

Evaluatie Erfgoedwet - Reactie van de FIM

Aan: OCW, RCE en DSP
FIM - 220625

Aanleiding

Het ministerie van OCW was voornemens om in 2021/2022 de Erfgoedwet uit 2016 te evalueren. De FIM had graag zowel bij het proces als bij de inhoud van de evaluatie meer betrokken willen zijn. Ook had de FIM graag beter geïnformeerd willen worden over de tussentijdse bevindingen. Beide zijn helaas onvoldoende gebeurd. De FIM maakt zich daarom zorgen over zowel het proces als de inhoud van de evaluatie. Deze zorgen zijn nog versterkt door de summiere informatie die recent gepresenteerd is in de vorm van een introductie voor een werkbijeenkomst van de werkgroep Gebouwd Erfgoed, waarvoor de voorzitter van de FIM, als één van de 60 geïnterviewde ketenpartners en deskundigen, is uitgenodigd. Daaruit blijkt niet dat de fundamentele aandachtspunten van de FIM, die naar voren zijn gebracht in het interview, zijn opgepakt. Daarom besluit de FIM om haar opmerkingen nu schriftelijk aan het ministerie van OCW kenbaar te maken.

Inleiding

De Erfgoedwet is - als bundeling van 6 bestaande wetten op het gebied van monumenten, musea en archeologie - op 1 juli 2016 van kracht geworden. In de Erfgoedwet is vastgelegd hoe met ons erfgoed wordt omgegaan, wie welke verantwoordelijkheden daarbij heeft en hoe het toezicht daarop wordt uitgeoefend. Het ministerie van OCW beoogde de Erfgoedwet te evalueren in 2021 en 2022. Het ministerie heeft voor de uitvoering van deze evaluatie om een beleidsdoorlichting gevraagd aan de DSP-groep. De opdracht was om te beoordelen in hoeverre het beleid tussen 2016 en 2021 doeltreffend en doelmatig is en welke aandachtspunten zich in de praktijk voordoen. DSP heeft hiertoe documentenonderzoek gedaan en bijna 60 interviews gehouden met ketenpartners en deskundigen.

Vragen van FIM bij evaluatie Erfgoedwet in 2021/2022

1) Proces en inhoud evaluatie - duidelijkheid en transparantie gevraagd¹

Ondanks de ongetwijfeld goede intenties van alle betrokkenen bij OCW, RCE en onderzoeksbureau DSP bij deze evaluatie, zou het proces duidelijker en transparanter geweest moeten zijn en nog steeds kunnen en moeten. Duidelijkheid over de planning zou prettig geweest zijn; zo is nu nog altijd niet bij de FIM bekend wanneer de eindresultaten verwacht kunnen worden. Transparantie over de tussentijdse bevindingen is alsnog zeer gewenst; de FIM ziet graag dat de verslagen van het documentenonderzoek, de samenvatting en conclusies uit de interviews en de werkgroep-bijeenkomsten alsnog gedeeld worden met de betrokken ketenpartners en deskundigen.

¹ Zie Bijlagen: Nadere toelichting op deze brief.

2) Opdeling in 2 lijnen

De Erfgoedwet ontstond uit een samenvoeging van 6 bestaande wetten, die zich richtten op monumenten, musea en archeologie. Doordat bij de evaluatie direct is ingezet op de twee lijnen Roerend Erfgoed en Gebouwd Erfgoed, met aparte onderzoekers en aparte geïnterviewden, is de basisvraag niet gesteld of juist deze opdeling van de Erfgoedwet in Roerend en Gebouwd erfgoed doeltreffend en doelmatig is en welke aandachtspunten zich daarbij in de praktijk voordoen. De eerste vraag bij een beleidsevaluatie zou toch moeten zijn of de bedoeling van de Erfgoedwet, namelijk de samenvoeging van 6 bestaande wetten, in de praktijk voldoet. De FIM ziet in de praktijk dat de scheiding tussen roerend en onroerend erfgoed diverse problemen doet ontstaan (zie ook de punten a), b), d) en e) uit onze brief uit 2015²), waar nog geen afdoende antwoord op is gekomen. Deze opdeling vloeit voort uit de gedachte dat roerende zaken, het domein van museale objecten en collecties, op een andere wijze behouden en beschermd dienen te worden dan onroerende zaken, het domein van de monumentenzorg. Bij roerende zaken is de leidende gedachte dat waardevolle objecten en collecties niet zonder meer het land kunnen verlaten en daarmee voor het Nederlands cultuurbezit verloren zouden gaan. Bij onroerende zaken is de leidende gedachte dat deze aard- en nagelvaste waardevolle objecten niet aangetast en vernield mogen worden. Door deze scheiding ontstaan diverse problemen, zoals:

- a. Archeologische objecten kunnen worden aangewezen en beschermd als monument, alhoewel zij lang niet altijd in situ blijven, maar soms verplaatst worden in verband met bouwwerkzaamheden of tentoonstellingsmogelijkheden.
- b. Onroerende monumentale gebouwen blijven gelden als onroerende zaak, ook wanneer zij soms verplaatst worden in verband met bouwwerkzaamheden of tentoonstellingsmogelijkheden.
- c. Interieuresembles en interieurobjecten zijn slechts aan te wijzen en te beschermen als monument voor zover zij aard- en nagelvast zijn. Daarbij is niet de cultuurhistorische waarde van het ensemble of object leidend, wat het wel zou moeten zijn, maar de juridische vraag of het om een roerende of onroerende zaak gaat.
- d. Onder gebouwd erfgoed verstaat men doorgaans gebouwen, ook wel rood erfgoed genoemd, terwijl onder de monumentenbescherming ook cultuurlandschappen (groen erfgoed) en maritiem erfgoed (blauw erfgoed) vallen.
- e. Merkwaardig is daarbij dat historische schepen die gezonken zijn wel als gebouwd maritiem erfgoed gelden, maar historische schepen die nog niet gezonken zijn beschouwd worden als roerend erfgoed. In de praktijk betekent dit dat gezonken als monument aangewezen maritiem erfgoed niet vernietigd mag worden, maar dat nog niet gezonken maritiem erfgoed, mits het is aangewezen als beschermd cultuurofgoed, alleen niet zondermeer het land mag verlaten, maar wel aangetast en vernield mag worden, omdat het als roerende zaak geldt en daarmee niet kan worden aangewezen als rijksmonument. Ook hier is niet de vraag leidend wat de cultuurhistorische waarde is van al dan niet gezonken historische schepen, wat wel zo zou moeten zijn, maar de juridische vraag of ze als roerende of onroerende zaak aangemerkt kunnen worden.
- f. Kortom: deze opdeling in 2 lijnen, die voortkomt uit een geheel verschillende benaderingswijze van de gewenste bescherming van museale objecten en collecties enerzijds en objecten in de ruimtelijke omgeving anderzijds, zou onderwerp van onderzoek geweest moeten zijn tijdens de evaluatie. Het onderzoek naar de vraag of het beleid doeltreffend en doelmatig is, zou gestart moeten zijn bij de basisvraag of de opdeling in deze 2 lijnen doeltreffend en doelmatig is. Ook zou gevraagd hebben moeten worden wat wij de cultuurhistorische en maatschappelijke waarde vinden

² Zie Bijlagen: Brief FIM aan Tweede Kamer mbt concept Erfgoedwet d.d. 22-2-2015

van roerend en gebouwd erfgoed en op welke wijze dit erfgoed het beste beschermd zou kunnen worden. Dat dit niet is gebeurd, is een fundamentele tekortkoming van deze evaluatie. De FIM dringt er sterk op aan om deze basisvragen alsnog aan de orde te laten komen.

3) Het financieringsinstrumentarium

Het financieringsinstrumentarium (zie ook punt c) uit onze brief uit 2015) over de hele linie van de monumentenzorg is een blijvende zorg voor de FIM. De Sim is al jaren niet geïndexeerd. Het beschikbare budget voor de Sim is al jaren gelijk, terwijl er wel meer monumenten bijkomen; inmiddels is er weer een flink gat (41,2 mln) in de Sim ontstaan tussen vraag en beschikbaar budget³. Onduidelijk is of het nieuwe kabinet bereid is om dit gat te dichten en structureel meer middelen voor de Sim beschikbaar wil stellen. Ook voor zeer grote monumenten is er nog geen afdoende regeling. De provinciale regelingen zijn zeer verschillend, want zijn een bevoegdheid van provinciale staten. Opgeteld bij de na-ijleffecten van de coronacrisis en de maatschappelijke opgaven van klimaatadaptatie, energietransitie en verduurzaming heeft de FIM zorgen over de betaalbaarheid van de monumentenzorg. De FIM is hierover in gesprek met OCW, RCE, IPO en NRF.

4) Ambtelijke kwantiteit en kwaliteit

Ambtelijke kwantiteit en kwaliteit (zie ook punt f) uit onze brief uit 2015) blijft een punt van zorg, vooral bij gemeenten. Rapporten van toezichthouders spreken al jaren deze zorg uit. Ook het toezicht van provincies op gemeentelijke erfgoedtaken schiet tekort: <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuwsbrieven/nieuwsberichten/2021/11-maart-2021>. Wat wordt er gedaan met de aanbevelingen van de inspectie en hoe wordt dit punt meegenomen in de beleidsevaluatie van de Erfgoedwet? Capaciteit en expertise bij alle gemeenten moet op orde gebracht worden, evenals de mogelijkheid en het budget voor ambtenaren om zich bij te laten scholen, bijvoorbeeld door de Erfgoed Academie.

Ter afsluiting

Met respect voor degenen die zich tot nu toe hebben ingespannen voor een goede evaluatie van de Erfgoedwet wil de FIM deze 4 vragen toch graag schriftelijk toevoegen aan de documenten die DSP wil betrekken bij het documentenonderzoek. De FIM stelt een schriftelijke toezegging hierop en een inhoudelijke reactie zeer op prijs.

³ Zie Bijlagen: Brandbrief FIM over Instandhouding Monumenten d.d. 19-11-2021

BIJLAGEN

Bijlage 1 - Nadere toelichting op deze brief

Proces

De FIM heeft al vanaf begin 2021 bij haar contactambtenaren van zowel RCE als OCW verzocht om duidelijkheid over de te volgen procedure, de inhoud en het tijdpad van de evaluatie, om haar leden naar behoren te kunnen informeren. Ook heeft de FIM gevraagd om betrokkenheid bij het proces van de evaluatie, om de onderwerpen naar voren te kunnen brengen die zij graag in de evaluatie aan de orde gesteld zou willen zien. Deze verzoeken zijn niet echt naar wens gehonoreerd. Zowel de procedure, de inhoud als het tijdpad zijn lange tijd onduidelijk gebleven, ondanks de Kamerbrief van de minister van OCW dd 29 juni 2021, waarin zij aangaf dat de planning van de evaluatie is gewijzigd en niet voor eind 2021 gereed zal zijn; wellicht is de lange periode van afwezigheid van een missionair kabinet daar debet aan geweest. De verwachting van de FIM was om ook bij het opstellen van de opdracht c.q. vragenlijst aan het onderzoeksbureau betrokken te zijn, zoals eerder ook gebeurde bij beleidsevaluaties, bijvoorbeeld in de vorm van deelname aan een stuurgroep of klankbordgroep. Onduidelijk is waarom dat in dit geval niet is gebeurd. De FIM heeft dus geen bijdrage kunnen leveren aan het opstellen van de interviewvragen en aan de lijst met te interviewen ketenpartners en deskundigen. Wel is de FIM bij monde van haar voorzitter geïnterviewd en gevraagd om deelname aan de eenmalige bijeenkomst van de werkgroep Gebouwd Erfgoed, die plaatsvond op 20 mei 2022. Pas toen bleek dat DSP dan wel de opdrachtgever gekozen heeft voor twee verschillende vragenlijsten en twee verschillende werkgroepen, één voor Roerend Erfgoed en één voor Gebouwd Erfgoed. Voor deze twee lijnen zijn verschillende onderzoekers ingezet. Dit illustreert direct één aandachtspunt bij de FIM, de splitsing in 2 lijnen: roerende en onroerende zaken.

Ook het verdere proces is niet erg transparant. De geïnterviewden kregen geen verslag van hun reactie op de interviewvragen. Ook de bevindingen uit het documentenonderzoek zijn niet met hen gedeeld. Bij de uitnodiging voor de bijeenkomst van de werkgroep Gebouwd Erfgoed (en waarschijnlijk is dat op gelijke wijze gebeurd bij de werkgroep Roerend Erfgoed) is niet teruggekomen op de reacties van de geïnterviewden op alle vragen, maar heeft DSP in samenspraak met OCW een selectie gemaakt, die in de werkgroep is besproken. DSP meldt daarvoor als reden dat het aantal uitdagingen en ontwikkelingen dat binnen de beleidsdoorlichting werd geïdentificeerd te groot is om allemaal in de werkgroep-bijeenkomst te bespreken. Juist daarom lijkt het de FIM verstandig om een tussenresultaat van de bevindingen schriftelijk ter eventuele correctie, aanvulling, toelichting of commentaar voor te leggen aan de geïnterviewden. De FIM is tenslotte verantwoordelijk voor de belangen van haar achterban van 40 monumentenorganisaties en moet naar behoren kunnen terugkoppelen hoe het staat met de evaluatie van de Erfgoedwet.

De selectie van uitdagingen en ontwikkelingen bij het thema Gebouwd Erfgoed bevatte de volgende thema's:

- A. Grote opgaven grote zorgen voor druk op gebouwd erfgoed
- B. Verduurzaming van monumenten
- C. Duurzaam behouden van monumenten: rol van gemeenten en provincies
- D. Als erfgoedzorg meebewegen met sociaal-maatschappelijke bewegingen
- E. Arbeidsmarkt en vakmanschap
- F. Interieurs

Van de werkgroep-bijeenkomst Gebouwd Erfgoed, die op 20 mei 2022 plaatsvond, is geen verslag verstuurd naar de deelnemers.

Vragen van FIM bij wetsvoorstel Erfgoedwet in 2015

De FIM heeft op 22 februari 2015 per brief 7 vragen gestuurd aan de Vaste Kamercommissie voor Cultuur met betrekking tot het wetsvoorstel Erfgoedwet. De FIM had graag gezien dat, voor zover nog relevant, deze 7 vragen in de vragenlijst voor de evaluatie van de Erfgoedwet terug zouden komen. Dat is dus niet gebeurd.

De 7 vragen betroffen, in het kort:

1. Het verschil tussen 'bestemming' in de Monumentenwet 1961, 'gebruik' in de Monumentenwet 1988, en het anders interpreteren van het begrip 'Gebruik' in de Erfgoedwet.
2. Positie van interieuresembles en roerende onderdelen van monumentale interieurs opnemen in de Erfgoedwet.
3. Toelichting op koppelen van restauraties aan certificering.
4. Handhaven onafhankelijke adviesrol van Raad van Cultuur bij aanwijzingsprocedures.
5. Toelichting op financieringsinstrumenten en de slechts gedeeltelijke effectiviteit van leningen voor een deel van het monumentenveld.
6. Afdoende regeling treffen voor behoud en bescherming van het mobiele erfgoed.
7. Kaders opnemen voor de bescherming van archeologie en cultuurlandschap.

Verdere aandachtspunten die in deze brief genoemd werden zijn:

- Het ontbreken van een verplichting voor gemeenten om voldoende kennis over cultureel erfgoed in huis te hebben dan wel in te huren.
- Het ontbreken van beleid voor burgerparticipatie en publieksbereik.

Diverse punten uit onze brief uit 2015 zijn nu nog steeds een aandachtspunt, zoals:

- a) De bescherming van roerende, niet aard- en nagelvaste onderdelen van monumentale interieurs en interieuresembles tegen beschadiging, vernieling, onthouding van onderhoud dat voor de instandhouding noodzakelijk is, sloop, verstoring, verplaatsing of wijziging, zonder vergunning, zoals te lezen in het overgangsrecht van de Erfgoedwet in artikel 9.1.1 onder a Erfgoedwet jo artikel 11, eerste lid, Monumentenwet.
- b) De bescherming van roerend erfgoed tegen beschadiging, vernieling, onthouding van onderhoud dat voor de instandhouding noodzakelijk is, sloop, verstoring, verplaatsing of wijziging, zonder vergunning, zoals te lezen in het overgangsrecht van de Erfgoedwet in artikel 9.1.1 onder a Erfgoedwet jo artikel 11, eerste lid, Monumentenwet. Nota Bene: de bescherming van roerend erfgoed beperkt zich binnen de Erfgoedwet slechts tot een uitvoerbeperking, maar laat het behoud van dit erfgoed in Nederland geheel over aan de goede wil (of niet) van de eigenaar. De Erfgoedwet beschermt roerend erfgoed zolang zich dat in Nederland bevindt de facto niet.
- c) Financieringsinstrumentarium over de hele linie van het monumentenveld.
- d) Kaders voor bescherming van het mobiele erfgoed.
- e) Kaders voor bescherming archeologie en cultuurlandschap.
- f) Voldoende kennis en capaciteit bij gemeenten.

Bijlage 2

Brief FIM aan Tweede Kamer mbt concept Erfgoedwet d.d. 22-2-2015

Bijlage 3

Brandbrief FIM over Instandhouding Monumenten d.d. 19-11-2021