

Bijlage : Toelichting

Toelichting behorende bij besluit van de raad d.d. 19 april 2012

A. Algemene toelichting (VNG-Modelverordening)

Gelet op het project Deregulering VNG-modelverordeningen en de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet op de archeologische monumentenzorg van september 2007, alsmede de feitelijke samenhang tussen monumenten en archeologie, is de model Erfgoedverordening in 2008 aangevuld met een archeologisch deel en heeft een vereenvoudiging van de model Erfgoedverordening in het kader van deregulering plaatsgevonden. De huidige wijziging van de model Erfgoedverordening houdt verband met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna te noemen: Wabo), de Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna te noemen: Invoeringswet Wabo), het Besluit omgevingsrecht (hierna te noemen: Bor) en de Regeling omgevingsrecht (hierna te noemen: Mor).

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wabo regelt de omgevingsvergunning die in de plaats komt van een reeks vergunningen, ontheffingen of toestemmingen voor het realiseren van een fysiek project. De meest bekende daarvan zijn:

- - de bouwvergunning;
- - de aanlegvergunning;
- - de sloopvergunning;
- - de monumentenvergunning;
- - de milieuvergunning;
- - de kapvergunning.

De Wabo beoogt tegemoet te komen aan het belang van een snelle dienstverlening. Het bevorderen van de tijdige besluitvorming vormt hiervan een onderdeel.

Eén aanvraag; één bevoegd gezag; één loket

De centrale gedachte bij de ontwikkeling van de Wabo is de “één loket gedachte”. Dit houdt in dat de aanvrager vanaf een nader te bepalen moment in 2010 één omgevingsvergunning hoeft aan te vragen voor zijn project. De aanvrager geeft aan op welke activiteiten (bouw, aanleg, sloop enz.) zijn aanvraag betrekking heeft. Voor de erfgoedverordening betekent dit dat bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor het bouwen en de omgevingsvergunning voor monumenten in één verzoek worden aangevraagd.

De omgevingsvergunning wordt vervolgens door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming.

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

In het Bor wordt een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel gemaakt. Een minister dan wel het college van gedeputeerde staten wordt in deze gevallen als het bevoegde gezag aangewezen. Deze gevallen zijn aangewezen in artikel 3.3 van de Wabo. Gedeputeerde staten van de provincie is

bevoegd gezag indien het gaat om de meer complexere categorieën inrichtingen. Deze zijn specifiek in bijlage I van het Bor omschreven.

Toestemmingsstelsels

Er bestaan verschillende methoden om de toestemmingstelsels (=vergunning en ontheffing) te integreren in de omgevingsvergunning. De toestemmingstelsels die altijd zien op plaatsgebonden activiteiten zijn volledig in de Wabo geïntegreerd; de bestaande toestemmingstelsels in de betreffende wetten of verordeningen vervallen. Het gaat om een procedurele integratie van de verschillende toestemmingstelsels. De inhoudelijke beoordeling vindt gecoördineerd plaats. Dit betekent dat de verschillende toetsingskaders niet zijn geïntegreerd. Het toetsingskader van de Wabo bestaat derhalve uit een optelling van de afzonderlijke toetsingskaders. Deze verschillende toetsingskaders wegen allen even zwaar.

De procedure

In de Wabo is onderscheid gemaakt tussen de reguliere voorbereidingsprocedure en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Slechts op een enkel punt is voor deze beide procedures afgeweken van de reguliere- en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Awb.

Wanneer voor een project meerdere toestemmingen uit de Wabo nodig zijn wordt door de aanvrager één aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. De aanvrager kan er echter ook voor kiezen zijn project op te delen in deelprojecten en voor elk van die deelprojecten een afzonderlijke omgevingsvergunning aan te vragen. Het moet gaan om een onderdeel van het project dat fysiek te scheiden is van de andere onderdelen van het totale project. Ook wel de zogenoemde “onlosmakelijke verbondenheid”. Het criterium van de onlosmakelijkheid is neergelegd in artikel 2.7 Wabo. Van onlosmakelijke samenhang is sprake als de activiteiten zien op dezelfde handeling. Het gaat dan om een activiteit die tegelijkertijd ook aangemerkt moet worden als een andere activiteit als omschreven in de artikelen 2.1 en 2.2. van de Wabo. Deze activiteiten overlappen elkaar en zijn niet te scheiden. Zij vormen een en dezelfde handeling die binnen twee of meer activiteitenomschrijvingen vallen. Vanwege de overlap in de activiteitenomschrijvingen is het in deze gevallen niet mogelijk om de handeling op te knippen in deelvergunningen.

Een omgevingsvergunning voor een deelproject geeft de bevoegdheid het deelproject ook daadwerkelijk al uit te voeren. Hieraan bestaat bijvoorbeeld behoefte bij een project waarbij voor de nieuwbouw van woningen grond bouwrijp gemaakt moet worden en/of enkele oude opstallen gesloopt moeten worden wat door verschillende partijen wordt uitgevoerd. De omgevingsvergunning voor het bouwrijp maken en/of het slopen van opstallen kan aangevraagd worden en de werkzaamheden kunnen na het verlenen van dit gedeelte van de omgevingsvergunning ook starten. Vervolgens kan een omgevingsvergunning voor de bouw van de woningen worden aangevraagd. Het gaat om verschillende besluiten waartegen een afzonderlijke rechtsbeschermingsprocedure open staat.

Daarnaast heeft de aanvrager de mogelijkheid om een gefaseerde omgevingsbeschikking aan te vragen. Hij bepaalt zelf welke activiteit wordt gefaseerd. De beoordeling in de eerste fase is erop gericht te onderzoeken of één van de door de aanvrager voorgenomen activiteiten, bijvoorbeeld het oprichten en inwerking hebben van een inrichting, kan worden verricht en dus een gereede kans heeft om een omgevingsvergunning te krijgen. Het betreft een volledige toetsing. Tenuitvoerlegging van een omgevingsvergunning is pas mogelijk nadat ook een omgevingsbeschikking tweede fase is verleend en een volledige vergunning is verkregen. De tweede fase omgevingsbeschikking bevat de noodzakelijke toestemmingen die niet in een eerste fase zijn vergund. Door aanvraag van een omgevingsbeschikking eerste fase kan een financieel risico voor de aanvrager worden beperkt. Hij hoeft in dit geval nog niet aan alle indieningsvereisten te voldoen. Het rechtsgevolg van een eerste fase-beschikking is dat bij de beoordeling van de gedetailleerde aanvraag voor de overige activiteiten (de tweede fase-aanvraag) niet meer getoetst wordt aan de criteria van de eerste fase. De eerste fase-beschikking kan door het bevoegd gezag worden ingetrokken, indien niet binnen twee jaar nadat deze beschikking is genomen een aanvraag voor een tweede fase-beschikking is ingediend. Beide beschikkingen treden tezamen in werking. Tegen beide beschikkingen staat rechtsbescherming op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) open.

Informatie over de omgevingsvergunning

Er is een kennisplein omgevingsvergunning: <http://omgevingsvergunning.vrom.nl>, hierop vindt u tal van brochures over de omgevingsvergunning. Als u nog geen beeld hebt van wat er allemaal verandert, geven wij u in overweging de volgende informatie te lezen:

- - Infoblad De omgevingsvergunning (september 2008);
- - Handreiking Afstemming omgevingsvergunning: -afstemmen op; afstemmen met - (augustus 2008; een online product).

De Wabo en de Erfgoedverordening

De monumentenvergunning uit de model-Erfgoedverordening integreert volledig in de omgevingsvergunning, omdat het om plaatsgebonden activiteiten gaat. Daarom is in artikel 2.2 van de Wabo bepaald dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een krachtens een verordening aangewezen monument te slopen, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen of te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waarop het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht. Een extra overweging voor het volledig integreren van de monumentenvergunning in de omgevingsvergunning is dat de verlening van de monumentenvergunning in de praktijk vaak samenliep met de verlening van de bouwvergunning of de aanlegvergunning. Er is voor gekozen om de instandhoudingsvergunning van archeologische terreinen op grond van artikel 2.2, tweede lid, Wabo aan te haken bij de omgevingsvergunning (facultatieve integratie). Zolang gemeentelijke bestemmingsplannen nog niet 'Malta-proof' zijn, kan op deze wijze in de omgevingsvergunning bescherming aan archeologische waarden in de bodem worden geboden bij de realisatie van een fysiek project.

De model-Erfgoedverordening bevat de mogelijkheid om nadere regels te stellen. De Wabo ziet op vergunningen en ontheffingen en niet op nadere regels. Het college blijft hiervoor het bevoegd gezag.

Het inhoudelijke toetsingskader van de omgevingsvergunning inzake de gemeentelijke monumenten is in de verordening bepaald.

Voor het overige is bij het opstellen van deze modelverordening rekening gehouden met de 'Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving'. Ook in dit nieuwe model zijn de bepalingen van de Monumentenwet 1988 en de daarin gekozen systematiek als uitgangspunt genomen. In de verordening zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de gemeentelijke beschermde stads- en dorpsgezichten, ondanks dat hiervan in de gemeentelijke praktijk wel gebruik wordt gemaakt. In een voorgaand dereguleringstraject zijn deze artikelen gesneuveld, aangezien het instrument hoge administratieve lasten bij burgers genereert. In het verlengde van het dereguleringsproject in 2007 is er thans voor gekozen om deze bepalingen daarom niet opnieuw in de modelverordening op te nemen. Het staat gemeenten uiteraard vrij om het VNG-model op dit en op andere onderdelen zelf aan te vullen.

B. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemeen

Artikel 1. Begripsbepalingen

Sub a

Bij de omschrijving van het begrip 'gemeentelijk monument' is, met uitzondering van de 50-jaar grens, aansluiting gezocht bij de omschrijving van een monument in de Monumentenwet 1988. De cultuurhistorische waarde is volgens de Memorie van Toelichting de aan een bouwwerk of gebied toegekende waarde, gekenmerkt door het beeld dat is ontstaan en het gebruik dat de mens in de loop van de geschiedenis van dat bouwwerk of dat gebied heeft gemaakt. Dit is een zo ruime omschrijving dat het ook betrekking kan hebben op zaken en gebieden met een geschiedkundige en of bouwhistorische waarde.

Het begrip 'terreinen', als bedoeld in sub 2 van artikel 1, dient ruim te worden uitgelegd. Hoofdzakelijk betreft het locaties waar archeologische waarden in de bodem (kunnen) zitten, maar daarnaast kan het bijvoorbeeld ook gaan om parken, tuinen en een perceel met een of meer bomen. Het is niet vereist dat op het terrein ook een bouwkundig monument voorkomt om over een gemeentelijk monument te kunnen spreken. Een 'zaak' is immers een veel ruimer begrip.

Omdat de 50-jaargrens voor rijksmonumenten niet voor gemeentelijke monumenten is overgenomen, biedt de verordening ook de mogelijkheid om monumenten die (nog) niet op de rijksmonumentenlijst zijn geplaatst omdat ze 'te jong zijn', al op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen.

Uitgangspunt in deze verordening is dat onder het begrip 'zaak' alleen onroerende zaken worden verstaan. Immers, het effectueren van de bescherming vormt een probleem, aangezien roerende monumenten meestal eenvoudig kunnen worden verplaatst en daardoor ongemerkt over de gemeentegrens en daarmee buiten de werking van de verordening worden gebracht. Zaken die naar hun aard roerend zijn, zoals een kerkorgel, kunnen wel de beschermde status krijgen, op basis van de redengevende omschrijving. Met het voorgaande in het achterhoofd is het echter aan gemeenten zelf om met de verordening ook roerende monumenten aan te wijzen. Daarnaast is het ook mogelijk dat gemeenten door middel van aanvullende regelgeving voorkomen dat cultuurhistorische voorwerpen, die als gemeentelijk monument zijn aangewezen, buiten de gemeentegrenzen verdwijnen. Controle en handhaving van deze regelgeving zijn echter nauwelijks mogelijk.

Sub b

Dit betreft de lijst waarop de gemeente de overeenkomstig de verordening aangewezen monumenten registreert. Het plaatsen op de monumentenlijst heeft geen rechtsgevolg. Het betreft slechts een administratieve handeling. Voorafgaand aan de plaatsing op de lijst is het de aanwijzing tot gemeentelijk monument die rechtsgevolg beoogt. Het is inzichtelijker om de aanwijzing en de plaatsing op de lijst uit elkaar te trekken. Zie ook de toelichting op artikel 3, lid 1, en artikel 7.

Sub c

Voor de begripsomschrijving van een 'beschermd monument' is aangesloten bij de begripsomschrijving uit de Wabo. De Wabo zelf verwijst weer naar de Monumentenwet 1988. Deze wet omschrijft een beschermd monument als een onroerend monument dat is ingeschreven in een ingevolge de Monumentenwet 1988 vastgesteld register. Op de vergunningverlening voor rijksmonumenten zijn de bepalingen uit de Wabo van toepassing.

Sub d

Sinds de komst van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 kan elk bevoegd orgaan in de gemeente (raad, college en burgemeester) zelf zijn commissies instellen. De monumentencommissie is een commissie die adviseert aan het bevoegd gezag. In de Erfgoedverordening wordt door de raad bepaald dat een monumentencommissie advies moet uitbrengen aan het bevoegd gezag. Dit vloeit voort uit de Monumentenwet 1988. In artikel 15 van deze wet is bepaald dat de gemeente in een verordening de inschakeling van een commissie moet regelen die adviseert aan het bevoegd gezag over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f van de Wabo. De wetgever geeft hier dus aan dat het college in dit geval geen keuzevrijheid heeft ten aanzien van het instellen van een commissie. Het instellen van de monumentencommissie door het college moet door middel van een apart collegebesluit.

De taken van de monumentencommissie strekken zich uit over de Erfgoedverordening, de Monumentenwet 1988 en de Wabo. Door de monumentencommissie in deze begripsomschrijving bevoegd te verklaren over de toepassing van de Wabo te adviseren aan het bevoegd gezag, is voldaan aan het vereiste, genoemd in artikel 15 van de Monumentenwet 1988. Mocht een gemeente niet over een monumentenbeleid beschikken, dan moet dit niet in de bepaling opgenomen worden. Overigens kan de monumentencommissie worden gecombineerd met een welstandscommissie.

De overige begripsbepalingen zijn in hun definitie al ruim omschreven, zodat deze geen nadere toelichting behoeven.

Hoofdstuk 2. Aanwijzing gemeentelijke monumenten

De Wabo is niet van toepassing op dit hoofdstuk. De Wabo ziet alleen op toestemmingstelsels (vergunningen en ontheffingen). Hierdoor blijft het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag betreffende de aanwijzing van gemeentelijke monumenten.

Artikel 2. Het gebruik van een monument

Het betreft hier vooral de gebruiksmogelijkheden die de eigenaar/gebruiker zelf aan het object toekent. Deze gebruiksmogelijkheden slaan op de constructie en de ligging van het object, maar ook het feitelijke gebruik van het object zelf.

Artikel 3. De aanwijzing tot gemeentelijk monument

Lid 1

De aanwijzing tot gemeentelijk monument en het plaatsen op de monumentenlijst zijn twee zaken met verschillend rechtsgevolg. De aanwijzing heeft rechtsgevolg, het daarna registreren op de gemeentelijke monumentenlijst is slechts een administratieve handeling.

Het besluit tot aanwijzing is een discretionaire bevoegdheid van het college. Na afweging van alle betrokken belangen kan tot aanwijzing worden besloten. De afweging van de belangen van de rechthebbende ten opzichte van de te beschermen monumentale waarden moet uitdrukkelijk gemotiveerd in het besluit naar voren komen (de redengeving). De aanwijzing geeft geen recht op schadevergoeding. De aanwijzing verandert immers over het algemeen niets aan het bestaande gebruik van het monument.

Een aanwijzing heeft echter wel gevolgen voor de mogelijkheden wat betreft het toekomstige gebruik van een monumentaal object. Immers, de monumentaal aangewezen onderdelen mogen slechts met een vergunning (zie art. 10, tweede lid) of slechts op grond van de nadere regels (zie art. 10, derde lid) worden gewijzigd. Het wijzigen van niet-monumentale onderdelen is alleen vergunningvrij wanneer ook geen omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist. Om deze, weliswaar toekomstige, last voor de burger in te perken, dient bij de aanwijzing in de redengevende omschrijving zorgvuldig bekeken te worden wat wel en wat niet van het object tot monumentaal beschermingswaardig onderdeel wordt aangewezen en voor welk deel een vergunningplicht achterwege kan blijven. Mogelijke afweging kan zijn om alleen de vanuit openbare ruimten zichtbare bijzondere onderdelen tot monument aan te wijzen, zodat bijvoorbeeld voor wijzigingen aan de achterkant en het interieur in dat geval geen omgevingsvergunning voor monumenten is vereist maar bijvoorbeeld alleen een omgevingsvergunning voor het bouwen.

Lid 2

Het college moet het advies inwinnen van de monumentencommissie als bedoeld onder artikel 1, sub d. De verordening bindt het advies niet aan bepaalde voorschriften over vorm en inhoud. Een regeling die de taak en werkwijze van de monumentencommissie bepaalt, is daarvoor de aangewezen plaats.

In de verordening is geen bepaling opgenomen dat voordat het college over een aanwijzing een besluit neemt de aanvrager en andere belanghebbenden worden gehoord. Dit is namelijk al geregeld in (de artikelen 4:8 en 4:9 van) de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Lid 3

Dit lid is nodig ondanks het bepaalde in artikel 4:8 Awb dat belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen brengen. Overleg is immers meer dan het naar voren kunnen brengen van zienswijzen.

Lid 4

Monumenten die op grond van een aanwijzing door het Rijk of provincie al op een monumentenlijst zijn geplaatst, komen niet voor aanwijzing als gemeentelijk monument in aanmerking.

Artikel 4. Voorbescherming

Dit artikel regelt de voorbescherming voor toekomstige gemeentelijke monumenten, zoals die ook voor rijksmonumenten geldt. Dat betekent dat in de periode van kennisgeving van het voornemen van het college om een monument op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen tot het daadwerkelijke aanwijzingsbesluit (dit kan ook een afwijzing zijn), de artikelen 10 tot en met 14 van deze verordening van toepassing zijn. Dat betekent onder andere dat een monument tijdens de aanwijzingsprocedure tot gemeentelijk monument niet mag worden afgebroken, gewijzigd, verplaatst (etc.) zonder een omgevingsvergunning voor monumenten of anders dan de bij nadere regels opgestelde wijze. Het gebruik van de voorbeschermingsprocedure is gebonden aan een motivatieplicht, aangezien hieraan voor de eigenaar/gebruiker financiële consequenties zijn verbonden. Immers, gedurende de voorbescherming dienen bouwactiviteiten te worden opgeschort.

Het invoeren van de voorbescherming van een object is een publiekrechtelijke beperking en een beperkingenbesluit in de zin van artikel 1, onder a, sub 1 juncto artikel 1, onder b, sub 5 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Daarmee is ook onder andere artikel 13 van deze wet van toepassing wat betreft de aansprakelijkheid van gemeenten voor geleden schade. Daarom moet een gemeente gegronde redenen kunnen aanvoeren voor het invoeren van de voorbescherming. Zie hiertoe ook de toelichting bij artikel 6 van deze verordening.

Artikel 5. Termijnen advies en aanwijzingsbesluit

In dit artikel worden de termijnen genoemd waarbinnen de monumentencommissie moet adviseren (lid 1) en het college een beslissing moet nemen (lid 2). Door de besluitvorming aan een termijn te binden, weten alle belanghebbenden waar ze aan toe zijn. In het kader van de vermindering van administratieve lasten dient goed nagedacht te worden over de specifieke invulling met betrekking tot de duur van de termijnen. Over het algemeen geldt hoe korter de termijnen zijn, des te minder zijn de administratieve lasten voor de burger.

Het bepaalde in lid 2 heeft tot gevolg dat, wanneer de monumentencommissie niet tijdig adviseert, het college de volgende keuze kan maken: zonder advies een beslissing nemen, of besluiten om een (te laat uitgebracht advies als bedoeld in het eerste lid) toch in hun overwegingen te betrekken. Als het college niet tijdig beslist, is op grond van de Awb sprake van een fictieve weigering. Ingevolge artikel 6:2 Awb staat voor de aanvrager dan de mogelijkheid van bezwaar of administratief beroep open dat ook tegen een reëel besluit open zou staan.

Het artikel bevat geen bepalingen over bekendmaking van het besluit, omdat de Awb dat afdoende regelt (afdeling 3.6).

Artikel 6. Mededeling aanwijzingsbesluit

De ontvangst van de (veelal aangetekende) mededeling (zijnde een afschrift van de inschrijving) van het college is voor alle aan het monumentale object verbonden zakelijk gerechtigden van essentieel belang. De kenbaarheid van de aanwijzing tot monumentaal object is ook te herleiden tot artikel 1, onder a, sub 1 juncto artikel 1, onder b, sub 6 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Daarmee zijn de voorschriften uit deze wet ook van toepassing op een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 6 van deze verordening.

Dit artikel regelt overigens niet specifiek dat de aanwijzing wordt bekendgemaakt aan de eigenaar en de aanvrager, omdat de Awb dat al bepaalt (afdeling 3.6). Indien artikel 4:8 Awb is toegepast (horen van geadresseerde en derdebelanghebbenden) dan dienen de betrokkenen op grond van het bepaalde in artikel 3:43 Awb eveneens een mededeling te ontvangen.

Artikel 7. Registratie op de gemeentelijke monumentenlijst

De registratie van de aanwijzing is een administratieve handeling (en geen besluit). De bedoeling van de bij te houden monumentenlijst is om een ieder snel inzicht te geven in welke zaken als gemeentelijk monument zijn aangewezen en de redengeving daartoe. Wat betreft dit laatste aspect zij tevens verwezen naar de toelichting bij artikel 3, eerste lid (aanwijzing).

Artikel 8. Wijziging van de aanwijzing

Op grond van dit artikel is het mogelijk om de aanwijzing van gemeentelijke monumenten te wijzigen (lid 1). Hiervoor geldt dezelfde voorbereidingsprocedure als voor de aanwijzing zelf (lid 2), tenzij de wijziging van ondergeschikte betekenis is (lid 3). Wijzigingen van de aanwijzing worden doorgevoerd op de gemeentelijke monumentenlijst (lid 4).

Artikel 9. Intrekken van de aanwijzing

Dit artikel geeft de mogelijkheid om de aanwijzing van gemeentelijke monumenten in te trekken (lid 1). Voor intrekking van de aanwijzing is het advies van de monumentencommissie nodig. Monumenten op de gemeentelijke monumentenlijst waarvan de aanwijzing is ingetrokken (omdat ze zijn gesloopt of anderszins volledig teloor gegaan), worden door het college van de monumentenlijst gehaald.

Het kan zinvol zijn om voor een gebouw, waarvoor een aanvraag tot intrekking van de aanwijzing loopt een (uitvoerige) documentatie te eisen. Enerzijds kan deze voor een goede afweging van de aanvraag dienen, anderzijds wordt het gebouw voorafgaand aan de sloop voor de lokale geschiedenis gedocumenteerd.

Hoofdstuk 3. Instandhouding van gemeentelijke monumentale zaken

Artikel 10. Instandhoudingbepaling

De verbodsbepaling in het eerste lid van artikel 10 vertoont gelijkenis met artikel 2.2, eerste lid, onder f van de Wabo waarbij het gaat om de beschermde monumenten uit de Monumentenwet 1988. In dit artikel gaat het alleen over gemeentelijke monumenten. Ten aanzien van de omgevingsvergunningaanvraag voor gemeentelijke monumenten is van belang dat het verkrijgen van gegevens en ontbrekende gegevens geregeld is in de Awb (artikel 4:2 respectievelijk 4:5 en 4:15). In het kader van de Wabo dient de gemeente een aanvraag langs elektronische weg mogelijk te maken. Een schriftelijke aanvraag wordt ingediend met behulp van een door de Minister van VROM vastgesteld formulier.

De Mor voorziet in nadere regels met betrekking tot de indieningsvereisten voor de aanvragen voor een omgevingsvergunning. In paragraaf 5.2 van de Mor zijn specifieke indieningsvereisten opgenomen voor activiteiten met betrekking tot monumenten. De aard, de omvang en de locatie van de werkzaamheden bepalen welke indieningsvereisten gelden. Het bevoegd gezag heeft niet de mogelijkheid van deze indieningsvereisten af te wijken. In het kader van de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven dienen de indieningsvereisten bij de vergunningaanvraag zo beperkt mogelijk gehouden te worden. Zo kan het overleggen van bouwtekeningen worden beperkt tot 1 exemplaar.

In lid 3 van artikel 10 wordt de mogelijkheid geschapen voor het college om nadere regels te stellen die in de plaats kunnen worden gesteld van het verbod uit het eerste lid en de vergunningplicht uit het tweede lid. De Wabo ziet alleen op vergunningen en ontheffingen. Deze bepaling over het stellen van nadere regels valt daarom buiten de Wabo. Het college blijft hiervoor het bevoegde gezag. Het zal hierbij over het algemeen gaan om wijzigingen aan gemeentelijke monumenten die niet van ingrijpende aard zijn. Voornamelijk het reguliere onderhoud kan in vastomlijnde regels worden opgenomen, zodat burgers niet voor relatief eenvoudige wijzigingen (bijvoorbeeld met betrekking tot kleurstelling of het gebruik van identieke materialen) worden geconfronteerd met een vergunningprocedure. In deze nadere regels kunnen dan expliciet die situaties worden benoemd waarin de burger geen vergunning hoeft aan te vragen. Indien echter duidelijk is wat het toetsingskader is voor grote (niet-reguliere) wijzigingen aan een monument, kan ook dit toetsingskader in algemene regels worden opgenomen, zodat burgers nog minder met administratieve lasten worden geconfronteerd.

In de nadere regels (uitvoeringsrichtlijnen of programma's van eisen) kunnen de uitgangspunten, functionele toetsen en aanwijzingen in het kader van de monumentenzorg worden opgenomen. Hierbij dient de bouwkundige en monumentale kwaliteit (behoudtechnische optiek) voorop te staan.

Voorts staat het voeren van (voor)overleg centraal bij dit artikel, zodat maatwerk kan worden geleverd. Praktisch gezien gaat een medewerker monumentenzorg van de gemeente, op locatie en gezamenlijk met de initiatiefnemer, onderzoeken welke aanpassingen mogelijk zijn aan de hand van de algemene regels, zodat de monumentale waarde van het object niet of zo min mogelijk wordt aangetast.

In lid 4 is de bepaling betreffende de religieuze monumenten teruggeplaatst. Is er sprake van een vergunning voor het monument dan is overeenstemming tussen de eigenaar en de vergunningverlener nodig. Overleg en overeenstemming betreffen de wezenlijke belangen van de godsdienstuitoefening in het religieuze monument. Dat betekent dat voor bijvoorbeeld een pastorie of catechisatieruimte deze bepaling dan ook niet geldt.

Artikel 11. De schriftelijke aanvraag

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan op grond van het Bor zowel digitaal als op papier worden ingediend. Een burger heeft de keuze tussen het digitaal dan wel schriftelijk aanvragen van de omgevingsvergunning. Voor ondernemingen en personen met een zelfstandig beroep geldt in beginsel geen keuzevrijheid, zij kunnen uitsluitend een aanvraag langs digitale weg indienen, aangezien een aantal, met name kleinere, bedrijven nog niet over de benodigde voorzieningen beschikt om een aanvraag digitaal in te dienen, is in overleg met diverse brancheorganisaties besloten om de verplichting na verloop van twee jaren in werking te laten treden.

Het Bor bepaalt dat in het kader van de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven het bevoegd gezag bij een schriftelijke aanvraag maar maximaal 4 exemplaren van de aanvraag en de daarbij behorende bescheiden mag opvragen. In bepaalde gevallen kan op grond van het derde lid van artikel 4.2 Bor hiervan worden afgeweken. Er moet dan sprake zijn van twee of meer adviezen of verklaringen van geen bedenkingen.

Artikel 12. Termijnen advies en vergunningverlening

Op grond van artikel 3.7 Wabo is voor de voorbereiding van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 10 de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. Het betreft hier een wijziging ten opzichte van de oude model Erfgoedverordening. Op basis hiervan was op de voorbereiding van deze vergunningaanvraag de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb van toepassing verklaard. Op grond van de Wabo is deze procedure niet meer nodig geacht voor de vergunning betreffende de gemeentelijke monumenten. Echter indien er meerdere activiteiten voor het project moeten worden uitgevoerd en voor één van de andere activiteiten de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van de Wabo gevolgd moet worden, dan wordt voor het hele project de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure gevolgd. Uitgangspunt van de Wabo is dat altijd maar één procedure geldt. Indien er sprake is van een samenloop van procedure geldt de zwaarste procedure (de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure).

Aangezien veelal de reguliere procedure gevolgd zal worden is ervoor gekozen om deze hieronder nader toe te lichten.

De reguliere voorbereidingsprocedure komt tegemoet aan één van de doelen van de Wabo, namelijk het bevorderen van een snelle besluitvorming.

De reguliere voorbereidingsprocedure sluit voor het overgrote deel aan bij titel 4.1 van de Awb. De procedure vangt aan met een verplichte ontvangstbevestiging van het indienen van een aanvraag. Het bevoegd gezag zendt de aanvrager nadat het de aanvraag heeft ontvangen een bericht waarin het vermeldt dat zij bevoegd gezag is, welke procedure zal worden doorlopen, de beslistermijn en de beschikbare rechtsmiddelen en indien de reguliere procedure wordt gevolgd vermeldt het bevoegd gezag tevens dat een beslissing van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag is beslist. Indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag, stelt het bevoegd gezag de aanvrager in de gelegenheid de aanvraag binnen de door hem gestelde termijn aan te vullen. Het bevoegd gezag geeft van de aanvraag met vermelding van de ontvangstdatum kennis in één of meer dag, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Het bevoegd gezag moet op grond van artikel 3.9 Wabo binnen 8 weken een beslissing op de aanvraag nemen. In deze periode moet het bevoegd orgaan eventuele belanghebbenden de mogelijkheid geven om zienswijzen in te brengen (artikel 4:8 Awb).

Het bestuursorgaan kan bij verordening op grond van artikel 2.26, derde lid, Wabo ‘andere instanties’ aanwijzen die in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de (gemeentelijke) monumentencommissie.

Voor het uitbrengen van advies is geen termijn opgenomen. Van belang is dat de adviseur in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen. Het is echter aan de adviseur om te bepalen of hij van deze gelegenheid gebruik wil maken. Het uitbrengen van een advies staat het nemen van een besluit niet in de weg. Wordt het advies niet binnen de gestelde termijn gegeven dan kan het bevoegd gezag de procedure vervolgen. Het bevoegd gezag dient altijd de termijn van 8 weken in acht te nemen. De termijn van 8 weken kan met ten hoogste zes weken worden verlengd. Het bevoegde gezag dient hiervan op dezelfde manier mededeling te doen als van de kennisgeving van de aanvraag. Deze verlenging van 6 weken is voornamelijk bedoeld om de adviseur meer tijd te geven voor het uitbrengen van een advies.

Op grond van artikel 3.6 Awb dient het bestuursorgaan zelf een termijn te stellen voor het uitbrengen van advies, indien dit niet reeds bij wettelijk voorschrift is bepaald. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Gelet op de beslistermijn dient het uitbrengen van het advies door de monumentencommissie parallel te lopen aan de beoordeling van de aanvraag door het bevoegde gezag. Dit parallel lopen van het advies en de beoordeling gebeurt ook al in het kader van de verlening van de evenementenvergunning waarbij een advies van de brandweer is vereist.

Het definitieve besluit wordt gepubliceerd en zes weken ter inzage gelegd waarbij het wordt opengesteld voor het indienen van bezwaar. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking en wordt opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.

In lid 3 van artikel 3.9 van de Wabo is een positieve fatale beslistermijn opgenomen. Deze positieve fatale beslistermijn houdt in dat de overschrijding van de beslistermijn leidt tot een omgevingsvergunning van rechtswege. De omgevingsvergunning wordt conform de aanvraag verleend. Men spreekt ook wel van de fictieve vergunningverlening. De bepalingen uit paragraaf 4.1.3.3 van de Awb zijn van toepassing verklaard, met uitzondering van artikel 4:20b, derde lid en 4:20f. De van rechtswege verleende vergunning treedt in werking met ingang van de dag na de bekendmaking en wordt opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken of indien bezwaar is gemaakt, op dit bezwaar is beslist.

Artikel 13. Weigeringgronden

De omgevingsvergunning wordt geweigerd, indien er strijd is met één van de toetsingscriteria uit het bestaande toetsingskader. De afzonderlijke toetsingskaders zijn onder de Wabo namelijk blijven bestaan. In het kader van dit artikel moet worden afgewogen in hoeverre het belang van monumenten in het geding is. Inhoudelijk kan aangegeven worden dat het belang van de monumentenzorg zwaarder weegt dan andere belangen (bijvoorbeeld het economisch belang). De tekst van het artikel geeft namelijk aan dat het belang van de monumentenzorg zich niet tegen de vergunningverlening mag verzetten. Hierdoor wordt de monumentenzorg centraal gesteld. De vergunning moet op grond van dit artikel worden verleend in de gevallen dat het niet strijdig is met het belang van de monumentenzorg.

Artikel 14. Intrekken van de vergunning

Dit artikellid bevat de mogelijke gronden om een vergunning in te trekken. De bepaling onder b heeft de volgende achtergrond: als de omstandigheden bij de vergunninghouder ten aanzien van het monument wijzigen, dan zou het zo kunnen zijn dat als er een nieuwe belangenafweging zou kunnen plaatsvinden, de belangen van het monument behoren voor te gaan. In dat geval moet het bevoegd gezag mogelijkheden hebben om de vergunning in te trekken.

Hoofdstuk 4. Beschermde monumenten

Artikel 15. Vergunning voor beschermd monument

Lid 1

De procedure voor de afgifte door het bevoegd gezag van de vergunning voor beschermde monumenten staat in paragraaf 3.3 van de Wabo en afdeling 3.4 van de Awb. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing. Hierin verschilt de omgevingsvergunning voor beschermde monumenten van de omgevingsvergunning voor gemeentelijke monumenten. Voor een vergunning als bedoeld in artikel 10 dient namelijk de reguliere procedure gevolgd te worden. Door de inwerkingtreding van de Wabo vindt er geen wijziging in de voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning voor beschermde monumenten plaats. Door dit onderscheid in procedures is de beslistermijn voor beide omgevingsvergunningen niet gelijk. Dit heeft tot gevolg dat de adviestermijn voor beschermde monumenten ook langer zal zijn. Door de komst van de Wabo wordt de kring van belanghebbenden vergroot. Gedurende de termijn van terinzagelegging kan een ieder een zienswijze indienen. Voorheen konden alleen belanghebbenden zienswijzen indienen.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en buiten de bebouwde kom ook Gedeputeerde Staten (hierna: GS), moeten binnen 8 weken (art. 6.4 Bor) na verzending van de adviesaanvraag adviseren. Het definitieve besluit moet binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag worden genomen. Op het definitieve besluit kan nog slechts door belanghebbenden beroep worden ingesteld.

Overigens blijken provincies in de praktijk hieraan op verschillende wijzen invulling te geven. De voorgenomen beperking adviesplicht van de rijksdienst vanaf 2009 zal op bovenstaande van invloed zijn. Daarom wordt de verplichte advisering in het wetsvoorstel 'Wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met onder meer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor monumenten' los gelaten. Alleen wanneer er sprake is van reconstructie, sloop en herbesteding van een beschermd monument zal de adviesplicht van toepassing blijven. Ter compensatie van het wegvallen van het advies van de rijksdienst zullen alle gemeenten vanaf 2009 een monumentencommissie moeten hebben aangesteld, die onafhankelijk en deskundig is. Het overgangsartikel 64 in de Monumentenwet 1988, waarin de rijksdienst bij afwezigheid van een monumentencommissie in diens advisering trad, is ingetrokken. Indien het beschermd monument buiten de bebouwde kom ligt, is het college van B&W verplicht om een afschrift van de aanvraag aan GS te zenden. GS kunnen de adviesbevoegdheid vervolgens naar eigen inzicht invullen en al dan niet tot advisering overgaan, waarvoor men twee maanden de tijd heeft. Het is gewenst dat GS al op voorhand kenbaar maken in welke gevallen zij niet adviseren, zodat de beoogde tijdswinst ook daadwerkelijk kan worden gehaald.

Lid 2

De Monumentenwet 1988 schrijft voor dat de monumentencommissie bij de aanvragen om een omgevingsvergunning voor beschermde monumenten wordt ingeschakeld.

Hoofdstuk 5. Instandhouding van archeologische terreinen

Artikel 16. Instandhoudingbepaling

(gereserveerd t.b.v. gemeentelijk archeologiebeleid)

Artikel 17. Opgravingen en begeleiding

(gereserveerd t.b.v. gemeentelijk archeologiebeleid)

Artikel 18. Procedure

(gereserveerd t.b.v. gemeentelijk archeologiebeleid)

Hoofdstuk 6. Aanwijzing van beeldbepalende en/of karakteristieke panden

Artikel 19 t/m 24

De bepalingen ‘aanwijzing van beeldbepalende en/ of karakteristieke panden’ zijn ruim omschreven, zodat deze geen nadere toelichting behoeven.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 25. Intrekken oude regeling

Dit artikel regelt de intrekking van de oude Erfgoedverordening, zodat niet twee verordeningen van kracht zijn die hetzelfde onderwerp regelen. Het uitdrukkelijk intrekken van een oude regeling mag niet achterwege worden gelaten met een beroep op het beginsel dat een vroegere regeling ter zijde wordt gesteld door een latere regeling.

Artikel 26. Overgangsrecht

In de praktijk blijkt het overgangsrecht vaak problemen te geven. Indien bijvoorbeeld een regeling wordt ingetrokken, is het niet altijd duidelijk welke gevolgen de intrekking moet hebben voor op die regeling gebaseerde beschikkingen. Vanwege de rechtszekerheid en de eerbiediging van bestaande rechten is daarom in deze verordening een overgangsbepaling opgenomen. De bestaande rechten betreffen in dit geval de vergunningverlening.

Artikel 27. Inwerkingtreding

Bekendmaking van deze verordening moet op grond van artikel 142 van de Gemeentewet plaatsvinden tenminste acht dagen voor inwerkingtreding.

Artikel 28. Citeertitel

Dit artikel noemt de naam van de verordening.