie van beschermde monumenten, waarbij inschakeling van de Stichting Nationaal Restauratiefonds is geregeld. Het betreft hier de uitwerking van een door de rijksoverheid genomen initiatief.

Artikel 7

De door de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet geboden beleidsinstrumenten maken in het algemeen nakoming van de hierbedoelde verplichtingen mogelijk, maar de ter zake nodige bevoegd-

heden (vaststelling van bestemmingsplannen en van de bouwverordening en de uitoefening van het bouw- en woningtoezicht en van het welstandstoezicht) zijn door de wetgever aan de gemeentebesturen opgedragen. Deze besturen bepalen ook de inrichting van de door hen beheerde openbare ruimten. In dit verband wordt ook de aandacht gevestigd op hetgeen hierboven bij artikel 3 is opgemerkt omtrent de Wet op de architectentitel.

Artikel 8

Zoals in de in 1984 gepresenteerde en nog in datzelfde jaar met de Tweede Kamer besproken Nota over de Monumentenzorg is aangekondigd, zal de in dit artikel der Overeenkomst bedoelde taak aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg worden opgedragen. De hiertoe noodzakelijke maatregelen worden thans getroffen.

Artikel 9

Verwezen wordt naar de artikelen 30, 31 en 56 t/m 58 van de Monumentenwet 1988.

Artikel 10

Paragraaf 1

De in de Wet op de Ruimtelijke Ordening gegeven voorschriften leveren in combinatie met die uit het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 de mogelijkheden om aan de hier geformuleerde eis te voldoen. In de praktijk wordt hieraan op uitgebreide schaal toepassing gegeven, ook buiten de begrenzingen van de als stads- of dorpsgezicht aangewezen gebieden.

Paragraaf 2

Het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten voorziet in de mogelijkheid tot het opmaken door burgemeester en wethouders van de door de gemeenteraden goed te keuren meerjarenprogramma's voor de restauratie van beschermde monumenten. Een dergelijk programma geldt als voorwaarde (voor de gemeente) om in aanmerking te komen voor een reservering van een evenredig deel van het voor bijdragen in de restauratiekosten op de rijksbegroting uit te trekken bedrag. Zo'n reservering ten behoeve van een gemeente geldt weer als voorwaarde (voor eigenaren) om in aanmerking te kunnen komen voor een restauratiesubsidie. Het Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten maakt financiële medewerking aan de voor het onderhoud van daarin vermelde categorieën van beschermde monumenten gedane uitgaven mogelijk. Behoudens latere parlementaire goedkeuring bij de vaststelling van de rijksbegroting kunnen, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, reserveringen voor onderhoudssubsidies ten laste van toekomstige begrotingsjaren worden toegezegd. Om hiervoor in aanmerking te komen moeten belanghebbenden meerjarige onderhoudsprogramma's laten opstellen.

Paragraaf 3

De uitvoering van de ruimtelijke ordening door vaststelling van bestemmingsplannen is door de wet aan de gemeenteraden opgedragen. Ook de verlening van bouwvergunningen en aanlegvergunningen is een gemeentelijke aangelegenheid. Voorts zijn de gemeenten bevoegd te

beslissen over de besteding van de hun via het Stadsvernieuwingsfonds toegedeelde middelen tot verbetering en instandhouding van de gebouwde omgeving en van de daarin voorkomende waardevolle historische elementen. De daadwerkelijke bescherming van stads- en dorpsgezichten door bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 36 van de Monumentenwet 1988 is eveneens een gemeentelijke taak.

Paragraaf 4

De hierbedoelde gebouwen, waarvan het eigenlijke belang niet een wettelijke bescherming als afzonderlijk object rechtvaardigt, komen in alle stads- en dorpsgezichten voor en dikwijls in een zodanige mate, dat zij bepalend zijn voor de historische karakteristiek ter plaatse. Inmiddels is duidelijk geworden, dat gemeentebesturen aan het herstel van de gebouwde omgeving in de hier bedoelde historische stads- en dorpskernen over het algemeen meer besteden dan het hun op grond van de daarvoor geldende verdeelsleutels jaarlijks uit het Stadsvernieuwingsfonds toegemeten bedrag. Het gebruik van de in beschermde stads- en dorpsgezichten opgenomen onroerende goederen is of wordt geregeld in de bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 36 van de Monumentenwet 1988 die voor vele beschermde situaties reeds van kracht zijn, dan wel door de betrokken gemeentebesturen worden voorbereid. Met de hier bedoelde plannen wordt aan de in deze paragraaf der Overeenkomst omschreven verplichting voldaan.

Paragraaf 5

Voorzover reeds mogelijk wordt in de vorm van studie en onderzoek door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg aandacht aan de toepassing en ontwikkeling van traditionele technieken en materialen besteed. Door actieve medewerking aan het op gezag van de Raad van Europa regelmatig plaatsvindende overleg op dit gebied wordt de ontwikkeling nauwlettend gevolgd. In dit kader is een begin gemaakt met de opbouw van een informatiesysteem dat ten doel heeft deskundigen in alle lidstaten op de hoogte te brengen van hetgeen op dit terrein van belang wordt geacht. Daartoe behoren ook de in buitenlandse opleidingsinstituten opgedane ervaringen. Hoe nuttig deze op zichzelf ook zijn, toch moet worden vastgesteld dat hun waarde met het oog op de praktijk in hoofdzaak tot het eigen land beperkt blijft. Een onderzoek door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg onder de Nederlandse deelnemers aan in Italië gegeven ambachtsopleidingen heeft hiervoor duidelijke aanwijzingen opgeleverd. In Nederland is tot dusver (nog) geen opleidingsinstituut voor de restauratie-ambachten tot stand gekomen (zie de toelichting bij artikel 16).

Op het gebruik van de juiste en voor restauratiedoeleinden geschikte materialen wordt in het kader van de beoordeling van ingezonden restauratie- en verbouwingsplannen voor beschermde monumenten door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg nauwkeurig toegezien. Een probleem hierbij is echter, dat in sommige gevallen de juiste materialen niet meer leverbaar zijn en ook niet in voldoende mate of kwaliteit uit het buitenland kunnen worden betrokken. Vervanging op moderne grondslag is dan de aangewezen weg. Daarbij moet overigens eveneens veel aandacht aan kwaliteit en bruikbaarheid worden besteed, eventueel door beproevingen op praktijkschaal. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg laat op dit gebied regelmatig onderzoek verrichten, meestal door gespecialiseerde onderzoeksinstellingen. Hetzelfde geldt voor middelen en methoden tot conservering van hout, baksteen, natuursteen, metalen, wandbekledingen, enz., bedoeld om oorspronkelijk materiaal te kunnen behouden.

Artikel 11

Kwesties als hierbedoeld worden bij de afgifte van vergunningen voor werken tot verandering of verbouwing van beschermd monumenten en bij de beoordeling van restauratieplannen onder ogen gezien. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met eventuele veranderingen in het gebruik van het betrokken monument (zie artikel 2 van de Monumentenwet 1988), al wil dat niet zeggen dat elke door de opdrachtgever gewenste wijziging wordt toegestaan. In de praktijk van de Monumentenzorg is op dit punt sprake van een zorgvuldige belangenafweging.

Artikel 12

Rekeninghoudend met het recht van vrije beschikking dat de eigenaar van een beschermd monument daarover binnen de door de wet gestelde grenzen heeft, kan de Staat der Nederlanden als partij bij de Overeenkomst niet meer doen dan naleving van artikel 11, tweede lid, sub b, van de Monumentenwet 1988.

Artikel 13

De geldende wettelijke bepalingen zijn zodanig ingericht dat de wijze waarop de onderscheiden overheidsinstanties ten behoeve van bescherming en behoud van monumenten en van stads- en dorpsgezichten samenwerken, daarin tot uitdrukking komt.

Artikel 14

De in deze bepaling van de Overeenkomst bedoelde vormen van samenwerking, ook die met particuliere instanties, zijn hier te lande gebruikelijk en zij vinden in een aantal gevallen reeds vele jaren toepassing. Daarnaast zullen operaties als de in 1987 begonnen inventarisatie van de tot de jongere bouwkunst behorende monumenten (Monumenten Inventarisatie Project), die op gemeentelijke schaal door de provincie worden uitgevoerd, een basis voor nieuwe samenwerking kunnen opleveren. Hetzelfde geldt voor de beoogde geleidelijke verschuiving van uitvoerende bevoegdheden naar de gemeentebesturen. Rechtstreekse contacten met particuliere belanghebbenden, vooral die ter zake van vergunningskwesties en van de subsidiëring van restauraties, zullen meer en meer door de gemeentelijke instanties worden overgenomen. Wat de in paragraaf 2 bedoelde financiële steun van particuliere zijde betreft, kunnen de activiteiten van de Stichting Nationaal Restauratiefonds worden genoemd. Deze instelling maakt met op de kapitaalmarkt verkregen financieringsmiddelen versnelde uitvoering van restauratiewerken mogelijk. Aldus worden hoge restauratiekosten, veroorzaakt door jarenlang uitstellen van noodzakelijk herstelwerk, voorkomen. Het aantrekken van door het bedrijfsleven in de kosten van restauraties te verlenen bijdragen ligt echter meer op de weg van opdrachtgevers dan op die van de overheid.

Artikel 15

Op het gebied van voorlichting aan het publiek is door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg in samenwerking met overheidsinstanties, particuliere organisaties, pers, radio, televisie, onderwijsinstellingen en bedrijven, waaronder uitgevers, vanaf 1971 zeer veel werk verricht. In een groot aantal gevallen was hierbij sprake van zelf genomen initiatieven. Uit de zeer talrijke, in de loop der jaren ontvangen reacties is

duidelijk gebleken dat het voorlichtingswerk in de monumentenzorg in een grote behoefte voorziet. Het slagen van de in 1987 voor de eerste maal gehouden Open Monumentendag kan mede aan de resultaten van dit voorlichtingswerk worden toegeschreven. De Raad van Europa heeft, lettend op deze activiteiten en op soortgelijke initiatieven in België en Frankrijk, besloten tot invoering van een Europese Monumentendag, die voor de eerste maal in september 1990 is gehouden.

Veel heeft de Rijksdienst voor de Monumentenzorg aan de publieksvoorlichting bijgedragen door het uitgeven van een lange reeks geïllustreerde vouwbladen, welke betrekking hebben op de alle hier te lande bekende soorten van monumenten, hun bijzondere aspecten, stads- en dorpsgezichten, vestings-werken, moderne architectuur en volkswoningbouwprojecten, ontstaan in de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw. Ter verduidelijking van de vele administratieve en organisatorische veranderingen die het monumentenbeleid gedurende de laatste jaren heeft ondergaan, zijn door genoemde Rijksdienst op grote schaal informatiefolders ontworpen en verspreid. Voorts verschijnt er zes maal per jaar een Nieuwsbrief.

Artikel 16

In 1986 is het rapport «inventarisatie van opleidingen en opleidingsbehoeften van restauratie-ambachten» in opdracht van de Ministeries van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer opgesteld. Daarin wordt geconcludeerd dat voor bijna alle restauratie-ambachten een specifieke vakgerichte opleiding ontbreekt maar dat voor nagenoeg alle ambachten en functies wel behoefte is aan een interdisciplinaire opleiding. In 1989 is een opleiding van start gegaan op MTO niveau, georganiseerd door de vereniging van MTS'en en de Stichting Vakopleiding Bouwbedrijf. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg verzorgt de samenstelling van het theoretische gedeelte in de vorm van een lesboek.

Zoals in de toelichting bij artikel 10, paragraaf 5, reeds is opgemerkt kent Nederland geen instituut voor restauratie-ambachten. Begin 1991 heeft de Rijksdienst voor de Monumentenzorg evenwel het voortouw genomen om te komen tot de totstandkoming van een interdisciplinaire opleiding, binnen het bestaande onderwijssysteem. In de voorbereidende werkgroep hebben zitting: Algemeen Verbond Bouwbedrijven, Hout- en bouwbond CNV, Bouw- en houtbond FNV, Bedrijfschap Natuursteen, Stichting Vakopleiding Bouwbedrijf, Stichting Vakopleiding Schilders- en Stucadoors, Vereniging van MTS'en. Wat de opleidingen in de restauratie-ambachten betreft, kunnen de volgende beleidsdoelen worden genoemd:

- invoering van officieel erkende diploma's of certificaten, waarmee werknemers en zelfstandigen hun vakbekwaamheid schriftelijk kunnen aantonen;
- beloning van bewezen vakbekwaamheid door daarvoor in de Collectieve Arbeidsovereenkomsten de mogelijkheid van toeslagen op het loon op te nemen.

Op de aangegeven wijze kunnen vakbekwaamheid en bijzondere vaardigheden aantrekkelijk worden gemaakt en zullen meer werknemers er belang bij krijgen tijd en geld te investeren in de verwerving daarvan. Daarmee zou de terugloop van ambachtlieden/vaklieden in de restauratie kunnen worden gestopt. In het belang van het architectonische erfgoed is behoud van vakmanschap een uiterst urgente zaak. Wanneer men hierover niet of niet in voldoende mate beschikt, zal verantwoord restaureren niet meer mogelijk zijn.

Artikel 17

De hierbedoelde vormen van informatieuitwisseling werden reeds eerder of zullen worden opgedragen aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Wat de in paragraaf 3 van dit artikel opgesomde begrippen betreft, moge worden gewezen op het Restauratievademecum, een losbladige, regelmatig in afleveringen verschijnende uitgave voor allen, die zich krachtens beroep, positie of anderszins bezighouden met opsporing, onderzoek en behoud van het architectonische erfgoed. Het hiertoe enige jaren geleden na lange voorbereidingen door genoemde Rijksdienst genomen initiatief heeft zoveel belangstelling gewekt dat de uitgave in commercieel opzicht verantwoord is gebleken. Ook hebben buitenlandse deskundigen er met interesse op gereageerd.

Artikelen 18 en 19

Aan behandeling van door de lidstaten bij de Raad van Europa ingezonden verzoeken om technische hulp is reeds een aantal malen door uit Nederland afkomstige deskundigen medewerking verleend. Doel van deze vorm van internationale samenwerking is het oplossen van bij bescherming en behoud van het architectonische erfgoed gezeten problemen, waarvoor op nationaal niveau geen voor betrokkenen aanvaardbare oplossing mogelijk is gebleken, door een onpartijdig en onafhankelijk gegeven advies. Deze «permanente» activiteit komt reeds geruime tijd in de jaarprogramma's van de Raad van Europa voor. In het kader van het door het Comité van Ministers vastgestelde derde plan voor de middellange termijn (1987-1991) is voor het eerst de mogelijkheid van uitwisseling van gespecialiseerde ambachtslieden als nieuw onderdeel van de technische hulp opgenomen. Voor verdieping en verruiming van bekwaamheden, welke voor het behoud van het architectonische erfgoed onmisbaar zijn, is dit initiatief van veel belang.

Artikel 20

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft besloten om de in dit artikel der Overeenkomst bedoelde controletaak niet aan een speciaal in te stellen comité op te dragen, maar toe te vertrouwen aan het (permanente) Comité Directeur pour la Conservation Intégrée du Patrimoine Historique (CDPH), waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd en dat jaarlijks tenminste éénmaal in plenaire zitting in Straatsburg bijeenkomt.

Artikel 21

De eerste in dit artikel genoemde Overeenkomst, de Wereld Erfgoedconventie, is opgemaakt en vastgesteld door de Algemene Vergadering van de UNESCO (Parijs, 1972). Zij is in dat jaar door het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. Wat de parlementaire goedkeuring betreft kan worden medegedeeld dat deze thans in voorbereiding is. De andere conventie waarnaar in dit artikel wordt verwezen is door de Raad van Europa opgesteld. Zij is in 1969 in Londen tot standgekomen maar niet door het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. Aangezien de Overeenkomst op dit moment grondig wordt herzien is toetreding thans niet opportuun.

Artikelen 22 t/m 27

Deze artikelen vormen tezamen de slotbepalingen, welke door de Raad van Europa gewoonlijk bij de opstelling van multilaterale overeenkomsten

worden gehanteerd. Zij hebben in hoofdzaak een formeel karakter. Volledigheidshalve wordt hierover nog het volgende opgemerkt.

De Europese Gemeenschappen zijn – hoewel geen staat – in artikel 23, eerste lid, van de Overeenkomst aangemerkt als instantie die voor toetreding door de Raad van Europa zou kunnen worden benaderd. Een desbetreffend besluit van het Comité van Ministers werd uitgevoerd, maar de ondernomen démarche heeft niet het beoogde gevolg opgeleverd. De EG heeft verklaard, zich op grond van de bepalingen van het Verdrag van Rome niet bevoegd te achten op dit verzoek in te gaan, zodat de genoemde bepaling der Overeenkomst zonder verdere gevolgen zal blijven. Dit sluit echter de opbouw van een vorm van samenwerking tussen de EG en de Raad van Europa niet uit.

Op de strekking van het bepaalde in artikel 25, eerste lid, van de Overeenkomst is bij de bespreking van het te Granada door de eerste ondergetekende gemaakte voorbehoud reeds ingegaan.

Hoofdstuk VII. Ondertekening, goedkeuring en inwerkingtreding van de Overeenkomst

In het eerste hoofdstuk is vermeld dat de Overeenkomst op de in oktober 1985 te Granada gehouden conferentie van ministers belast met de verantwoordelijkheid voor het architectonische erfgoed, namens de regeringen van zestien lidstaten is ondertekend. Enkele weken later volgde ondertekening door België en in juni 1986 heeft de regering van Cyprus haar handtekening bij de Raad van Europa gedeponneerd. IJsland, Malta en Zwitserland zijn nog niet tot ondertekening overgegaan. Geen hunner regeringen staat echter afwijzend tegenover het doel van de Overeenkomst; het belang van IJsland is, evenals dat van Malta, als gering aan te merken en de Zwitserse Bondsregering mag eerst tot ondertekening overgaan na een omvangrijke goedkeuringsprocedure binnen de landsgrenzen, waarbij zij alle zesentwintig kantons moet raadplegen.

De Republiek van Cyprus, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, het Vorstendom Liechtenstein, Malta, Portugal, Spanje, Zweden, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, Bulgarije en de Sovjet Unie hebben inmiddels de Overeenkomst geratificeerd. Omdat de derde ratificatie vóór 1 september 1987 heeft plaatsgevonden, is de Overeenkomst conform het bepaalde in artikel 22, eerste en tweede lid, op 1 december 1987 officieel in werking getreden.

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek