

## **Toelichting op de Erfgoedverordening 2010.**

### **A. Algemeen**

Gelet op de aanstaande wijzigingen in de Monumentenwet 1988 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 bestaande gemeentelijke monumentenverordening Neder-Betuwe aangevuld met een archeologisch deel. De samengevoegde delen worden aangehaald als de Erfgoedverordening gemeente Neder-Betuwe 2010.

In de model-erfgoedverordening van de VNG is in het kader van de deregulering getracht de bestaande monumentenvergunning te vereenvoudigen door de mogelijkheid op te nemen dat het college nadere regels kan stellen (uitvoeringsrichtlijnen) waarmee de vergunningplicht (deels) komt te vervallen. Dit is een analoge toepassing van wat op rijksniveau het Algemeen Positief Advies (APA) wordt genoemd: bepaalde (eenvoudige en vastomlijnde) wijzigingen aan een monument mogen op grond hiervan vrijwel altijd worden uitgevoerd zonder een instandhoudingsbepaling te overtreden. De vergunningplicht voor andere, complexe wijzigingen wordt gehandhaafd.

De instandhoudingsbepaling met betrekking tot archeologische terreinen vloeit voort uit de **Wet op de archeologische monumentenzorg** (tot stand gekomen op grond van het Verdrag van Malta) en komt neer op het feit dat gemeenten hun bestemmingsplannen moeten actualiseren met een archeologische paragraaf, zodat voldoende rekening kan worden gehouden (wat betreft de bescherming) met archeologische waarden en het behoud daarvan.

De Erfgoedverordening gemeente Neder-Betuwe 2010 houdt rekening met 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). De noodzakelijke artikelen zijn in deze verordening opgenomen. De monumentenvergunning uit de monumentenverordening 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.

De monumentenverordening bevat de mogelijkheid om nadere regels te stellen. De Wabo ziet toe 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.

### **B. Artikelsgewijze toelichting**

## **Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen**

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

Hier is enigszins afgeweken van de modelverordening van de VNG. Gekozen is voor een strakkere begripsbepaling met omschrijvingen die toch de volledige lading dekken.

In de erfgoedverordening keert het begrip ‘kerkelijk’ monument niet terug. Dit op grond van het feit dat de wijze van aanwijzing niet wezenlijk anders is dan voor reguliere (niet-) kerkelijke monumenten. De insteek van deze verordening is namelijk dat gemeenten overleg voeren met de eigenaar/gebruiker van het aan te wijzen object. Het bestaande (en wellicht ook toekomstige) gebruik van het object moet daarbij worden meegenomen, zodat op dit punt ook het wezenlijke belang van de godsdienstuitoefening kan worden geborgd. Een speciale regeling voor kerkelijke monumenten is daarmee niet noodzakelijk.

Overgenomen uitgangspunt uit de modelverordening is dat onder het begrip ‘zaak’ alleen onroerende zaken worden verstaan. Immers het effectueren van de bescherming is een probleem, aangezien roerende monumenten meestal eenvoudig kunnen worden verplaatst en daardoor ongemerkt over de gemeentegrens en daarmee buiten de werking van de verordening kan worden gebracht. Zaken die naar hun aard onroerend zijn, zoals een kerkorgel, kunnen wel de beschermde status krijgen, op basis van de redengevende omschrijving. Door aanvullende regelgeving kan worden 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 e**

Het is nodig de begripsomschrijving van een ‘beschermd rijksmonument’ in de gemeentelijke verordening te handhaven. Deze verordening is namelijk een voorwaarde voor het verkrijgen door het college van de bevoegdheid om vergunningen voor de wijziging van rijksmonumenten te verlenen. Op de vergunningverlening voor rijksmonumenten zijn met name de artikelen 11 tot en met 21 de Monumentenwet 1988 van toepassing.

#### **Sub i**

Sinds de komst van de Wet dualisering in 2002 kan elk bevoegd orgaan in de gemeente (raad, college en burgemeester) zelf zijn commissie instellen. De Monumentencommissie is een commissie die adviseert aan het college. Normaal gesproken zou het dan ook het college zelf zijn, die deze commissie instelt op grond van artikel 84 van de Gemeentewet. In de monumentenverordening wordt echter door de raad bepaald dat een monumentencommissie advies moet uitbrengen aan het college. Dit vloeit voort uit de Monumentenwet. In artikel 15 van deze wet is bepaald dat de gemeente in een verordening de inschakeling moet regelen die adviseert aan het college over aanvragen van vergunningen als bedoeld in artikel 11 van de Monumentenwet, en die adviseert aan het college 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 een monumentencommissie door het college moet middels een apart collegebesluit. De taken van de monumentencommissie strekken zich uit over de erfgoedverordening Neder-Betuwe en de Monumentenwet 1988. Door de monumentencommissie in deze begripsomschrijving bevoegd te verklaren over de toepassing van de Monumentenwet

1988 te adviseren aan het college, is voldaan aan het vereiste, genoemd in artikel 15, lid 1, van de Monumentenwet 1988.

Aangezien de gemeente Neder-Betuwe niet over een uitgewerkt monumentenbeleid beschikt is gekozen om de wettelijke taak, het adviseren over planwijzigingen, onder te brengen bij de geïntegreerde Monumenten en Welstandscommissie. Deze geïntegreerde commissie behandelt alleen planwijzigingen, hiervoor wordt Gelders Genootschap te Arnhem ingeschakeld.

## **Hoofdstuk II Bescherming 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. In de toelichting bij artikel 1 is al kort aangegeven dat het gemeentelijk kerkelijke monument niet als 'specialis' in deze erfgoedverordening is opgenomen. Het specifieke gebruik in het geval van kerkgenootschappen, namelijk de erediensten, kan daarmee op grond van deze bepaling worden gewaarborgd, zodat ook in die zin geen afzonderlijke regeling voor gemeentelijke kerkelijke monumenten noodzakelijk is.

### **Artikel 3**

#### **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 gebruik van het monument.

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald wie onder het begrip belanghebbende verstaan wordt. Artikel 1:2 van die wet bepaald het volgende:

- “ 1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.”

#### **Lid 2**

Het college moet het advies inwinnen bij de Monumentencommissie. 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.

Er wordt niet bepaald dat de aanvrager en andere belanghebbenden worden gehoord

voordat het college over een aanwijzing een besluit neemt, omdat dit is geregeld in (de artikelen 4:8 en 4:9 van) de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

### Lid 3

Het bouwhistorisch onderzoek van een gebouw geeft meer inzicht in de historische geschiedenis van een gebouw. In de Monumentenwet 1988 is geen bepaling over bouwhistorisch onderzoek opgenomen. Het laten verrichten van bouwhistorisch onderzoek behoort daarmee tot de beleidsvrijheid van de gemeente. Er is een tweetal momenten te onderscheiden wanneer een gemeente bouwhistorisch onderzoek kan vragen.

Ten eerste bij een (aanvraag tot) aanwijzing als gemeentelijk monument. De informatie over de bouwhistorische waarde van een gebouw kan van invloed zijn op de beslissing van het college om het pand al dan niet als gemeentelijk monument aan te wijzen en op de wijze waarop het pand in de registers wordt ingeschreven.

Ten tweede bij aanvragen voor vergunning tot wijziging van een gemeentelijk monument. De bouwhistorische waarde die door een verbouwing of andere wijziging aangetast wordt is van invloed op de beslissing van het bevoegd gezag.

Alhoewel het er in beide gevallen om gaat om informatie te krijgen over de bouwhistorische waarde van een pand zijn de mogelijkheden om het bouwhistorisch onderzoek te kunnen uitvoeren verschillend. Dit vindt zijn oorzaak in wiens belang de aanvraag tot aanwijzing als gemeentelijk monument of de vergunningaanvraag wordt gedaan. Daarnaast is van belang of het al dan niet een woning betreft. Dit heeft te maken met de mogelijkheden om een gebouw als gemeente binnen te kunnen treden.

De aanvraag tot aanwijzing als gemeentelijk monument is in veel gevallen niet afkomstig van de eigenaar van het pand. Veelal dient een belangenvereniging voor monumenten een aanvraag tot aanwijzing in. In die gevallen dat een ander dan de eigenaar van een pand een aanvraag tot aanwijzing indient, dan wel de gemeente ambtshalve aanwijzingsvoorstellen doet, kan het college de eigenaar moeilijk verplichten bouwhistorisch onderzoek uit te voeren. Indien de eigenaar of gebruiker een aanvraag voor vergunning tot wijziging van het gebouw indient, kan het bevoegd gezag hieraan de voorwaarde verbinden dat bouwhistorisch onderzoek wordt verricht. In dat geval zullen (een deel van) de kosten van het bouwhistorisch onderzoek ten laste van de eigenaar kunnen worden gebracht, gezien het belang dat deze bij de vergunningverlening heeft (zie verder bij 'Vergunning tot wijziging van een monument').

Om het bouwhistorisch onderzoek uit te voeren moet men het gebouw betreden. Voor het binnentreden is toestemming van de eigenaar nodig. Deze toestemming vormt, naast de kosten van het onderzoek, het tweede mogelijke knelpunt voor het bouwhistorisch onderzoek. Bij het binnentreden moet onderscheid worden gemaakt tussen woningen en gebouwen anders dan woningen. Het binnentreden van woningen is in verband met het huisvrederecht aan strengere voorwaarden gebonden dan het binnentreden van andere gebouwen.

Op grond van de Gemeentewet kan de gemeente zich niet de toegang tot een woning verschaffen ten behoeve van het verrichten van bouwhistorisch onderzoek. Het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoners is slechts toegestaan in die gevallen dat het binnentreden tot doel heeft het handhaven van de

openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. Bouwhistorisch onderzoek heeft dit niet tot doel. Bij woningen is de gemeente dus afhankelijk van de bereidheid van de woningeigenaar om bouwhistorisch onderzoek uit te laten voeren. Argumenten die de gemeente kan gebruiken zijn het verkrijgen van zicht op de cultuurhistorische waarde van een gebouw en het feit dat mogelijk anders bij een aanvraag om vergunning bouwhistorisch onderzoek als voorwaarde kan worden gesteld. De situatie is anders in die gevallen dat het andere gebouwen dan woningen betreft. In de verordening is in artikel 16 opgenomen dat door het bevoegd gezag aangewezen personen in het kader van het toezicht op de naleving van de verordening ruimten binnen kunnen treden. Dit geldt ook voor het doen van bouwhistorisch onderzoek op grond van de verordening.

Het bevoegd gezag kan voordat zij een besluit neemt over de vergunningverlening tot wijziging van een monument bepalen dat informatie over de bouwhistorische waarde van het gebouw nodig is. Het is niet noodzakelijk om het vragen van bouwhistorisch onderzoek in de verordening vast te leggen. De voorwaarden die de gemeente omtrent de afhandeling van aanvragen om een beschikking op grond van de Awb (artikel 4:5) kan stellen bieden voldoende houvast.

Argument hierbij is dat inzicht in de cultuurhistorische waarde van een gebouw bij de beoordeling van de aanvraag tot wijziging van een monument van belang is. Het bevoegd gezag bepaalt dan dat (de uitkomst van) een bouwhistorisch onderzoek tot de noodzakelijke gegevens behoort om tot een beoordeling van de aanvraag te komen. Hierbij moet wel sprake zijn van evenredigheid. Het bevoegd gezag kan de aanvrager bijvoorbeeld niet verplichten om voor het gehele pand bouwhistorisch onderzoek uit te voeren als slechts voor een deel van het pand een vergunning wordt aangevraagd. Daarnaast moet het bevoegd gezag bij het stellen van voorwaarden rekening houden met de kosten die met het bouwhistorisch onderzoek zijn gemoeid. Deze kosten moeten in redelijke verhouding tot de kosten van de verbouwing staan. Er zijn binnen het bouwhistorisch onderzoek verschillende gradaties aan te geven (mate van gedetailleerdheid).

Het feit dat het binnentreden van een woning niet afgedwongen kan worden is bij een aanvraag tot vergunningverlening geen probleem. Indien de eigenaar weigert om de personen die het bouwhistorisch onderzoek moeten verrichten binnen te laten, dan kan hij niet aan de verplichting van de vereiste bescheiden voldoen. In die gevallen zal het bevoegd gezag de aanvraag, na herhaald verzoek de verlangde gegevens te leveren, niet in behandeling nemen.

Bij de verlening van de vergunning kan het bevoegd gezag in de vergunningvoorwaarden het doen van onderzoek en het verstrekken van documentatie tijdens de bouwwerkzaamheden regelen, net als het veilig stellen van de afkomende bouwhistorische elementen.

#### Lid 4

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

#### Lid 5

Monumenten die al op een rijkslijst of een provinciale lijst staan, komen niet voor aanwijzing als gemeentelijk monument in aanmerking.

#### Lid 6

Dit lid 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) artikel 9 tot en met 13 van deze verordening van toepassing zijn. Dat betekent onder andere dat een monument tijdens de aanwijzingsprocedure tot beschermd gemeentelijk monument niet mag worden afgebroken, gewijzigd, verplaatst (etc.) zonder een vergunning van het college.

#### Artikel 4

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 de aanvrager, eigenaar en andere belanghebbenden beter waar ze aan toe zijn. De redactie van 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 het (te laat, maar binnen de termijn voor het college, uitgebrachte) advies, 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 staat voor de aanvrager dan de mogelijkheid van bezwaar of administratief beroep open die 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 5

De mededeling van het college is voor de eigenaar en de anderszins zakelijk gerechtigden van essentieel belang. Het is dan ook zaak dat de mededeling door de geadresseerde wordt ontvangen. In de regel zal de mededeling bij aangetekend schrijven uitgaan. In latere instantie kan hij zich er dan niet op beroepen van niets te weten.

Dit artikel regelt niet dat de aanwijzing wordt bekendgemaakt aan de eigenaar en de aanvrager, omdat de Awb zulks bepaalt (afdeling 3.6). Is artikel 4:8 toegepast (het horen van geadresseerde en van derde belanghebbenden) en is van de daar geboden mogelijkheid gebruik gemaakt, dan dienen de betrokkenen op grond van het bepaalde in artikel 3:43 Awb een mededeling te ontvangen.

#### Artikel 6

Door aanwijzing als gemeentelijk monument is het gehele pand, inclusief het interieur, onder de werking van de verordening geplaatst. Andere zaken die zich op het perceel van het monument bevinden, zoals bijgebouwen, tuininrichting en bomen moeten expliciet worden aangegeven, willen zij onder de werking van de verordening vallen. Voor elke wijziging van het monument is dus een vergunning nodig. Voor de duidelijkheid, bijvoorbeeld in verband met kadastrale vernummering, kan ook een plattegrond worden aangehecht.

De registratie van de aanwijzing is een administratieve handeling (en geen besluit). De

bedoeling van de aldus bij te houden monumentenlijst is om eenieder snel inzicht te geven in welke zaken om welke reden als gemeentelijk monument zijn aangewezen.

#### **Artikel 7**

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 8**

Via dit artikel is het mogelijk om de aanwijzing van gemeentelijke monumenten in te trekken (lid 1). Ook hiervoor geldt dat het advies van de Monumentencommissie nodig is, tenzij het gaat om spoedeisende gevallen (lid 2). 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.

Lid 3 regelt dat monumenten die na aanwijzing als gemeentelijk monument worden geregistreerd als rijksmonument, vanaf dat tijdstip geacht worden niet meer te zijn aangewezen.

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 III : Vergunningverlening voor gemeentelijke monumenten**

#### **Artikel 9**

De verbodsbepaling van artikel 9 vertoont gelijkenis met artikel 2.1 eerste lid onder f van de Wabo, waarbij het gaat om de beschermde monumenten uit de Monumentenwet 1988.

Dit artikel regelt dat een vergunning nodig is voor onder andere het afbreken, verstoren of in enig opzicht wijzigen van een monument. Dit geldt ook voor archeologische monumenten. Over opgravingen en vondsten is niets in de verordening geregeld. Reden hiervoor is dat deze aspecten uitputtend in de Monumentenwet 1988 zijn geregeld.

De Monumentenwet 1988 regelt:

- dat voor opgravingen een vergunning nodig is;
- dat een rechthebbende van een terrein moet dulden dat de opgravingsbevoegde zijn terrein betreedt en eventueel opgravingen verricht;
- de eigendomskwestie van vondsten;
- een schaderegeling.

Ten aanzien van de de vergunningaanvraag 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.

Wat de eventueel benodigde gegevens voor bouwhistorisch onderzoek betreft wordt verwezen naar de toelichting van artikel 3, lid 3.

#### **Artikel 10**

De verordening legt de vergunningverlening ten aanzien van rijksmonumenten op basis van de Monumentenwet 1988 en de Wabo in handen van het bevoegd gezag.

Het is verstandig de vergunningverlening voor rijks- en gemeentelijke monumenten procedureel en inhoudelijk zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Het is voor de aanvrager, maar ook voor de behandelende gemeentelijke diensten en voor het college van praktische betekenis dat beide aanvragen zoveel mogelijk langs dezelfde weg worden afgehandeld.

De Monumentenwet 1988 en de Wabo regelt de vergunningverlening voor de wijziging van rijksmonumenten door het bevoegd gezag. In dit artikel gaat het derhalve alleen over gemeentelijke monumenten.

#### **Artikel 11**

##### **Lid 1**

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 monumentenverordening 1999. 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 procedures 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 college 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 een 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) geïntegreerde Monumenten- en welstandscommissie.

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 geïntegreerde Monumenten- en welstandscommissie 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.

Lid 6 sluit aan bij de regeling voor rijksmonumenten in art. 2.22 lid 2 van de Wabo. Hierdoor wordt de mogelijkheid geboden om ook voor gemeentelijke monumenten voorschriften aan de vergunning te verbinden in het belang van de monumentenzorg. Bovendien is hiermee ook tot uitdrukking gebracht dat voorschriften op basis van de

verschillende toestemmingsstelsels, die onder de Wabo zijn gebracht, niet met elkaar in tegenspraak dienen te zijn. De monumentale waarde van een gemeentelijk monument dient evenals die van een rijksmonument optimaal behouden te kunnen blijven binnen het vergunningsstelsel van de Wabo.

De beoordelingstermijn is krap. Het verdient dan ook aanbeveling op basis van een schetsplan overleg te plegen voordat de vergunningaanvraag wordt ingediend.

## Artikel 12

### Lid 1

Dit artikellid bevat de mogelijke intrekkinggronden. De bepaling onder c 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 college de mogelijkheden hebben om de vergunning in te trekken.

### Lid 2

Gelet op de taak van de geïntegreerde Monumenten- en welstandscommissie, ligt het voor de hand dat een afschrift van de intrekking aan die commissie wordt gezonden. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin het aanbeveling verdient om de geïntegreerde Monumenten- en welstandscommissie om advies te vragen. De commissie kan ook ongevraagd adviseren.

De in kennisstelling van de vergunninghouder en het met redenen omkleed moeten zijn van het besluit zijn weggelaten, omdat artikel 3:41 Awb dit regelt.

## Artikel 13

Dit artikel sluit aan bij de regeling voor rijksmonumenten in art. 2.15 Wabo. De omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet. Het bevoegd gezag maakt een afweging tussen het belang van de aanvrager van een vergunning en het algemeen belang van de bescherming van het object op grond van artikel 3 van deze verordening. De aanwezige monumentale waarden zijn daarbij de basis voor de toetsing van een vergunningaanvraag. Bij deze afweging houdt het bevoegd gezag redelijkerwijs rekening met de wensen ten aanzien van het gebruik van het object. Gebruik van een object is een economische basis voor de instandhouding van het monument. Dat sluit niet uit dat bij deze afweging geconcludeerd kan worden dat de monumentale waarden zodanig zijn dat niet aan de wensen van een aanvrager om vergunning tegemoet gekomen kan worden.

## **HOOFDSTUK IV: GEMEENTELIJK ARCHEOLOGISCH WAARDEVOL GEBIED EN ARCHEOLOGISCH WAARDEVOL VERWACHTINGSGBIED**

## Artikel 17

### Lid 2

De aanvrager dient een gekwalificeerd bureau in te schakelen voor het doen van een inventariserend onderzoek. Het onderzoeksrapport dient te worden ingediend bij het college, welke het ter advies naar een ander archeologisch adviesbureau zal sturen. Deze zal moeten bepalen of verder archeologisch onderzoek noodzakelijk is en om als

voorwaarde aan de monumentenvergunning te verbinden (zie ook de bouwverordening Neder-Betuwe).

### Lid 3

Hierbij is de verordening aangepast aan de lokale situatie; hiermee wordt voorkomen dat onwerkbaar situaties ontstaan.

## **Hoofdstuk IV. Beschermd gemeentelijke dorpsgezichten**

### Artikel 19

Indien de cultuurhistorische waarde haar grond vindt in het totaal van een gebied en veel minder in het individuele monument of complex en het gebied met name een lokale betekenis heeft, kan het college overgaan tot het aanwijzen van gemeentelijke stads- of dorpsgezichten.

Met name voor de gebieden met veel jongere bouwkunst, die in het kader van het Monumenten Inventarisatie Project zijn geïnventariseerd, kan de aanwijzing een goed instrument zijn om de algehele cultuurhistorische waarde van dat gebied te beschermen.

Qua procedure is aansluiting gezocht bij de aanwijzing en registratie van beschermd monumenten. Gelet op de omvang van een stads- of dorpsgezicht en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden, zijn de termijnen ruimer gesteld dan bij bescherming van individuele monumenten.

### Artikelen 20 en 21

Ook bij de wijziging en intrekking van een beschermd gemeentelijk stads- en dorpsgezicht is aansluiting gezocht bij de procedure voor beschermd monumenten. Indien een stads- of dorpsgezicht wordt aangewezen op grond van artikel 35 van de Monumentenwet 1988 wordt de aanwijzing op grond van artikel 16 van de Monumentenwet 1988 geacht te zijn ingetrokken. Hiervoor is dus geen afzonderlijk besluit van het college vereist.

### Artikel 22

Op grond van dit artikel is de gemeenteraad verplicht een bestemmingsplan of beheersplan vast te stellen ter bescherming van een beschermd stads- en dorpsgezicht. Dit (gedetailleerde) bestemmingsplan moet de basis bieden voor het beschermen van de structuurbepalende delen van het betreffende gebied. Deze structuurbepalende delen worden benoemd in de beschrijving van het beschermd stads- of dorpsgezicht. Op basis hiervan kunnen bij (ver)bouwplannen nadere eisen worden gesteld. Deze nadere eisen kunnen bijvoorbeeld worden ingevuld door het welstandsbeleid, een Cultuurhistorische effectrapportage (CHER) of een beeldkwaliteitsplan.

Als een bestaand bestemmingsplan of beheersplan de nodige bescherming biedt, kan bij het aanwijzingsbesluit worden bepaald dat geen nieuw bestemmingsplan hoeft te worden vastgesteld. De gemeente Neder-Betuwe heeft vóór de aanwijzing van gemeentelijk stads- of dorpsgezichten reeds bestemmingsplannen ontwikkeld en vastgesteld welke ofwel geheel ofwel in belangrijke mate als bestemmingsplannen kunnen worden aangemerkt die op basis van de aanwijzing moeten worden vastgesteld ter bescherming van het stads- of dorpsgezicht. Het is dan weinig zinvol om het bestemmingsplan in het geheel opnieuw in procedure te brengen. Bij een besluit tot aanwijzing van een stads- of dorpsgezicht zal dan ook expliciet worden aangegeven in hoeverre het op dat moment geldende bestemmingsplan eventuele wijzigingen c.q. aanvullingen behoeven.

## **Artikel 23**

In deze verordening is gekozen voor aansluiting bij de tekst van artikel 37 van de Monumentenwet 1988. Deze sloopregeling heeft betrekking op alle bouwwerken in een beschermd gemeentelijk stads- of dorpsgezicht

## **Hoofdstuk VI: Rijksmonumenten**

### **Artikel 24**

Ingevolge de wetswijziging op de Monumentenwet 1988, ingaande op 1 januari 2009, wordt de ministeriële adviesplicht beperkt tot bepaalde gevallen. Dit zijn: reconstructie, sloop of herbestemming. Hierdoor krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid over de 'normale' vergunningaanvragen voor rijksmonumenten. Er is daarom gekozen voor dezelfde procedure als bij gemeentelijke monumenten.

Aan de adviesplicht van Gedeputeerde Staten (GS) verandert voorlopig niets: voor rijksmonumenten buiten de bebouwde kom dient dus nog steeds advies te worden gevraagd bij GS. GS heeft hiervoor, zoals vermeld, twee maanden de tijd.

### **Artikel 25**

#### **Lid 1**

De procedure voor de afgifte door het college van de vergunning voor rijksmonumenten 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 eenieder 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), moet 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.

#### **Lid 2 en 3**

De Monumentenwet 1988 schrijft voor dat de Monumentencommissie (lees: geïntegreerde Monumenten- en welstandscommissie bij de aanvragen om vergunning voor rijksmonumenten wordt ingeschakeld. Om te voorkomen dat dit wettelijke vereiste door het ontbreken van het advies van de commissie tot moeilijkheden leidt bij de afgifte van de vergunning, is in lid 3 bepaald dat de geïntegreerde Monumenten- en welstandscommissie geacht wordt te hebben geadviseerd na het verstrijken van de in lid 2 gestelde adviestermijn.

## **Hoofdstuk VII – Slot- en overgangsbepalingen**

### **Artikel 26**

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft uitgemaakt dat de monumentenverordening zonder een schadevergoedingsregeling rechtsgeldig is (BR 86,604).

Dit artikel is dus niet verplicht. Alternatief voor een schadevergoedingsregeling is de civielrechtelijke jurisprudentie over schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (Boek 6, artikel 126 BW).

Ten opzichte van de (on)rechtmatige-daadprocedure, heeft een schadevergoedingsregeling de volgende voordelen:

- een lage drempel voor de burger en meer mogelijkheden voor overleg (administratieve voorprocedure);
- samenhang tussen monumenten en ruimtelijke ordening (artikel 49 WRO); vandaar dat in lid 2 voor de behandeling van de aanvragen de bepalingen van de verordening ter regeling van de procedure bij toepassing van artikel 49 van de WRO van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Ten opzichte van de (on)rechtmatige-daadprocedure, heeft de schadevergoedingsregeling de volgende nadelen:

- zoals vermeld is de regeling geen wettelijke verplichting;
- de regeling kan een aanzuigende werking hebben;
- er is een (civielrechtelijk) alternatief.

#### Artikel 27

Artikel 154, lid 1, van de Gemeentewet laat aan de gemeentelijke wetgever de keuzemogelijkheid om op overtreding van verordeningen een geldboete te stellen van de tweede of de eerste categorie. In artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht zijn de geldboetecategorieën opgenomen. De op te leggen boete voor strafbare feiten in de eerste categorie is maximaal € 370,- (januari 2008); in de tweede categorie maximaal € 3.700,- (januari 2008). Het is de gemeente niet toegestaan om een hogere geldboete op te nemen dan in genoemde categorieën.

In de Monumentenwet 1988 is handelen in strijd met artikel 11 (het verbod om een monument zonder vergunning te wijzigen of af te breken) gekoppeld aan een geldboete van de vijfde categorie (€ 74.000,- (januari 2008)).

Op gemeentelijk niveau is, gelet op de ernst van dit vergrijp, de hoogte van de strafmaat voor rijksmonumenten en de wens om enige preventieve werking te bereiken, de keuze voor de geldboete van de tweede categorie voor de hand liggend.

In de verordening hoeft niet de mogelijke straf opgenomen te worden om bij overtreding de rechterlijke uitspraak openbaar te maken. Een dergelijke strafbepaling is overbodig, omdat iedere rechterlijke uitspraak openbaar is.

#### Artikel 28

In dit artikel worden toezichthouders aangewezen overeenkomstig modelbepaling 90.M van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr). De basis voor deze bevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 van de Awb. In dit hoofdstuk zijn algemene regels gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften. Afdeling 1 van dit hoofdstuk geeft regels voor het toezicht.

Toezichthouders zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 Awb). De aanwijzing van toezichthouders kan derhalve in de

Monumentenverordening plaatsvinden. Een deel van de toezichthouders wordt in de verordening zelf aangewezen (dit is noodzakelijk indien een toezichthouder tevens opsporingsbevoegdheden dient te krijgen, zie ook verderop). Hiernaast kunnen toezichthouders door het college dan wel de burgemeester worden aangewezen.

#### Artikel 29

De bevoegdheid hiertoe vloeit voort uit de artikelen 160 (nieuw) en 174 van de Gemeentewet waarin het college respectievelijk de burgemeester belast is met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen.

Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoriaal worden aangewezen. Bij een individuele aanwijzing worden personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door aanduiding van hun functie. Bij een categorale aanwijzing wordt in het aanwijzingsbesluit veelal de dienst genoemd waartoe de met toezicht belaste personen behoren.

Een toezichthouder dient zich, indien gevraagd, te kunnen legitimeren (artikel 5:12 Awb). Het legitimatiebewijs wordt uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Het in artikel 5:12, derde lid van de Awb genoemde model van het legitimatiebewijs is vastgesteld bij de Regeling model legitimatiebewijs toezichthouders Awb (Stcrt. 2000, 131). Deze regeling bevat geen echt model, maar een opsomming van alle elementen die in ieder geval op het legitimatiebewijs moeten zijn opgenomen en een voorbeeld van een legitimatiebewijs.

In artikel 5:13 Awb is het evenredigheidsbeginsel neergelegd. Een toezichthouder mag zijn bevoegdheid slechts uitoefenen voorzover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Een toezichthouder kan derhalve niet te allen tijde gebruik maken van alle bevoegdheden die in de Awb standaard aan toezichthouders worden toegekend. Steeds zal de afweging gemaakt moeten worden of het voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk is. Bepalend hiervoor is de aard van het voorschrift op de naleving waarvan een toezichthouder moet toezien.

Op basis van artikel 5:15 Awb is een toezichthouder bevoegd elke plaats te betreden met uitzondering van woningen, zonder toestemming van de bewoner. 'Plaatsen' is daarbij een ruim begrip en omvat niet alleen erven en andere terreinen, maar ook gebouwen en woningen. Dat de Awb een uitzondering maakt voor het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner vloeit voort uit het in artikel 12 van de Grondwet vastgelegde 'huisrecht'. Op grond hiervan is voor het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner steeds een grondslag in een bijzondere wet vereist.

Het onderscheid tussen toezicht en opsporing is van belang, aangezien er een onderscheid bestaat, zowel naar inhoud als naar de voorwaarden waaronder zij op grond van de wet kunnen worden uitgeoefend. Het kenmerkende onderscheid tussen beide is dat bij toezicht op de naleving geen sprake hoeft te zijn van enig vermoeden van overtreding van een wettelijk voorschrift en bij opsporing wel. Ook zonder dat vermoeden heeft het college de taak na te gaan of bijvoorbeeld de voorschriften van een vergunning in acht worden genomen. Indien mocht blijken dat in strijd met het voorschrift wordt gehandeld, hoeft dit ook niet automatisch te leiden tot een strafrechtelijke vervolging. Het hanteren van bestuursrechtelijke middelen zoals het intrekken van de vergunning of het toepassen van bestuursdwang vormen in veel gevallen een meer passende reactie.

Ook al is de uitoefening van het toezicht niet gebonden aan het bestaan van vermoeden dat een wettelijk voorschrift is overtreden, toch kan hiervan wel blijken bij het toezicht. Op dat moment wordt de vraag naar de verhouding tussen de toezichthoudende- en de opsporingsbevoegdheden van belang, in het bijzonder wanneer beide bevoegdheden in dezelfde persoon zijn verenigd. Beide bevoegdheden kunnen naast elkaar worden toegepast, zolang gezorgd wordt dat de bevoegdheden die samenhangen met het toezicht en de bevoegdheden die samenhangen met de opsporing worden gebruikt waarvoor ze zijn toegekend. Op het moment dat toezicht overgaat in opsporing is het derhalve zaak er voor te zorgen dat de waarborgen die aan de verdachte toekomen in het kader van de opsporing in acht worden genomen.

De voornaamste verschillen tussen toezicht en opsporing zijn de volgende.

- Toezicht heeft betrekking op de naleving van de voorschriften die tot burgers en bedrijven zijn gericht en heeft vaak preventieve werking. Opsporing dient gericht te zijn op strafrechtelijke afdoening.
- Toezicht is een bestuurlijke activiteit en wordt derhalve genormeerd door de Awb. De opsporing wordt geregeld in het Wetboek van Strafvordering (WvSv).

In de artikelen 141 en 142 WvSv worden de met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die in principe voor alle strafbare feiten geldt (algemene opsporingsbevoegdheid). Dit geldt onder andere voor de ambtenaren van de regiopolitie. Artikel 142 betreft de buitengewone opsporingsambtenaren die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten (beperkte opsporingsbevoegdheid). Daarnaast kan in een bijzondere wet, bijvoorbeeld de Monumentenwet, opsporingsambtenaren aangewezen worden.

#### Artikel 30

De datum van inwerkingtreding van deze verordening en het vervallen van de oude verordening is gekoppeld aan de datum van inwerkingtreding van de Wabo. Bekendmaking van deze verordening moet op grond van artikel 142 van de Gemeentewet plaatsvinden tenminste acht dagen voor inwerkingtreding.

Vervolgens wordt bepaald dat de op grond van de oude verordening op de gemeentelijke monumentenlijst voorkomende monumenten geacht worden te zijn aangewezen en geregistreerd overeenkomstig deze nieuwe verordening (de lid 3). Ten slotte is in lid 4 geregeld dat aanvragen om vergunning voor gemeentelijke monumenten die zijn ingediend vóór het van kracht worden van deze verordening, worden afgehandeld op grond van de oude verordening.

#### Artikel 31

Dit artikel noemt de naam van de verordening.