

Van rijkswege beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten en de archeologische monumentenzorg na invoering Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Versie 2.0 (augustus 2010)

Inleiding

De invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is voorzien op 1 oktober 2010. Deze wet brengt 25 bestaande vergunningstelsels voor werkzaamheden in de leefomgeving onder in één vergunningstelsel, dat van de omgevingsvergunning. Hierdoor hoeven burgers en bedrijven niet langer voor hetzelfde project meerdere vergunningen aan te vragen, maar kunnen ze volstaan met één omgevingsvergunning. Alle verschillende procedures zijn teruggebracht tot één vergunningproces en één set indieningsvereisten, maar de inhoudelijke toetsingskaders zijn hetzelfde gebleven.

Ook het vergunningstelsel van de Monumentenwet 1988 wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning, met uitzondering van de archeologische rijksmonumenten. Na inwerkingtreding van de Wabo blijft voor archeologische rijksmonumenten de vergunningplicht op grond van de Monumentenwet 1988 gelden (monumentenvergunning). Voor alle andere rijksmonumenten geldt een omgevingsvergunningplicht op grond van de Wabo. Gemakshalve worden deze hierna 'gebouwde' rijksmonumenten genoemd, maar hieronder vallen ook andere zaken dan bouwwerken, zoals tuinen, parken en standbeelden. In de tekst van de Wabo wordt overigens gesproken over 'beschermde monumenten' als het om rijksmonumenten gaat.

Wanneer omgevingsvergunningplicht voor gebouwde rijksmonumenten?

Voor het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een gebouwd rijksmonument, of voor het zodanig herstellen of (laten) gebruiken van het monument waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht, is een omgevingsvergunning vereist (artikel 2.1, lid 1, onder f, Wabo).

Voor zover het rijksmonument niet wordt gewijzigd, is geen omgevingsvergunning vereist. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opschuren en schilderen in dezelfde kleur, het vervangen van kapotte ruiten, het opstoppen van rieten daken of het vervangen van enkele dakpannen.

Welke voorbereidingsprocedure van toepassing?

Een omgevingsvergunning voor rijksmonumenten wordt voorbereid volgens de uitgebreide voorbereidingsprocedure, die nagenoeg overeenkomt met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent:

- besluitvorming binnen 26 weken; max. zes weken verlenging beslistermijn bij ingewikkelde of omstreden onderwerpen;
- terinzagelegging ontwerpbesluit gedurende zes weken;
- geen fatale beslistermijn, dus geen vergunningverlening van rechtswege als de beslistermijn wordt overschreden (wel risico op dwangsom bij niet tijdig beslissen);
- inwerkingtreding vergunning daags na afloop termijn voor indienen beroepschrift. Beroep schort werking vergunning niet op; opschorting alleen te bewerkstelligen via verzoek om voorlopige voorziening;
- rechtsbeschermingsmogelijkheden: zienswijze op de ontwerpvergunning; beroep bij de rechtbank; hoger beroep bij de Raad van State.

Indienen aanvraag

Een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt bij voorkeur digitaal ingediend via het Omgevingsloket online, een daarvoor speciaal ingericht internetportaal (www.omgevingsloket.nl). Hiervoor dient de aanvrager te beschikken over DigiD. De mogelijkheid om een papieren aanvraag in te dienen blijft overigens bestaan.

Wie beslist op de aanvraag?

In bijna alle gevallen blijft het college van burgemeester en wethouders (B&W) het bevoegde gezag dat beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Onder de Wabo bestaan echter een paar uitzonderingen, die in incidentele gevallen ook rijksmonumenten kunnen betreffen. Gedeputeerde staten blijven bevoegd gezag voor de allergrootste milieu-inrichtingen. De minister van VROM wordt bevoegd gezag bij bepaalde milieu-inrichtingen met een militaire bestemming. En de minister van Economische Zaken wordt bevoegd gezag in geval van mijnbouwactiviteiten. Bij vragen over de voortgang van een vergunningprocedure kan de aanvrager zich wenden tot het bevoegd gezag, doorgaans de gemeente.

Indieningsvereisten

Via het Omgevingsloket online wordt de aanvrager duidelijk welke specifieke indieningsvereisten gelden voor de aanvraag. Het betreft gegevens en bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de voorgenomen activiteit in relatie tot het rijksmonument en zijn monumentale waarde. Deze indieningsvereisten gelden behalve voor rijksmonumenten ook voor gemeentelijke en provinciale monumenten, of voor monumenten die zijn "voorbeschermd". Ingrepen aan voorbeschermd monumenten zijn vergunningplichtig omdat er een procedure tot aanwijzing als beschermd monument loopt.

De aard en de omvang van de werkzaamheden bepalen uiteindelijk in het concrete geval welke indieningsvereisten gelden. Zo zijn voor de beoordeling van een vergunningaanvraag voor uitvoering van een restauratie- of (ver)bouwplan meer gegevens en bescheiden noodzakelijk dan voor het beoordelen van een vergunningaanvraag voor het aanbrengen van gevelreclame. Voorafgaand aan ingrijpende restauraties is een bouwhistorisch onderzoek aan te bevelen, terwijl dit voor kleinere herstelwerkzaamheden meestal niet aan de orde zal zijn. Ook de locatie van de werkzaamheden is voor de indieningsvereisten van belang. Indien er werkzaamheden in het interieur worden uitgevoerd, zijn interieurfoto's nodig, maar deze zijn niet relevant indien het alleen de buitenkant van het monument betreft.

Samenloop met andere Wabo-activiteiten

Een aantal van de vergunningplichtige werkzaamheden aan een monument geldt tevens als andere activiteit als bedoeld in de Wabo: bijvoorbeeld als bouwactiviteit, als de uitvoering van een werk of werkzaamheid, of als sloop in de zin van de bouwverordening. In dergelijke gevallen gelden de specifieke indieningsvereisten voor die activiteiten, maar dan aangepast of aangevuld omdat het om een monument gaat. Het Omgevingsloket online geeft dit vanzelf aan.

Vooroverleg

In het algemeen is het raadzaam om, als er een rijksmonument in het geding is, voorafgaand aan de vergunningaanvraag al contact te zoeken met de vergunningverlener: het bevoegd gezag. Liefst nog voordat het definitieve plan is opgesteld. Een dergelijk overleg heet een vooroverleg. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kan hierbij op verzoek van het bevoegd gezag aanschuiven, al dan

niet via de daartoe ingestelde provinciale steunpunten monumentenzorg. Een aantal steunpunten biedt zelfs een regulier platform voor vooroverleg. Tijdens het vooroverleg kan het bevoegd gezag de aanvrager informeren over de wijze waarop rekening kan worden gehouden met de cultuurhistorische waarden en met eventuele kwaliteitseisen of uitvoeringsvoorschriften die voor monumenten gelden. Ook kan helderheid worden verkregen over de indieningsvereisten – die immers van geval tot geval kunnen verschillen. Tijdens het vooroverleg worden wederzijdse verwachtingen helder. Zo kan voorkomen worden dat de vergunning moet worden geweigerd omdat bij de voorgenomen ingreep onvoldoende rekening wordt gehouden met de cultuurhistorische waarden. Ook kan vooroverleg voorkomen dat na indiening van de aanvraag nog allerlei stukken nodig blijken, die dan alsnog bij de aanvrager moeten worden opgevraagd. In een dergelijk geval wordt de beslistermijn voor het bevoegd gezag opgeschort, waardoor de vergunningprocedure langer duurt.

Wie adviseert het bevoegd gezag?

Is een aanvraag eenmaal ingediend, dan brengt de *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* in een aantal gevallen namens de minister van OCW advies uit aan het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om de volgende ingrepen: sloop of gedeeltelijke sloop van ingrijpende aard, of daarmee in impact vergelijkbare wijziging van het rijksmonument, functiewijziging van het rijksmonument en reconstructie. De adviestermijn bedraagt maximaal acht weken.

Gedeputeerde staten hebben een adviesbevoegdheid indien het rijksmonument gelegen is buiten de bebouwde kom. De adviestermijn bedraagt maximaal acht weken.

De *gemeentelijke monumentencommissie* adviseert B&W over de aanvraag om een omgevingsvergunning, ook indien een ander bestuursorgaan dan B&W bevoegd gezag is. In dat laatste geval adviseert B&W aan het bevoegd gezag, met medeneming van het advies van de monumentencommissie.

De adviestermijn gaat in op de datum van het adviesverzoek, mits alle relevante stukken zijn bijgevoegd. Dit zijn alle stukken die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag dan wel het ontwerpbesluit.

Advies op aanvraag of op ontwerpbesluit?

Het bevoegd gezag kan onder de Wabo advies vragen over de aanvraag om een omgevingsvergunning, of over het ontwerpbesluit op die aanvraag. Bij rijksmonumenten verdient het aanbeveling om de adviseurs al in te schakelen bij de aanvraag. Het bevoegd gezag kan dan alle adviezen meenemen in het ontwerpbesluit. Dit verkleint het risico dat het ontwerpbesluit sterk moet worden aangepast naar aanleiding van een advies dat pas op het ontwerpbesluit kan worden uitgebracht. Ook bevordert dit de snelheid van de behandeling van de aanvraag, doordat de adviseurs tegelijkertijd adviseren en niet na elkaar in het proces.

Zienswijzen op ontwerpbesluit

Eenieder kan een zienswijze naar voren brengen op het ontwerpbesluit. Ook de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kan namens de minister van OCW een zienswijze indienen. Dit staat los van de adviesbevoegdheid van de minister van OCW.

Toetsingskader

Het bevoegd gezag beoordeelt een vergunningaanvraag aan de hand van de afzonderlijke toetsingskaders die gelden voor de activiteiten waaruit de aanvraag bestaat. Bijvoorbeeld het slopen van een uitbouw van een rijksmonument: hierbij wordt gekeken naar het toetsingskader voor sloop in de zin van de bouwverordening en naar het toetsingskader voor het wijzigen van een rijksmonument. In de Wabo is bepaald dat de omgevingsvergunning met betrekking tot een rijksmonument alleen kan worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet. Bij de beslissing op een aanvraag wordt uitdrukkelijk ook rekening gehouden met het gebruik van het rijksmonument. Het toetsingskader blijft hetzelfde als voorheen. Het gaat steeds om een belangenafweging in het concrete geval. Het betreft in de eerste plaats het belang van de monumentale waarden van het rijksmonument, maar ook het belang van de aanvrager en de belangen van derden. Dat kunnen bijvoorbeeld omwonenden, particuliere monumentenorganisaties en historische verenigingen zijn, maar ook de minister van OCW.

Voor zover de monumentale waarden niet reeds bekend zijn, is het aan te bevelen deze alsnog vast te laten stellen, bijvoorbeeld door middel van cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek. Vervolgens zal worden beoordeeld wat het effect van de voorgenomen activiteit is op de aanwezige monumentale waarden. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de mate waarin authentiek materiaal verdwijnt, naar veranderingen in het beeld en naar de (inwendige) structuur van het monument. Gelet op de vereiste belangenafweging hoeft niet elke aantasting van de monumentale waarden van een monument te leiden tot weigering van de vergunning. Maar als de uitkomst van de belangenafweging is dat de omgevingsvergunning voor de monumentenactiviteit niet kan worden verleend, moet de omgevingsvergunning ook worden geweigerd voor eventuele andere activiteiten die er direct mee samen hangen. In bovengenoemd voorbeeld is dat de sloopactiviteit: dezelfde werkzaamheden kunnen onder de Wabo worden aangemerkt als verschillende activiteiten.

Toezicht en handhaving

Het bevoegd gezag, dus doorgaans B&W, is bevoegd tot toezicht en handhaving van de omgevingsvergunningplicht. Het zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning verrichten van een vergunningplichtige activiteit met betrekking tot een monument geldt als een economisch delict en is strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Eenieder die kennis draagt van een strafbaar feit kan daarvan aangifte doen bij de politie.

Beschermde stads- en dorpsgezichten

Indien sprake is van een beschermd stads- of dorpsgezicht, komt die bescherming tot uitdrukking in een beschermend bestemmingsplan, waarin rekening wordt gehouden met de vastgestelde cultuurhistorische waarden van het desbetreffende gezicht. Voor daarbinnen gelegen, niet wettelijk beschermde panden geldt het bestemmingsplan als toetsingskader voor de vergunningaanvraag. Voor de binnen een beschermd gezicht gelegen rijksmonumenten geldt tevens de hiervoor beschreven procedure.

Sloop binnen een van rijkswege beschermd stads- of dorpsgezicht is apart omgevingsvergunningplichtig gesteld (artikel 2.1, lid 1, onder h, Wabo). Voor dit aspect van de omgevingsvergunning geldt de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken. Het bevoegd gezag toetst bij een vergunningaanvraag of op de plaats van het te slopen bouwwerk een nieuw bouwwerk zal worden gebouwd. Zo kunnen ongewenste gaten in de bebouwing worden voorkomen. Ook kunnen in het belang

van de archeologische monumentenzorg voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden (zie hierna).

Archeologische monumentenzorg

Het belang van de archeologische monumentenzorg wordt door middel van verschillende wettelijke instrumenten beschermd. Door aanwijzing van beschermde archeologische monumenten op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau en de daaraan gekoppelde vergunningstelsels. Voor beschermde archeologische rijksmonumenten geldt de archeologische monumentenvergunning op grond van de Monumentenwet 1988 (zie hierna) en voor provinciale en gemeentelijke archeologische monumenten de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.2, lid 1, onder b, Wabo. Verder heeft het bevoegd gezag met de Wabo de mogelijkheid om vanwege de archeologische monumentenzorg voorschriften te verbinden aan een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit, en het slopen in een beschermd stads- of dorpsgezicht. Hetzelfde geldt voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of het uitvoeren van een werk of werkzaamheden, mits dat in het bestemmingsplan is bepaald (artikel 5.2 Besluit omgevingsrecht).

Mogelijke voorschriften zijn bijvoorbeeld de verplichting tot:

- het treffen van technische maatregelen die behoud van de monumenten in de bodem (in situ) mogelijk maken;
- het doen van opgravingen; en
- het laten begeleiden van de activiteit die tot bodemverstoring leidt door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan bij die voorschriften te stellen kwalificaties.

Welke voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden, zal mede afhangen van het archeologisch rapport dat het bevoegd gezag van de aanvrager kan verlangen (artikelen 39 t/m 41 Monumentenwet 1988). In het rapport dient de archeologische waarde van het terrein dat zal worden verstoord naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate te zijn vastgesteld.

Beschermde archeologische rijksmonumenten

De vergunning voor beschermde archeologische rijksmonumenten is zoals gezegd niet geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Deze blijft geregeld in de Monumentenwet 1988 (artikel 11 e.v.). De voorbereidingsprocedure voor de archeologische monumentenvergunning is nagenoeg gelijk aan de procedure vóór inwerkingtreding van de Wabo. Zo blijft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van kracht, alsmede de van rechtswege verlening van de vergunning bij niet tijdig beslissen.

Toch is met de Invoeringswet Wabo een aantal zaken veranderd:

- de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed toetst voortaan de aanvraag op volledigheid en volgt eventueel een procedure tot aanvulling van de aanvraag;
- de vergunning treedt in werking daags na afloop termijn voor indienen beroepschrift; beroep schort werking vergunning niet op. Opschorting alleen via voorlopige voorziening;
- de minister van OCW is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, maar dan mede op grond van de Wabo;
- strafbepalingen Monumentenwet 1988 verhuizen naar Wet op de economische delicten (Wed).

Afstemming omgevingsvergunning–archeologische monumentenvergunning

Een omgevingsvergunning met betrekking tot een bouw-, aanleg- of sloopactiviteit op of in een beschermd archeologisch rijksmonument treedt niet in werking voordat

voor de voorgenomen werkzaamheden ook een archeologische monumentenvergunning op grond van artikel 11, lid 2, van de Monumentenwet 1988 in werking is getreden (artikel 6.2a Wabo). Dat is een vergunning voor het verstoren van een beschermd archeologisch rijksmonument. Deze afstemmingsregeling is nodig om te voorkomen dat de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is verleend al worden uitgevoerd voordat toestemming is gegeven voor de verstoring van het beschermde archeologische rijksmonument. De archeologische monumentenvergunning zal in grote mate bepalend zijn voor de mogelijkheden met betrekking tot de omgevingsvergunning. Het is daarom belangrijk dat het bevoegd gezag de aanvrager van de omgevingsvergunning in een zo vroeg mogelijk stadium informeert over de samenloop en afstemming van de omgevingsvergunning met de monumentenvergunning. Het vooroverleg is daarvoor een geschikt moment.

Nadere informatie

Meer informatie over de Wabo is te vinden op de website van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

<http://omgevingsvergunning.vrom.nl>.

Voor gerichte vragen met betrekking tot rijksmonumenten in relatie tot de Wabo kunt u zich wenden tot de infodesk van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed: info@cultureelerfgoed.nl.