

TOELICHTING

ALGEMENE TOELICHTING

Inleiding

Zwolle draagt al gedurende lange tijd zorg voor haar erfgoed. Het erfgoedbeleid is echter aan verandering onderhevig. De bundelingen van wetgeving in één Erfgoedwet (2016) en de invoering van de Omgevingswet (hierna: Ow) op 1 januari 2024 stimuleren zowel een meer integraal gemeentelijk erfgoedbeleid als de erkenning dat erfgoed een integraal onderdeel is van (de kwaliteit van) de fysieke leefomgeving.

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 vanaf 1 januari 2024 geregeld via de Ow. De Erfgoedwet anticipeert op de invoering van de Ow door overgangsrecht als gevolg waarvan delen van de Monumentenwet 1988 van kracht blijven, tot de inwerkingtreding van de Ow. Daarom is deze verordening zowel gebaseerd op de Erfgoedwet als op de Monumentenwet 1988. In de Ow wordt materieel gezien het bestaande stelsel van monumenten- en sloopvergunningen nagenoeg één-op-één overgenomen. Wel vindt op een aantal wetstechnische, procedurele en inhoudelijke punten stroomlijning plaats, die samenhangt met de samenvoeging met andere stelsels en de achterliggende vereenvoudigingsgedachte. Ook bepalingen over taken en bevoegdheden van de gemeentelijke monumentencommissies, het opstellen van beschermende bestemmingsplannen (straks omgevingsplannen) en bepalingen over de archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen gaan over naar de Ow.

Reikwijdte

De Erfgoedwet integreert vanaf juli 2016 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. Met de inwerkingtreding van de Ow vervalt daaruit het onderdeel Monumentenwet 1988, dat overgaat naar de Ow.

Van Monumentenwet 1988 naar Erfgoedwet en Omgevingswet

Over duiding en omgang



Wettelijke grondslag

De grondslag voor deze verordening bestaat uit artikel 3.16 van de Erfgoedwet en artikel 38 van de Monumentenwet 1988. Na inwerkingtreding van de Ow zal in de Erfgoedwet (artikel 3.16, vierde lid,) zijn opgenomen dat deze verordening geen regels bevat over de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.4 van de Ow. Dit geldt met een geplande overgangstermijn tot en met 2029.

De Erfgoedverordening Zwolle 2024 integreert de wijzigingen uit 2016 en anticipeert op de Ow. De grondslag wordt gevonden in de Model Erfgoedverordening 2021 van de VNG. Deze algemene modelverordening is op onderdelen aangepast aan de Zwolse situatie. Een voorbeeld daarvan is artikel 11, lid 5 ten aanzien van de omvang van de bescherming. Zwolle kent sinds de introductie van gemeentelijke monumenten in de jaren tachtig van de twintigste eeuw de bepaling dat de bescherming slechts geldt ten aanzien van het exterieur van het gemeentelijk monument, tenzij de beschrijving van het monument tevens andere, niet tot het exterieur te rekenen, onderdelen bevat.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1 Algemeen

Artikel 1 Definities

Lid 1

De wettelijke definities uit artikel 1.1 van de Erfgoedwet gelden onverkort voor de begrippen die gebruikt worden in deze verordening, nu deze verordening berust op artikel 3.16 van de Erfgoedwet en derhalve in samenhang met de Erfgoedwet moet worden gelezen. Artikel 1 van deze verordening bevat daarom niet begrippen als cultureel erfgoed, archeologisch monument of monument maar uitsluitend de begrippen 'gemeentelijk monument', 'minister' en 'omgevingsvergunning' waarvan de definitie moet worden omschreven of die kortheidshalve zijn gegeven en die niet reeds (in deze vorm) in artikel 1.1 van de Erfgoedwet zijn gegeven. Tevens bevat het artikel begrippen die anderszins noodzakelijk zijn. Nieuw is de begripsomschrijving van het exterieur van het gemeentelijk monument teneinde daarover geen misverstand te laten zijn.

De voor deze verordening relevante begrippen uit de Erfgoedwet zijn voorts:

- archeologisch monument: terrein dat deel uitmaakt van cultureel erfgoed vanwege de daar aanwezige overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden, met inbegrip van die overblijfselen, voorwerpen en sporen;
- archeologische vondst: overblijfsel, voorwerp of ander spoor van menselijke aanwezigheid in het verleden afkomstig van een archeologisch monument;
- cultureel erfgoed: uit het verleden geërfde materiële en immateriële bronnen, in de loop van de tijd tot stand gebracht door de mens of ontstaan uit de wisselwerking tussen mens en omgeving, die mensen, onafhankelijk van het bezit ervan, identificeren als een weerspiegeling en uitdrukking van zich voortdurend ontwikkelende waarden, overtuigingen, kennis en tradities, en die aan hen en toekomstige generaties een referentiekader bieden;
- kerkelijk monument: monument dat eigendom is van een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan, een lichaam waarin kerkgenootschappen zijn verenigd, of van een ander genootschap op geestelijke grondslag en dat uitsluitend of voor een overwegend deel wordt gebruikt voor het gezamenlijk belijden van de godsdienst of levensovertuiging;
- monument: onroerende zaak die deel uitmaakt van cultureel erfgoed;
- normaal onderhoud: noodzakelijke reguliere werkzaamheden die gericht zijn op het behoud van monumentale waarde;
- rijksmonument: monument of archeologisch monument dat is ingeschreven in het rijksmonumentenregister;
- rijksmonumentenregister: register als bedoeld in artikel 3.3, van de Erfgoedwet;

In de verordening wordt voor de aanwijzing en registratie van belangrijke archeologische plaatsen tot gemeentelijk monument dezelfde procedure gevolgd als voor andere onroerende zaken.

Uitgangspunt in deze verordening is dat onder het begrip 'zaak' alleen onroerende zaken worden verstaan. Roerende zaken worden derhalve niet beschermd. De reden hiervoor is dat er geen gemeentelijk erfgoedbeleid ten aanzien van roerende zaken is en dat het toezicht op en de handhaving van de beschermende maatregelen een probleem vormen. Roerende zaken kunnen meestal eenvoudig worden verplaatst en daardoor ongemerkt over de gemeentegrens en daarmee buiten de werking van de verordening worden gebracht. Zaken die naar hun aard onroerend zijn, zoals een kerkorgel, kunnen wel de beschermde status krijgen, op basis van de redengevende omschrijving.

Artikel 2 **Gemeentelijk erfgoedregister**

Het gemeentelijk erfgoedregister heeft betrekking op al het gemeentelijk (beschermd) aangewezen cultureel erfgoed als dat krachtens deze verordening is gebeurd. Het gaat om door het gemeentebestuur zelf aangewezen gemeentelijke monumenten of archeologische gemeentelijke monumenten.

Tweede lid, onder b

Hier is geregeld dat ook informatie over rijksmonumenten die in de gemeente zijn gelegen in het gemeentelijk erfgoedregister worden opgenomen. Op grond van de Erfgoedwet ontvangt het college deze informatie in afschrift van de minister bij de inschrijving in het rijksmonumentenregister. Het kan ook gaan om informatie via instructies als bedoeld in artikel 2.34, vierde lid, van de Ow betreffende een locatie met de functie-aanduiding rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht.

Gelet op de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb) dienen gemeenten uiterlijk op 1 januari 2021 hun publiekrechtelijke beperkingen op onroerende zaken geregistreerd te hebben in de Basisregistratie kadaster publiekrechtelijke beperkingen (hierna: BRK-PB). Dit geldt ook voor gemeentelijke monumenten plus gemeentelijk beschermde stads- of dorpsgezichten. Beperkingen kunnen niet alleen meer op kadastrale percelen worden geregistreerd, maar ook op basis van Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)-objecten (bijvoorbeeld een woning of een bedrijfspand), Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)-objecten (bijvoorbeeld een brug) en vrije contouren (bijvoorbeeld een verontreinigingscontour). Na de inwerkingtreding van de Ow is het de bedoeling dat bestaande ruimtelijke beperkingen te zien zijn in het Digitaal Stelsel Omgevingswet - Landelijke Voorziening (DSO-LV), mogelijk per tranche. Dit geldt ook voor nog aan te wijzen nieuwe beperkingenbesluiten met name op basis van het omgevingsplan. Levering aan de openbare registers en bijhouding in de BRK-PB komt voor deze besluiten dan te vervallen. De beperkingen die vóór de inwerkingtreding Ow in de BRK-PB zijn opgenomen, komen tot en met 2029 te vervallen wanneer ze worden vervangen door nieuwe beperkingenbesluiten op basis van de Ow.

Hoofdstuk 2 **Aanwijzing gemeentelijke monumenten**

Artikel 3 **De aanwijzing tot beschermd gemeentelijk monument**

Lid 1

Dit artikel regelt de toekenning van de status van gemeentelijk monument aan een monument of archeologisch monument. Een tuin en een park vallen binnen het begrip 'monument', natuurlandschap niet. Het is niet vereist dat op het terrein ook een bouwkundig monument voorkomt teneinde over een monument te kunnen spreken.

Een monument of archeologisch monument kan geheel of gedeeltelijk, in de vorm van onderdelen ervan, worden aangewezen als beschermd gemeentelijk monument.

De bescherming is reeds sinds de aanwijzing van gemeentelijke monumenten vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw gericht op het exterieur van het gemeentelijk monument, tenzij de beschrijving van het monument tevens andere, niet tot het exterieur te rekenen, onderdelen bevat. Daartoe worden onder meer bouwhistorische waarden zoals balklagen, plafonds, tegelvloeren, trappen etc. gerekend. Ook heeft het college de mogelijkheid om te besluiten tot zogeheten 'gemeentelijk monument-light' bescherming. Daarmee worden slechts de in de redengevende omschrijving aangegeven onderdelen als te beschermen onderdelen aangewezen. Bijvoorbeeld de voorgevel, de dakvorm en de dakbedekking van het pand. Het wijzigen van de in de redengevende omschrijving benoemde monumentale onderdelen zijn daarmee in principe vergunningplichtig.

De aanwijzing vergt een belangenafweging tussen het met de aanwijzing te dienen belang en de overige bij de aanwijzing betrokken belangen, waaronder planologische en/of economische belangen of het gebruik van het monument of archeologisch monument. Deze formulering is ontleend aan artikelen 3.1, eerste lid, en 3.16, tweede lid, van de Erfgoedwet.

Het college heeft beleidsvrijheid bij de aanwijzing van een monument of archeologisch monument als gemeentelijk beschermd gemeentelijk monument; er geldt bovendien niet zoiets als de voorheen gehanteerde vijftigjarengrens voor monumenten. Artikel 2 van de oude verordening (vergelijkbaar met het oude artikel 2, eerste lid, van de Monumentenwet 1988) over het gebruik van het monument, keert niet terug in deze verordening. Voor de aanwijzing als gemeentelijk monument voegt de bepaling over het gebruik van het (archeologisch) monument geen belang toe dat niet al op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient te worden meegewogen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat het bij een besluit over de aanwijzing als beschermd monument om de afweging van het algemeen belang dat is gemoeid met de bescherming van het cultureel erfgoed tegen de belangen die de eigenaar heeft bij al dan niet aanwijzing.

De aanwijzing geeft geen recht op schadevergoeding. De aanwijzing verandert immers over het algemeen niets aan het gebruik van het monument.

Lid 2

Indien een aanvraag voor een aanwijzing tot gemeentelijk monument door een belanghebbende wordt gedaan, dient de betreffende aanvraag voldoende onderbouwd te zijn. Tot die onderbouwing kan een bouwhistorisch of archeologisch onderzoek behoren. Een bouwhistorisch onderzoek is een in een schriftelijke rapportage vastgelegd onderzoek naar de bouwgeschiedenis en bouwhistorische kwaliteit van een gebouw.

Lid 3

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

Artikel 4

Voornemen tot aanwijzing

Lid 1

Ieder monument is gegeven de begripsbepaling van artikel 1.1 van de Erfgoedwet per definitie een onroerende zaak (een bouwwerk of (groen)aanleg). Ieder archeologisch monument omvat ten minste één onroerende zaak (het terrein, dat vanwege en samen met de daar aanwezige overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden, met inbegrip van die overblijfselen, voorwerpen en sporen, gegeven de begripsbepaling van artikel 1.1 van de Erfgoedwet wordt aangemerkt als archeologisch monument). Voor alle zakelijke 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. Zie ook artikel 1, onder a, onderdeel 1, jo. artikel 1, onder b, onderdeel 5, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken

(Wkpb). Onder zakelijk gerechtigden vallen ook hypothecaire schuldeisers ten aanzien van de onroerende zaak.

Er wordt niet apart 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 2

De aanwijzing van kerkelijke monumenten vereist voorafgaand overleg met de eigenaar. Het gaat dan per definitie om een monument dat eigendom is van een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan, een lichaam waarin kerkgenootschappen zijn verenigd, of van een ander genootschap op geestelijke grondslag en dat uitsluitend of voor een overwegend deel wordt gebruikt voor het gezamenlijk belijden van de godsdienst of levensovertuiging (artikel 1.1 van de Erfgoedwet). Dit lid stemt overeen met de vergelijkbare eis in artikel 3.1 van de Erfgoedwet en artikel 16.58 van de Ow en doet recht aan de bijzondere positie van het kerkelijk monument als plaats voor het gezamenlijk belijden van godsdienst of levensovertuiging. Dit geldt naast de algemene regel van artikel 4:8 van de Awb op grond waarvan belanghebbenden zoals eigenaren moeten worden gehoord.

Artikel 5 Advies gemeentelijke adviescommissie

Lid 1

Artikel 15 van de Monumentenwet 1988 blijft van kracht tot de invoering van de Ow. Op grond van dat artikel dient ten minste in de onderhavige verordening te zijn geregeld de inschakeling van “een commissie op het gebied van de monumentenzorg die in elk geval tot taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.” Binnen de commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg.

De Monumentenwet 1988 laat de ruimte om voor de adviestaak voor monumenten de inschakeling te regelen van een commissie waaraan in de praktijk meer taken in de fysieke leefomgeving zijn toegedicht. In de praktijk is in Zwolle de monumentencommissie geïntegreerd met de welstandscommissie. Artikel 5 maakt daarvan gebruik om mogelijk te maken dat vooruitlopend op de Ow gewerkt kan worden met een bredere gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit. Een voorwaarde van de Ow zal zijn dat geen leden van het gemeentebestuur deel uitmaken van deze commissie (onder de Monumentenwet 1988 geldt dat voor leden van het college).

Onder de Ow zal op basis van artikel 17.9 een gemeentelijke adviescommissie ingesteld moeten worden die tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft. Ook daarbinnen dienen enkele leden deskundig te zijn op het gebied van de monumentenzorg. Het gaat (onder de Ow) om een adviescommissie met een bredere taak voor de omgevingskwaliteit, waarin de erkenning ligt van het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. De Ow maakt uitdrukkelijk een bredere taakstelling van deze adviescommissie mogelijk. De gemeentelijke adviescommissie is geregeld in de Verordening op de adviescommissies voor omgevingskwaliteit Zwolle.

Het college moet het advies inwinnen van de gemeentelijke adviescommissie. De verordening bindt het advies niet aan bepaalde voorschriften over vorm en inhoud.

Er wordt niet apart 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).

Artikel 6 **Beslistermijn en inhoud aanwijzingsbesluit**

In dit artikel worden de termijnen genoemd waarbinnen de gemeentelijke adviescommissie moet adviseren (lid 1) en het college een beslissing moet nemen (lid 2 en 3). Wat betreft de termijn in lid 3 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 alle belanghebbenden waar ze aan toe zijn.

Het bepaalde in lid 2 heeft tot gevolg dat, wanneer de gemeentelijke adviescommissie 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 staat voor de aanvrager dan de mogelijkheid van bezwaar of administratief beroep open die ook tegen een reëel besluit open zou staan.

Het besluit bevat in ieder geval de in het vierde lid aangegeven onderdelen.

Artikel 7 **Bekendmaking aanwijzingsbesluit aan rechthebbenden en inschrijving**

Lid 1

Dit artikel regelt niet dat de aanwijzing wordt bekendgemaakt aan de eigenaar en de aanvrager, omdat de Awb zulks bepaalt (afdeling 3.6). In de regel zal de mededeling bij aangetekend schrijven uitgaan. Dit artikel geldt naast de algemene verplichting tot bekendmaking van besluiten op basis van de Awb. Ontvangst van de aanwijzing door het college is voor alle zakelijk gerechtigden van belang, niet alleen voor de eigenaar. Zie ook artikel 1, onder a, onderdeel 1, jo. artikel 1, onder b, onderdeel 5, van de Wkpb. Op een aanwijzingsbesluit is deze wet ook van toepassing. Onder zakelijk gerechtigden vallen ook hypothecaire schuldeisers.

Lid 2

De registratie van de aanwijzing in het gemeentelijk erfgoedregister is een louter administratieve verrichting en niet een besluit. Overigens zal van de aanwijzing ook inschrijving in het gemeentelijke beperkingenregister en in het kadaster plaatsvinden op grond van artikel 1, onder c en e, van de Wkpb.

Artikel 8 **Aanwijzing als voorlopig gemeentelijk monument**

Dit artikel biedt het college de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een monument of archeologisch monument als gemeentelijk monument aan te wijzen. Dit kan zich voordoen in situaties die ernstige gevolgen voor het aan te wijzen monument hebben zodat binnen korte tijd de verbodsbepalingen van de verordening van toepassing moeten zijn. In dat geval wordt de adviescommissie zoals bedoeld in artikel 5 pas ingeschakeld na de voorlopige aanwijzing. De bescherming van hoofdstuk 3 geldt echter vanaf het moment dat belanghebbenden schriftelijk in kennis zijn gesteld van de voorlopige aanwijzing. Een bezwaarschrift heeft dus geen opschortende werking en daarmee kan de voorlopige aanwijzing dus niet eenvoudig omzeild worden. Als de aanwijzing definitief wordt door de opname in het erfgoedregister loopt deze bescherming door. Als er uiteindelijk geen opname in het erfgoedregister plaatsvindt vervalt de bescherming.

Artikel 9 **Wijzigen van de aanwijzing**

Dit artikel bepaalt dat op het schrappen uit het register van een aanwijzing als gemeentelijk monument dezelfde procedure geldt als bij de aanwijzing daarvan (lid 2). Een wijziging van ondergeschikte betekenis kan door het college ambtshalve plaatsvinden (lid 1). Voorts is ik dit artikel (lid 3) bepaald

dat de aanwijzing als gemeentelijk monument vervalt zodra een monument is opgenomen in het rijksmonumentenregister, in een provinciaal erfgoedregister of een provinciale omgevingsverordening.

Wijzigingen van de aanwijzing worden op de gemeentelijke monumentenlijst aangetekend.

Hoofdstuk 3 **Instandhouding van gemeentelijke monumenten en archeologische gemeentelijke monumenten**

Artikel 10 **Instandhoudingsbepaling**

Dit artikel is voor gemeentelijke monumenten naar analogie met artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 geschreven, zoals dat is gewijzigd door artikel 10.18 van de Erfgoedwet, met inbegrip van de instandhoudingsplicht die daarbij is geïntroduceerd.

Het verbod op beschadigen en vernielen van rijksmonumenten en voorbeschermde rijksmonumenten wordt onder de Ow geregeld in artikel 13.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal).

Artikel 11 **Omgevingsvergunning gemeentelijk monument en archeologisch gemeentelijk monument**

Dit artikel is oorspronkelijk gebaseerd op artikel 2.2 van de Wabo en vanwege het overgangsrecht tot en met 2029 inhoudelijk zoveel mogelijk gelijk gebleven. Wel is een bepaling conform artikel 3.11 van het Bal onder andere handelend over rijksmonumentenactiviteiten bij begraafplaatsen en grafmonumenten toegevoegd (lid 2).

Het artikel betreft het uitgangspunt dat beschermde gemeentelijke monumenten en archeologische gemeentelijke monumenten niet ontsierd, beschadigd, vernield of gesloopt dient te worden en dat een monument in beginsel niet naar een andere locatie wordt verplaatst, omdat het een ondeelbaar geheel vormt met zijn historische plek.

De aanvraagvereisten voor gemeentelijke monumenten zijn opgenomen in de bruidsschat omgevingsplan, artikel 22.287 t/m 22.295. De aard, de omvang en de locatie van de werkzaamheden bepalen welke indieningsvereisten gelden.

In het derde lid is bepaald dat ook ingrepen die niet vergunningplichtig zijn, zoals regulier onderhoud, moeten voldoen aan de door college vastgestelde uitvoeringsvoorschriften. Deze uitvoeringsvoorschriften hebben de status van beleidsregels. De behoefte aan het vaststellen van uitvoeringsvoorschriften bestaat om verschillende redenen:

- Kwaliteit van onderhoud en herstel: de voorschriften bieden een duidelijke omschrijving van toe te passen materialen, detailleringen etc. Zij zijn algemeen toepasbaar op werkzaamheden gericht op instandhouding en dragen bij aan de kwaliteit van de uitvoering.
- Rechtszekerheid: de voorschriften bieden duidelijkheid voorafgaand aan de uitvoering voor zowel de gemeente als de eigenaar, de restauratiearchitect, de aannemer, de schilder, de loodgieter etc.

In het vierde lid 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. Het zal hierbij over het algemeen gaan om wijzigingen aan gemeentelijke monumenten die niet van ingrijpende aard zijn. Met name het reguliere onderhoud kan in vastomlijnde regels worden opgenomen, zodat monumenteigenaren niet voor onderhoud of 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 monumenteigenaar geen vergunning hoeft aan te vragen. 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 staat 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.

Het vijfde lid ziet op de omvang van de bescherming. Een monument of archeologisch monument kan geheel of gedeeltelijk, in de vorm van onderdelen ervan, worden aangewezen als beschermd gemeentelijk monument.

De bescherming is reeds sinds de aanwijzing van gemeentelijke monumenten vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw gericht op het exterieur van het gemeentelijk monument, tenzij de beschrijving van het monument tevens andere, niet tot het exterieur te rekenen, onderdelen bevat. Daartoe worden onder meer bouwhistorische waarden zoals balklagen, plafonds, tegelvloeren, trappen etc. gerekend. Ook heeft het college de mogelijkheid om te besluiten tot zogeheten 'gemeentelijk monument-light' bescherming. Daarmee worden slechts de in de redengevende omschrijving aangegeven onderdelen als te beschermen onderdelen aangewezen. Bijvoorbeeld de voorgevel, de dakvorm en de dakbedekking van het pand. Het wijzigen van de in de redengevende omschrijving benoemde monumentale onderdelen zijn daarmee in principe vergunningplichtig.

Artikel 12 **Vergunningverlening**

Lid 1

De omgevingsvergunning wordt geweigerd indien er strijd is met het belang van de zorgvuldige instandhouding van monumenten. In het kader van dit artikel moet worden afgewogen in hoeverre het belang van monumenten in het geding is. Hier wordt ook tevens afgewogen op welke wijze rekening wordt gehouden met het gebruik van het monument. 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 gemeentelijke monumentenzorg zich niet tegen de vergunningverlening mag verzetten. Hierdoor wordt de gemeentelijke monumentenzorg centraal gesteld.

Lid 2 en 3

In het tweede en derde lid is voor wat betreft de vereiste overeenstemming met de eigenaar van een kerkelijk monument aangesloten bij artikel 3.2a van de Wabo en artikel 16.58 van de Ow.

Het college neemt geen beslissing dan na overleg met de eigenaar. Voor zover het betreft een beslissing waarbij wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging in dat monument in het geding zijn, neemt het college geen beslissing dan in overeenstemming met de eigenaar. Achtergrond van dit artikel is de scheiding tussen Kerk en Staat. Belangrijk is dat er goed beargumenteerde liturgische of andere kerkelijk inhoudelijke motieven ten grondslag liggen aan de voorgenomen activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Cruciaal zijn hierbij de wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging. De eigenaar zal deze eerst moeten benoemen en zich vervolgens een oordeel moet vormen of, en zo ja in hoeverre, deze wezenlijke belangen in het geding zijn bij de voorgenomen activiteit. Bij het verwijderen van een vast bankenplan om de kerk bijvoorbeeld te kunnen verhuren voor congressen, is louter sprake van een economisch belang. In dat geval hoeft er geen overeenstemming te zijn. Tijdens vooroverleg kunnen partijen vroegtijdig elkaars visies en standpunten uitwisselen, om te komen tot een plan dat rekening houdt met alle betrokken belangen. Dit draagt bij aan het bereiken van de vereiste overeenstemming en kan zo vertraging tijdens de vergunningprocedure voorkomen.

Artikel 13 **Voorschriften**

Het college kan aan een omgevingsvergunning voorschriften en beperkingen verbinden in het belang van de gemeentelijke monumentenzorg.

Op grond van dit artikel kan het bevoegd gezag aan een vergunning voorschriften en beperkingen verbinden in het belang van de monumentenzorg. Daarbij kan worden gedacht aan voorschriften en beperkingen voor het op een goede manier instandhouden van het monument, nadere uitwerking van voorwaarden in overleg met en na goedkeuring van het team monumentenzorg, (beperkte) wijzigingen in de uitvoering in overleg met en na goedkeuring van het team monumentenzorg, de verplichting documentatie te verstrekken over wijzigingen tijdens de bouwwerkzaamheden, et cetera.

Ook kan bij het verlenen van een vergunning voor het verstoren van een archeologisch monument worden bepaald dat - voorafgaand aan de verstoring - door het college aangewezen personen toegang krijgen tot het terrein om graafwerk en/of documentatiewerkzaamheden te verrichten.

Hoofdstuk 4 Instandhouding van archeologisch erfgoed

Per 1 september 2007 is de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) in werking getreden. De wet verplicht de raad om, bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten, niet zijnde beschermde archeologische monumenten. Het uitgangspunt van deze wet (voortvloeiend uit het Verdrag van Malta) is daarom primair dat de archeologische voorschriften aan vergunningen middels het bestemmingsplan wordt geregeld.

De Archeologische Waarderingskaart Zwolle (AWZ) is de beleidsadvieskaart waarop het archeologisch potentieel van de verschillende gebieden in de gemeente Zwolle is gewaardeerd in een bepaald percentage (0%, 10%, 50%, 80%, 100%). De gebieden met een hoge archeologische waarde (50%, 90% en 100%) worden in bestemmingsplannen mede bestemd tot archeologisch waardevol gebied (dubbelbestemming).

In het door de raad in 2008 vastgestelde archeologiebeleid wordt bepaald dat nadere regels worden vastgesteld ten aanzien van de regietaak van de gemeente, een meldingsplicht en ten aanzien van de kostentoe rekening. Deze nadere regels zijn vastgelegd in artikel 14, 15 en 16.

Artikel 14 Opgraving en begeleiding

De gemeente Zwolle wil waarborgen dat zij ter uitvoering van de wettelijke taken de regie kan voeren over het archeologisch onderzoek dat in de gemeente plaatsvindt en over de kwaliteit daarvan. Om deze regierol goed te kunnen uitoefenen dient elk programma van eisen (pve) door het college te worden vastgesteld. In het pve worden de kaders gesteld voor het ontwerp en de uitvoering van archeologisch onderzoek (artikel 1, sub 7). Vervolgens wordt van de opgraver verwacht dat hij in een plan van aanpak (pva) weergeeft hoe hij specifiek de gestelde kaders zoals omschreven in het programma van eisen denkt te gaan invullen (artikel 1, sub 8). Het college heeft daarbij onder andere de mogelijkheid om het pve en pva te toetsen aan de Lokale Onderzoeksagenda Archeologie Zwolle (LOaAZ).

De kaders voor de beoordeling van een pve bestaan daarbij onder meer uit de volgende onderdelen:

- een pve voldoet aan de minimum eisen conform de KNA;
- een pve voldoet aan de vraagstelling op grond van de LOaAZ;
- aan een opgravingsteam wordt, op basis van de vraagstelling van de LOaAZ, een door de gemeente aangewezen deskundige van de lokale situatie, voor rekening van de (externe) partij, toegevoegd;
- archeologisch onderzoek wordt slechts verricht door erkende archeologische instellingen;
- gedurende de werkzaamheden wordt toezicht gehouden op de uitvoering en vindt, indien noodzakelijk, bijsturing plaats teneinde de kwaliteit van het archeologisch onderzoek te waarborgen.

Met deze kaders wordt zeker gesteld dat archeologisch onderzoek op een verantwoorde wijze wordt uitgevoerd.

Op grond van lid 2 kunnen vervolgens nadere regels worden gesteld met betrekking tot de feitelijke uitvoering (en het toezicht daarop) en het toetsingskader van het programma van eisen en het plan van aanpak.

Artikel 15 **Meldingsplicht**

Met name in de historische binnenstad kunnen direct onder het maaiveld al belangrijke archeologische sporen worden aangetroffen. Middels de bestemmingsplanvoorschriften worden niet aan iedere versterking voorschriften verbonden. Dit is het gevolg van de oppervlakte en diepte bepalingen. Daardoor kunnen kleinere maar archeologisch zeer waardevolle elementen, zoals (de inhoud van) een beerput, muurdelen of een historische pelgrimsinsigne verloren gaan zonder dat documentatie plaatsvindt.

Artikel 19.8 Ow regelt de bevoegdheidsverdeling bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang. Dit is een onverwachte vondst in of op de bodem, anders dan bij het doen van opgravingen als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, voor zover evident of vermoedelijk van algemeen belang uit het oogpunt van de archeologische monumentenzorg. Het college is in algemene zin verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief. Het college is daarom ook primair het bevoegd gezag voor een dergelijke toevalsvondst.

In artikel 15 is een meldingsplicht opgenomen voor archeologische toevalsvondsten. Daarin is bepaald dat de vondst van een zaak waarvan de vinder weet of redelijkerwijs zou moeten weten dat het een monument betreft – dus dat de zaak van algemeen belang is – zo spoedig mogelijk gemeld moet worden bij het college. Eventuele (onderzoeks)kosten bij dergelijke kleine meldingsversterkingen komen niet voor rekening van de melder.

Artikel 16 **Kostentoerekening**

De wetgever heeft ten aanzien van archeologische kosten gekozen voor het principe 'de veroorzaker betaalt'. De kosten voor het archeologisch onderzoek zijn in beginsel voor de veroorzaker van de versterking van de bodem. Het kan echter voorkomen dat een aanvrager schade lijdt en die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. In dat geval kent de gemeente een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. Middels artikel 16 van deze verordening wordt voor het college de mogelijkheid geschapen om nadere regels te stellen over de toekenning van compensatie.

Hoofdstuk 5 **Handhaving en toezicht**

Artikel 17 **Strafbepaling**

Dit artikel is opgenomen vanwege de ernst van het vergrijp en de wens om preventieve werking te bereiken.

De strafbaarstelling geldt in aanvulling op de Ow en de Wet economische delicten (hierna: Wed). Het handelen zonder vergunning zoals vereist op grond van artikel 11 is strafbaar gesteld in de Wed (artikel 1a, onderdeel 2, na inwerkingtreding Ow). Voor inwerkingtreding van de Ow was dit ook strafbaar op grond van de Wed, onder verwijzing naar artikel 2.2 van de Wabo.

Art 154, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de maximale boete die de gemeenteraad op overtreding van verordeningen kan stellen een geldboete van de tweede categorie is.

Artikel 17 verwijst naar de artikelen 10 en 11, derde en vierde lid. Artikel 10 bevat de instandhoudingsverplichting van een gemeentelijk monument, zolang deze regel of verplichting nog

niet in het omgevingsplan is opgenomen. Als wordt gehandeld in strijd met de instandhoudingsverplichting, geldt deze strafbaarstelling en kan een boete worden opgelegd. Artikel 11, derde lid verwijst naar de door het college vastgestelde uitvoeringsvoorschriften en het vierde lid geeft het college de mogelijkheid om nadere regels te stellen in het belang van de monumentenzorg met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden aan een gemeentelijk monument. Als die uitvoeringsvoorschriften en/of nadere regels worden overtreden, geldt deze strafbaarstelling en kan een boete worden opgelegd.

Artikel 18 **Toezichthouders**

Het aanwijzen van toezichthouders kan door het college geschieden. Deze aanwijzingsbevoegdheid staat los van de vergunningverlening.

De basis voor deze aanwijzingsbevoegdheid wordt gevonden in hoofdstuk 5 van de Awb, waarin algemene regels worden gegeven voor de bestuursrechtelijke handhaving van algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften.

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) zodat de aanwijzing van toezichthouders derhalve in de Erfgoedverordening kan plaatsvinden. Toezichthouders kunnen zowel individueel als categoriaal worden aangewezen. In de artikelen 5:15 tot en met 5:19 Awb worden bevoegdheden aan toezichthouders toegekend.

In artikel 5:13 Awb is het evenredigheidsbeginsel neergelegd, wat inhoudt dat een toezichthouder zijn bevoegdheid slechts mag uitoefenen voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Een toezichthouder kan daarom 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 (niet-woningen). Uit artikel 5.13 van de Wabo volgt dat de ambtenaren die op grond van artikel 22, eerste lid, belast zijn met het toezicht op de naleving ter zake van het bepaalde bij of krachtens de Wabo, voor zover het betreft activiteiten als bedoeld in artikel 2.2, daarnaast ook bevoegd zijn, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner. Dit laatste wordt in artikel 18.7 van de Ow geregeld.

Hoofdstuk 6 **Slot- en overgangsbepalingen**

Artikel 19 **Intrekken oude verordening**

Dit artikel regelt het intrekken van de Erfgoedverordening 2010.

Artikel 20 **Overgangsrecht**

In dit artikel 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 (lid 1). Tenslotte is in lid 2 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 21 **Inwerkingtreding**

Dit artikel bepaalt het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening. De inwerkingtreding van deze verordening en het vervallen van de oude verordening is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 22 **Citeertitel**

Dit artikel regelt de wijze waarop de verordening kan worden aangehaald.