

ERM-uitvoeringsrichtlijnen: een juridische inventarisatie

Vraagstelling

De stichting ERM heeft afgelopen jaren een aantal technische uitvoeringsrichtlijnen vastgesteld¹. In deze richtlijnen worden de specifieke eisen beschreven van het onderhoud en restauratie van monumenten. De waardering binnen de sector voor deze richtlijnen is hoog. Wel doet zich een aantal vragen voor met name over de juridische mogelijkheden en beperkingen van deze richtlijnen. **Hoe verhouden deze richtlijnen zich tot de uitvoeringsvoorschriften van gemeenten? Mag het bevoegd gezag deze uitvoeringsrichtlijnen als voorschrift aan de vergunning verbinden? Kunnen de uitvoeringsrichtlijnen als verplichting worden gekoppeld aan de verlening van een subsidie?** In deze notitie, die in overleg met de RCE tot stand is gekomen, wordt hier op ingegaan.

ERM-uitvoeringsrichtlijnen

De stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM) heeft statutair tot doel kwaliteitsborging in de restauratiesector te bevorderen. Daartoe stelt zij onder meer richtlijnen voor de restauratiekwaliteit op, beheert deze en stimuleert het gebruik daarvan. Bovendien zijn er landelijke erkenningsregelingen voor bedrijven die – na certificering door een certificerende instelling - het ERM-logo Restauratiekwaliteit mogen voeren². Een Centraal College van Deskundigen (CCvD) Restauratiekwaliteit stelt de richtlijnen vast en doet zo nodig uitspraken over de juiste toepassing. Het College bestaat uit vertegenwoordigers van de publieke en private sector.

De uitvoeringsrichtlijnen kunnen worden gezien als een vorm van zelfregulering; het zijn geen wetten, maar praktische richtlijnen die voor en door de markt zijn gemaakt. Doel en totstandkoming lijken sterk op normalisatienormen die in samenspraak tussen publieke en private sector tot stand komen. Normalisatie is het proces waarbij regels op vrijwillige basis tot stand komen door overeenstemming tussen belanghebbende partijen. Daar gaat het ook om een open proces van totstandkoming, waarbij vertegenwoordigers van alle betrokken partijen vrijwillig afspraken maken over een product, dienst of proces. Er zijn wel verschillen, zoals met de NEN-normen. Deze zijn slechts tegen vergoeding toegankelijk. De ERM-uitvoeringsrichtlijnen zijn voor een ieder kosteloos te downloaden en vrij toegankelijk.

Conclusie 1: de uitvoeringsrichtlijnen van ERM zijn een vorm van zelfregulering en zijn qua doel en totstandkoming vergelijkbaar met normalisatienormen, zoals NEN en ISO.

Gemeentelijke beleidsregels

Een aantal gemeenten heeft kaders vastgesteld voor de restauratie van monumenten. Soms worden dat "Uitvoeringsvoorschriften" genoemd, maar soms "Programma van Eisen", "Toetsingskader" of "Leidraad monumenten". De terminologie kan uiteen lopen en daarmee tot verwarring leiden. In deze notitie wordt de term "gemeentelijk beleidsregels" gebruikt als verzamelterm.

Kenmerkend is dat het bestuur in die gemeenten er voor kiest om beleid vast te stellen voor restauratie- en onderhoud van monumenten. Ze zijn bedoeld als leidraad voor planontwikkeling, planbeoordeling en de uitvoering van de verbouwings- of restauratiewerkzaamheden.

De wettelijke grondslag is divers. Soms is dat de gemeentelijke erfgoedverordening (bijvoorbeeld nadere regels op grond van artikel 10, derde lid, van de modelverordening). Soms is dat niet vermeld, maar wordt verwezen naar een aantal wettelijke bevoegdheden waarbij het bestuur de door haar vastgestelde beleidsregels in acht zal nemen (bijvoorbeeld de afwijkingmogelijkheid voor monumenten in artikel 1.13 Bouwbesluit).

¹ <http://www.stichtingerm.nl/richtlijnen>

² <http://www.stichtingerm.nl/doc/Overzicht%20ERM-regelingen%20150227.pdf>

Voorbeelden van gemeenten met dit soort beleidsregels zijn Amsterdam³, Ede, Nijmegen, Utrecht, Leeuwarden, Zwolle en Delft.

Een kenmerkend verschil met de ERM- uitvoeringsrichtlijnen lijkt te zijn dat de gemeentelijke beleidsregels wat algemener geformuleerde doelvoorschriften zijn. De ERM-uitvoeringsrichtlijnen zijn over het algemeen meer gedetailleerde middelvoorschriften. De ERM-uitvoeringsrichtlijnen lijken aan te sluiten op de gemeentelijke beleidsregels. Het zijn verbijzonderingen van de manier waarop de gemeentelijke doelvoorschriften kunnen worden uitgevoerd.

Conclusie 2: Door gemeenten vastgestelde beleidsregels op het terrein van onderhoud en restauratie van monumenten zijn veelal algemener geformuleerde doelvoorschriften. De ERM-uitvoeringsrichtlijnen bevatten over het algemeen de eisen hoe je dat realiseert: meer gedetailleerde middelvoorschriften.

Vergunningvoorschriften

Kan het bevoegd gezag de uitvoeringsrichtlijnen van ERM in de vergunningsvoorschriften opnemen als de aanvrager dat niet zelf in de aanvraag heeft vermeld?

De Wabo volstaat met een algemener geformuleerde bepaling dat “aan de omgevingsvergunning voorschriften mogen worden verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20⁴”. Er zijn drie relevante eisen:

1. **Noodzaak:** het bevoegd gezag zal telkens moeten aangeven dat het stellen van eisen nodig is om het belang van het monument veilig te stellen. Discussie over deze verplichting kan worden vermeden door in de aanvraag te laten vermelden dat de ERM-uitvoeringsrichtlijnen worden nageleefd⁵. Deze optie biedt de meeste (rechts)zekerheid voor de aanvrager en het bevoegd gezag. Er kan immers geen discussie meer ontstaan over de binding aan de ERM-richtlijn. Als aanvrager dit niet heeft gedaan kan het bevoegd gezag in de vergunningvoorschriften opnemen dat de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd volgens de in de beroepsgroep geldende normen, zoals de ERM-richtlijnen. Verstandig is wel een formulering te kiezen waarbij aanvrager de gelegenheid heeft om, op een andere wijze dan door naleving van een ERM-richtlijn, het belang van het monument te borgen. Daarmee wordt meer ruimte geboden aan de aanvrager om alternatieven te kiezen die eenzelfde effect hebben.
2. **Publicatiedatum:** Vereist is dat de norm van een publicatiedatum is voorzien. Meer actuele uitvoeringsrichtlijnen die nadien zijn gepubliceerd zijn niet van toepassing; alleen de uitvoeringsrichtlijn met de datum die in de vergunning is vermeld.
3. **Reikwijdte:** de aanvrager bepaalt de reikwijdte van de vergunning. Daardoor zal het bevoegd gezag ook heel gericht moeten verwijzen naar de relevante ERM-uitvoeringsrichtlijnen of delen daarvan. Voorbeeld: als een eigenaar van een monument het rieten dak wil vervangen kan in de omgevingsvergunning uiteraard alleen worden verwezen naar de URL 4004 Riet.

Conclusie 3: Het bevoegd gezag moet letten op de eisen rond noodzaak, publicatiedatum en reikwijdte. Het bevoegd gezag kan een vergunningaanvrager verzoeken in de aanvraag aan te geven of een ERM-uitvoeringsrichtlijn wordt gevolgd. Als dit niet in de aanvraag is vermeld, is opname van een uitvoeringsrichtlijn als vergunningvoorschrift denkbaar. Het voorschrift moet ruimte bieden voor de toepassing van een alternatieve methode om het belang van het monument veilig te stellen.

³ <http://www.amsterdam.nl/kunst-cultuur-sport/monumenten/monumenten-0/wet-regelgeving/pvem/>

⁴ Artikel 2.22, tweede lid Wabo.

⁵ Zie artikel 5.4. sub c. Regeling omgevingsrecht: “... verstrekt de aanvragereen gemotiveerde opgave of de wijziging is afgestemd op kwaliteitseisen of uitvoeringsvoorschriften die op het monument van toepassing zijn”

Subsidiebeschikkingen

De naleving van ERM-uitvoeringsrichtlijnen kan ook worden afgedwongen in subsidiebeschikkingen. Het bestuursorgaan kan de subsidieontvanger ook andere verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie⁶.

De RCE verwijst vanaf 1 januari 2015 bij het verlenen van de subsidies naar een aantal specifiek benoemde ERM-uitvoeringsrichtlijnen. De verantwoording over de subsidieverplichtingen is vastgelegd in het "Uniform Subsidiekader (USK)" dat voor alle subsidieregelingen van het Rijk, waaronder de subsidieregeling instandhouding monumenten (op grond van het Brim 2013), van toepassing is. De subsidieverstrekking gaat uit van vertrouwen: hoe lager het subsidiebedrag hoe eenvoudiger de voorwaarden en de verantwoordingseisen.

Ook bij decentrale subsidieregelingen is deze trend ingezet. In de provincie Gelderland is bijvoorbeeld gekozen voor een systeem waarbij – voor kleinere subsidiebedragen – alleen na uitvoering van de restauratie wordt gecontroleerd⁷.

Conclusie 4: Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is er geen bezwaar om, bij het verlenen van een subsidie voor een monument, de ERM-uitvoeringsrichtlijnen als voorwaarde op te leggen.

Best practice?

Interessant is de vraag of de ERM-uitvoeringsrichtlijnen een zekere mate van binding hebben als een expliciete verwijzing in een AMvB, vergunning of subsidiebeschikking ontbreekt.

Uitgangspunt is dat de letter van de wet of beschikking bepalend is. Alleen in geval de normen algemeen gesteld zijn, kunnen ERM-uitvoeringsrichtlijnen bij de concretisering mogelijk een rol spelen. Twee situaties zijn denkbaar:

- In de vergunning of subsidiebeschikking is een wat algemener geformuleerde norm opgenomen dat - in een niet vermelde ERM-uitvoeringsrichtlijn - verder is uitgewerkt.
- Er is sprake van het beschadigen of vernielen van een beschermd monument, maar de bouwactiviteit is niet vergunningplichtig. In dit geval wordt teruggevallen op het algemene beschermingsartikel van artikel 11, eerste lid, Monumentenwet 1988. Bijvoorbeeld kan de "uitvoeringsrichtlijn restauratie voegwerk"⁸ ondersteunend zijn voor de vraag hoe de kleinschalige restauratie had moeten worden uitgevoerd.

Conclusie 5: ERM-uitvoeringsrichtlijnen hebben, als daar in wetgeving, vergunningvoorschriften of subsidiebeschikkingen, niet expliciet naar wordt verwezen geen bindend karakter. Ze kunnen in zo'n situatie wel nuttig zijn als best practice bij de uitleg / interpretatie van algemener geformuleerde normen, zoals het beschermingsartikel 11, eerste lid, Monumentenwet of algemener geformuleerde vergunningsvoorschriften of subsidieverplichtingen.

Handhavingstool

ERM heeft in nauwe samenwerking met toezichthouders een website ontwikkeld om toezicht en handhaving bij onderhoud en restauratie van monumenten te ondersteunen: www.monumenttoezicht.nl. Het is een praktisch hulpmiddel voor de bouwkundig onderlegde toezichthouder en voor de juridisch medewerker die belast is met het toezicht en de handhaving bij werkzaamheden aan gebouwde monumenten. Met deze site willen de ERM, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (ver BWT) praktijkkennis overdragen en door het formuleren van handreikingen een bijdrage leveren aan een onderbouwde en uniforme werkwijze van gemeenten.

⁶ Artikel 4:38 AWB

⁷ http://www.ermelo.nl/wonen-milieu/nieuws_3101/item/regels-subsidie-onderhoud-monument-eenvoudiger_9533.html

⁸ <http://www.stichtingerm.nl/richtlijnen/regeling-voegbedrijven>

De website beoogt ook om het werk van de toezichthouder gemakkelijker te maken. Het ondersteunt de toezichthouder bij zijn controles⁹.

Monumententoezicht.nl is een hulpmiddel zonder juridische status; bij een formele aanschrijving is het altijd noodzakelijk een expliciete verwijzing op te nemen naar de opgelegde vergunningvoorschriften, subsidieverplichtingen of andere eisen uit wet- en regelgeving, zoals artikel 11, eerste lid, Monumentenwet¹⁰. Daarnaast is de inhoud van de website een hulpmiddel bij de interpretatie van de algemener geformuleerde normen in vergunningen, subsidiebeschikkingen en het algemeen geformuleerde beschermingsartikel in artikel 11, eerste lid, Monumentenwet.

Conclusie 6: Monumententoezicht.nl is een praktisch hulpmiddel voor de controle op locatie. Het biedt tevens ondersteuning bij de interpretatie van algemener gestelde normen (concretisering in het betreffende geval).

Privaatrechtelijk: aanbesteden

Bij een aanbesteding kan een opdrachtgever gebruik maken van ERM-kwaliteitsrichtlijnen. De richtlijnen bevorderen daarmee de duidelijkheid tijdens het voorbereiden en uitvoeren van werkzaamheden.

In de ERM-notitie "Aanbesteden met kwaliteit"¹¹ is verwoord op welke manier de uitvoeringsrichtlijnen in dit proces een rol kunnen spelen. Een aanbestedende (overheids)dienst moet in de aanbestedingsdocumenten gedetailleerd aangeven welke eisen c.q. criteria, die ten grondslag liggen aan een keurmerk, van toepassing zijn¹². De aanbestedende dienst kan voor de technische specificaties verwijzen naar een (openbaar toegankelijke) uitvoeringsrichtlijn.

Van het certificaat (keurmerk) zelf kan alleen gebruik worden gemaakt als bewijsmiddel dat aan de gestelde eisen wordt voldaan, waarbij ook ieder ander passend bewijsmiddel moet worden geaccepteerd. Een private organisatie kan er voor kiezen om een certificaat te eisen van de inschrijver. Wees echter bedacht op uitzonderingen (bijvoorbeeld eisen aan de aanbesteding in de subsidievoorwaarden).

Het Rijks vastgoedbedrijf heeft onlangs besloten bij vijf restauratieprojecten de Uitvoeringsrichtlijnen van de stichting ERM te hanteren. Bij de pilotprojecten dienen de richtlijnen te worden gevolgd die per specialisme omschrijven welke kwaliteitseisen gelden.

Conclusie 7: de ERM-uitvoeringsrichtlijnen kunnen in een aanbestedingsprocedure worden gebruikt, mits gedetailleerd wordt aangeven welke eisen c.q. criteria die ten grondslag liggen aan een uitvoeringsrichtlijn, worden gehanteerd.

Stichting ERM, mr. drs. A.P.M. Hosman MPA - 1 mei 2015

⁹ De afwijkingen die een toezichthouder op locatie constateert, kan hij verzamelen in een e-mailbestand en verzenden. Op basis hiervan kan op kantoor een volledig toezichtrapport worden opgesteld. Verder geeft de site allerlei juridische handhavinginformatie, zoals een actueel jurisprudentie-overzicht.

¹⁰ Hierin is opgenomen dat het verboden is om een monument te beschadigen of te ontsieren

¹¹ <http://www.stichtingerm.nl/doc/Notitie%20Aanbesteden%20met%20kwaliteit.pdf>

¹² [http://www.stichtingerm.nl/doc/Arrest%20Europees%20Hof%20over%20toepassing\(om\)mogelijkheid%20van%20milieukeurmerken%20en%20Nota%20van%20Inlichtingen.pdf](http://www.stichtingerm.nl/doc/Arrest%20Europees%20Hof%20over%20toepassing(om)mogelijkheid%20van%20milieukeurmerken%20en%20Nota%20van%20Inlichtingen.pdf)