

## **Toelichting op de Erfgoedverordening Heemstede 2017**

### **ALGEMEEN DEEL**

Het gemeentelijk erfgoedbeleid verandert. Vooral de bundelingen van wetgeving in één Erfgoedwet en de verwachte invoering van de Omgevingswet stimuleren zowel een meer integraal gemeentelijk erfgoedbeleid als de erkenning dat erfgoed een integraal onderdeel is van (de kwaliteit van) de fysieke leefomgeving. Door de invoering van deze twee wetten is het bereik van de Erfgoedverordening Heemstede 2017 in vergelijking met de voorgaande verordening smaller: belangrijke fysieke onderwerpen zoals de bescherming van archeologische waarden en verwachtingen worden steeds minder geregeld via de verordening en meer via bestemmingsplannen en straks, onder de Omgevingswet, het omgevingsplan. Per saldo leidt een en ander tot een vereenvoudigde Erfgoedverordening.

De Erfgoedverordening wordt vernieuwd vanwege de invoering van de nieuwe Erfgoedwet, per 1 juli 2016. De Erfgoedwet vervangt en integreert verschillende wettelijke regelingen op het gebied van het cultureel erfgoed. Naast de Erfgoedwet wordt besluitvorming over cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving op termijn geregeld via de Omgevingswet. De Erfgoedwet anticipeert op de invoering van de Omgevingswet door overgangsrecht als gevolg waarvan delen van de Monumentenwet 1988 van kracht blijven, tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarom is deze verordening zowel gebaseerd op de Erfgoedwet als op de Monumentenwet 1988.

### **Reikwijdte**

De Erfgoedwet integreert de Regeling materieelbeheer museale voorwerpen 2013, de Wet verzelfstandiging museale diensten, de Monumentenwet 1988, de Wet tot behoud van cultuurbezit, de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen en de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied. In aansluiting op het vigerende beleid is uitgegaan van een Erfgoedverordening die uitsluitend ziet op het onroerend cultureel erfgoed (monumenten) en niet op het als roerend (museale) cultureel erfgoed (cultuurgoederen).

Deze verordening ziet in beginsel niet meer op archeologie. Archeologische waarden worden geborgd via het ruimtelijke spoor (lees: de bestemmingsplannen en de vergunningen op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening en artikel 5.2 van het Besluit omgevingsrecht. Voor de zekerheid is in artikel 14 voorzien in een vangnetbepaling.

### **Wettelijke grondslag**

De grondslag voor deze verordening bestaat uit artikel 3.16 van de Erfgoedwet en, op de voet van het overgangsrecht van artikel 9.1 van de Erfgoedwet, de artikelen 12, 15 en 38 van de Monumentenwet 1988. Deze laatste wetgeving blijft op grond van het overgangsrecht van de Erfgoedwet van kracht tot de invoering van de Omgevingswet. Daarnaast zijn ook de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) van belang in verband met de bescherming van monumenten door middel van omgevingsvergunningen.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

## **Artikel 1**

### *Archeologische waardenkaart*

De gemeentelijke archeologische waardenkaart vormt een praktische oplossing in het geval dat de bescherming van archeologische monumenten (nog) niet in bestemmingsplannen is opgenomen. In dat geval kunnen gebieden op een dergelijke waardenkaart worden opgenomen, indien blijkt dat daar op grond van gemeentelijk historisch onderzoek mogelijk archeologische sporen in de bodem kunnen worden aangetroffen. De kaart maakt onderdeel uit van de Cultuurnota 2016 t/m 2019 "Verbinding met én door Cultuur" (vastgesteld in de raadsvergadering van 17 december 2015).

### *Beschermde gemeentelijk monument*

De bescherming op grond van deze verordening richt zich op onroerende zaken. Roerende zaken (cultuurgoederen en verzamelingen) worden derhalve niet beschermd. Zaken die naar hun aard onroerend zijn, zoals een kerkorgel, kunnen wel de beschermde status krijgen.

### *Gemeentelijk erfgoedregister*

Het gemeentelijke erfgoedregister heeft betrekking op al het (beschermd) gemeentelijk aangewezen cultureel erfgoed als dat krachtens deze verordening is gebeurd. Tevens zijn de gegevens over de door het rijk aangewezen rijksmonumenten in het register opgenomen.

### *Monumentencommissie*

De taken van genoemde commissie strekken zich uit over de Erfgoedverordening, de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Door de commissie op te nemen in deze verordening, is voldaan aan het vereiste, genoemd in artikel 15, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. Deze eis – het bij verordening instellen van een commissie i.c. – blijft op grond van artikel 9.1. van de Erfgoedwet tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing. De commissie dient te beschikken over deskundigheid op het vlak van monumentenzorg.

## **Artikel 2**

Het betreft hier niet zozeer de publiekrechtelijke, planologische bestemming, maar de gebruiksmogelijkheid die de eigenaar daaraan toekent. Een en ander mede gelet op de constructie en ligging van het pand. Dit artikel is van belang als een motiveringsplicht bij de aanwijzing van monumenten.

## **Artikel 3**

Het gemeentelijk erfgoedregister heeft betrekking op al het (beschermd) gemeentelijk aangewezen cultureel onroerend erfgoed als dat krachtens deze verordening is gebeurd. Het gaat om door het college zelf aangewezen monumenten. Daarnaast is in het tweede lid geregeld dat ook informatie over rijksmonumenten die in de gemeente zijn gelegen in het gemeentelijk erfgoedregister wordt opgenomen. Op grond van de Erfgoedwet ontvangt het college deze informatie in afschrift van de minister bij een inschrijving in het rijksmonumentenregister.

Dit artikel geeft uitvoering aan de verplichting van artikel 3.16, derde lid, van de Erfgoedwet. Het woord “onherroepelijk” betekent hier dat tegen de aanwijzing geen beroep (of bezwaar) is ingesteld of dat het is afgewezen.

Het gemeentelijk erfgoedregister is vergelijkbaar met het rijksmonumentenregister, maar heeft wel een andere juridische status. Een monument is pas een rijksmonument als het is ingeschreven in het rijksmonumentenregister. Dit geldt niet voor de status van gemeentelijke monumenten. De registratie van de aanwijzing in het gemeentelijk erfgoedregister is een louter administratieve verplichting en niet een besluit.

## **Artikel 4**

### *Eerste lid*

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. De uitoefening van genoemde discretionaire bevoegdheid door het college vindt plaats op basis van het huidige behoudende aanwijzingsbeleid, zoals mede opgenomen in de Cultuurnota 2016 t/m 2019.

### *Tweede lid*

Door het college worden uitsluitend onderbouwde aanvragen in behandeling genomen.

### *Derde lid*

Het college moet het advies inwinnen van de monumentencommissie over de criteria genoemd in artikel 5 lid, eerste lid. De verordening bindt het advies niet aan bepaalde voorschriften over vorm en inhoud, los van het gestelde in het eerste lid van artikel 6.

### *Vierde lid*

De verordening bevat geen voorschriften voor de bescherming van de onroerende zaak gedurende de tijd dat de aanwijzingsprocedure loopt. De spoedprocedure kan in situaties met ernstige gevolgen voor de aan te wijzen onroerende zaak bewerkstelligen dat binnen korte tijd de aanwijzing plaatsvindt en beschermingsbepalingen van toepassing zijn. Er moeten – naar het oordeel van het college – gegronde redenen aanwezig zijn om de spoedprocedure te kunnen gebruiken.

In het tweede lid van artikel 5 staan de criteria genoemd waaraan een object *in ieder geval* moet voldoen om aangewezen te kunnen worden als gemeentelijk monument. Indien het college van mening is dat een object niet aan de criteria van artikel 5, tweede lid voldoet, hoeft toetsing aan artikel 5, eerste lid – en de advisering hierover van de monumentencommissie – niet plaats te vinden.

#### *Vijfde lid*

Voor alle zakelijk gerechtigden op de betreffende onroerende zaken is ontvangst van het voornemen van een aanwijzing door burgemeester en wethouders van belang, niet alleen voor de eigenaar. Dit lid is nodig ondanks het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat belanghebbenden – waaronder zakelijk gerechtigden – zienswijzen naar voren kunnen brengen (artikel 4:8).

#### *Zesde lid*

Ingeval van aanwijzing van een onroerende zaak met religieuze bestemming tot gemeentelijk monument is overleg tussen eigenaar en gemeente nodig. Het gaat i.c. om een onroerende zaak die eigendom is van een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan, een lichaam waarin kerkgenootschappen zijn verenigd, of van een ander genootschap op geestelijke grondslag en die uitsluitend of voor een overwegend deel wordt gebruikt voor het gezamenlijk belijden van de godsdienst of levensovertuiging. Overleg en overeenstemming betreffen de wezenlijke belangen van de godsdienstuitoefening in de zaak. Voor bijvoorbeeld een pastorie, een catechisatieruimte of verblijven van kloosterlingen geldt deze verbijzondering voor kerkelijke monumenten in de regel dan ook niet. Zij vallen onder de voorschriften die voor de andere onroerende zaken gelden.

#### *Zevende lid*

Monumenten die al zijn aangewezen als rijksmonument of provinciaal monument, komen niet voor aanwijzing als gemeentelijk monument in aanmerking.

### **Artikel 5**

In dit artikel worden de algemene toetsingscriteria genoemd waaraan een onroerende zaak dient te voldoen om door het college als gemeentelijk monument te kunnen worden aangewezen.

Bij cultuurhistorische waarde gaat het om

- a. de structuur, bestemming of verschijningsvorm verbonden met een specifieke politieke, culturele, geestelijke, sociale, economische of algemeen lokaal historische ontwikkeling;
- b. de relatie met de geschiedenis van het bouwen in Heemstede;
- c. de zeldzaamheidswaarde qua functie;
- d. het verband met een bepaalde historische gebeurtenis;
- e. het verband met bepaalde historische personen.

Bij stedenbouwkundige waarde wordt gekeken naar

- a. de betekenis vanuit
  - situering
  - markering stadsbeeld
  - representatie vormgeschiedenis van Heemstede

- b. de betekenis vanwege
  - verkaveling
  - inrichting
- c. de zeldzaamheidswaarde qua
  - aanleg
  - structuur
  - relatie met de omgeving

Bij de architectuurhistorische waarde

- a. oorspronkelijkheid van het ontwerp
- b. stilistische betekenis
  - aanzet van een stijl
  - overgang van stijlen
  - prototype van een stijl
- c. zeldzaamheidswaarde qua
  - type;
  - stijl
  - materiaalgebruik
- d. kwaliteit gevelcompositie
- e. kwaliteit detaillering
  - constructie
  - ornamenten
- f. markante verschijningsvorm
- g. kwaliteit ruimtelijk concept

De bescherming betreft uitsluitend de in de redengevende beschrijving weergegeven onderdelen.

*Tweede lid*

De vraag of aan de criteria van het tweede lid van artikel 5 wordt voldaan is ter beoordeling van het college.

## **Artikel 6**

In dit artikel worden de termijnen genoemd waarbinnen de monumentencommissie moet adviseren (eerste lid) en het college een beslissing moet nemen (tweede lid). De termijn waarbinnen de monumentencommissie adviseert is ten opzichte van de voorgaande Erfgoedverordening verruimd van 10 naar 12 weken. De termijn waarbinnen het college beslist, is verruimd van respectievelijk 12 naar 14 weken en 24 naar 26 weken. Ervaring leert dat de eerdere termijnen te krap waren. Wat betreft de termijn van 26 weken is aangesloten bij de termijn die gehanteerd wordt in de Erfgoedwet (artikel 3.2, derde lid).

Door de besluitvorming aan een termijn te binden, weten de aanvrager, eigenaar en andere belanghebbenden waar ze aan toe zijn. De redactie van het tweede lid 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 uitgebrachte advies) toch in zijn overwegingen te betrekken.

#### **Artikel 7**

Dit artikel geldt naast de algemene verplichting tot bekendmaking van besluiten op basis van de Awb. Voor alle zakelijk gerechtigden op de betreffende onroerende zaak is ontvangst van een aanwijzing door het college van belang, niet alleen voor de eigenaar. Zie ook artikel 1, onder a, onderdeel 1, juncto artikel 1, onder b, onderdeel 5, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Onder zakelijk gerechtigden vallen ook hypothecaire schuldeisers ten aanzien van de onroerende zaak. 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.

Door aanwijzing als gemeentelijk monument is het pand, conform het gestelde in de redengevende beschrijving, onder de beschermende werking geplaatst. Andere zaken die zich op het perceel van het beschermde monument bevinden, zoals bijgebouwen, tuininrichting en bomen moeten expliciet worden aangegeven, willen zij onder de beschermende werking vallen. Voor elke wijziging van (de beschermde onderdelen van) de onroerende zaak is een vergunning i.c. nodig.

#### **Artikel 8**

Via dit artikel is mogelijk om de aanwijzing van gemeentelijke beschermde monumenten te wijzigen. Hiervoor geldt dezelfde voorbereidingsprocedure (advies van monumentencommissie of overleg met eigenaar van een kerkelijk monument) als voor de aanwijzing (tweede lid), tenzij de wijziging van ondergeschikte betekenis is (derde lid). Wijzigingen van de aanwijzing worden doorgevoerd op de gemeentelijke monumentenlijst (vierde lid).

#### **Artikel 9**

Via dit artikel is het mogelijk om de aanwijzing van gemeentelijke beschermde monumenten in te trekken. Ook hiervoor geldt dat het advies van de monumentencommissie nodig is, tenzij het gaat om spoedeisende gevallen. Het derde lid regelt dat beschermde gemeentelijke monumenten die worden geregistreerd als beschermd rijksmonument of als beschermd provinciaal monument vanaf dat tijdstip geacht worden niet meer te zijn aangewezen als gemeentelijk monument.

#### **Artikel 10**

De omgevingsvergunning is gebaseerd op artikel 2, tweede lid van de Wabo. Ten aanzien van de omgevingsvergunningaanvraag voor gemeentelijke monumenten geldt dat het verkrijgen van gegevens en ontbrekende gegevens geregeld is in de Awb (artikel 4:2 respectievelijk 4:5 en 4:15).

In het derde lid 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 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.

Bij de toepassing van nadere regels dient de bouwkundige en monumentale kwaliteit (behoud-technische 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 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 het vierde lid is de bepaling betreffende de religieuze monumenten opgenomen. 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.

De gemeente 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. Hierbij moet wel sprake zijn van evenredigheid. De gemeente kan de aanvrager bijvoorbeeld niet verplichten om voor het gehele pand bouwhistorisch onderzoek uit te voeren als slechts een deel van het pand een vergunning i.c. wordt aangevraagd.

Daarnaast moet de gemeente 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).

## **Artikel 11**

De omgevingsvergunning wordt geweigerd, indien er strijd is met één van de toetsingscriteria uit het betreffende toetsingskader. 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 12**

Dit artikel bevat de mogelijke intrekkingsoorzaken. 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 plaatsvinden, de belangen van het monument behoren voor te gaan. In dat geval moet de vergunningverlener (burgemeester en wethouders) de mogelijkheid hebben om de vergunning in te trekken.

## **Artikel 13**

De procedure voor de afgifte door het college van de vergunning voor beschermde rijksmonumenten staat in de Wabo en de Awb. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing. Hierin verschilt de omgevingsvergunning voor beschermde rijksmonumenten van de omgevingsvergunning voor gemeentelijke monumenten. Voor een vergunning als bedoeld in artikel 10 dient namelijk de reguliere procedure gevolgd te worden

## **Artikel 14**

De Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) verplicht de raad om, bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, rekening te houden met het in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische erfgoed. Het uitgangspunt van deze wet (voortvloeiend uit het Verdrag van Malta) en daarmee ook van deze verordening, is daarom primair dat in het bestemmingsplan, wordt vastgelegd waar zich archeologische waarden in de bodem kunnen bevinden. Dit artikel voorziet in de behoefte aan een overgangperiode tot het moment dat een bestemmingplan 'Malta-proof' is. Tot dat moment biedt deze verordening bij wijze van artikel 16 de nodige bescherming aan archeologische waarden in de bodem..

Uitgangspunt van de Wamz en het archeologiebeleid van de gemeente Heemstede is het veroorzaker-betaalt-principe.

## **Artikel 15**

De strafbaarstelling met betrekking tot de omgevingsvergunning voor gemeentelijke monumenten is geregeld in de Wet economische delicten (Wed). Het handelen zonder vereiste omgevingsvergunning of in strijd met de voorschriften daarvan wordt aangemerkt als economisch delict.

Voor de strafbaarstelling met betrekking tot het in dit artikel genoemde (gericht op het verbod van artikel 10 eerste lid en de nadere regels van artikel 10, derde lid) geldt dat artikel 154, eerste lid, van de Gemeentewet aan de raad een keuzemogelijkheid laat om op overtreding van verordeningen straf te stellen, maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. 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 € 410; in de tweede categorie maximaal € 4.100. Het is de gemeente niet toegestaan om een hogere geldboete op te nemen dan in genoemde categorieën.



Op gemeentelijk niveau is, gelet op de ernst van dit vergrijp en de wens om enige preventieve werking te bereiken, de keuze voor de geldboete van de tweede categorie of een hechtenis van drie maanden voor het overtreden van de nadere regels voor de hand liggend.

#### **Artikel 16**

De artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering wijzen de ambtenaren aan die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Artikel 141 noemt de ambtenaren met een algemene opsporingsbevoegdheid, zoals politieagenten. Uit de bewoordingen van artikel 142 blijkt dat de gemeentelijke wetgever bevoegd is om in zijn verordeningen buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen. Op basis van deze bepaling kan het college medewerkers van bouw- en woningtoezicht aanwijzen als buitengewoon opsporingsambtenaar.

#### **Artikel 17**

Dit artikel is de grondslag voor de betreding van open ruimten en het binnentreden van beschermde gemeentelijke monumenten die geen woning zijn, tegen de wil van de rechthebbende, bewoner of gebruiker. Woningen zijn uitgezonderd in de Wet op het Binnentreden.

