



Besluit van ... tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen

Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 6 januari 2011, nr. WJZ/263173 (8279), directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

Gelet op artikel 3.37, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, de artikelen 2.1, derde lid, en 2.26, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 34a, eerste en tweede lid, en 48 van de Monumentenwet 1988;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit ruimtelijke ordening komt te luiden:

- a. een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden;

ARTIKEL II

Het Besluit omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 2.5 wordt een artikel ingevoegd dat luidt:

Artikel 2.5a Monumenten

In afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de wet is geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 3a van bijlage II.

B

Aan artikel 6.4, eerste lid, onderdeel b, wordt een zinsnede toegevoegd die luidt: en het een activiteit betreft als bedoeld in onderdeel a, onder 1° tot en met 4°.

C

Bijlage II wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt na '2.3' ingevoegd ' , 2.5a' en komt het eerste gedachtestreepje te luiden:

- voor bouwactiviteiten, planologische gebruiksactiviteiten en activiteiten met betrekking tot een beschermd monument geen omgevingsvergunning is vereist,.



2. Artikel 2, eerste onderdeel, komt te luiden:

1. gewoon onderhoud, voor zover detaillering, profilering en vormgeving niet wijzigen;

3. Na artikel 3 wordt een hoofdstuk ingevoegd dat luidt:

HOOFDSTUK IIIA. CATEGORIEËN GEVALLEN WAARIN VOOR ACTIVITEITEN MET BETREKKING TOT EEN BESCHERMD MONUMENT GEEN OMGEVINGSVERGUNNING IS VEREIST

Artikel 3a

Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de wet is niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op:

1. gewoon onderhoud als bedoeld in artikel 2, onderdeel 1, voor zover ook materiaalsoort en kleur niet wijzigen, en bij een tuin, park of andere aanleg, de aanleg niet wijzigt, of
2. een activiteit die uitsluitend leidt tot inpassende veranderingen van een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft.

4. In hoofdstuk V wordt voor artikel 5 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

1. Onverminderd artikel 5, zijn de artikelen 2 en 3 slechts van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in, aan, op of bij een beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988, een monument waarop artikel 5 van die wet van toepassing is, een krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening aangewezen monument dan wel een monument waarop, voordat het is aangewezen, een zodanige verordening van overeenkomstige toepassing is, voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in:
 - a. artikel 2, onderdelen 1 en 2, of
 - b. artikel 2, onderdelen 4 tot en met 21, of artikel 3, onderdelen 4 tot en met 7:
 - 1°. in, aan of op een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft, of
 - 2°. bij een monument.
2. Onverminderd artikel 5, zijn de artikelen 2 en 3 slechts van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in een beschermd stads- of dorpsgezicht, voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in:
 - a. artikel 2, onderdelen 1 en 2, of
 - b. artikel 2, onderdelen 3 tot en met 21, of artikel 3 voor zover het betreft:
 - 1°. een activiteit die uitsluitend leidt tot inpassende veranderingen,
 - 2°. een verandering van een gevel die of een dakvlak dat naar het erf aan de achterkant van een bouwwerk en niet naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd, of
 - 3°. het oprichten van een bouwwerk op erfdelen die niet zijn gekeerd naar openbaar toegankelijk gebied, of op gronden die onderdeel zijn van openbaar toegankelijk gebied.

5. Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

- a. Het derde lid vervalt.
- b. Het vierde tot en met zesde lid worden vernummerd tot derde tot en met vijfde lid.

ARTIKEL III

Het Besluit archeologische monumentenzorg wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3, onderdeel b, komt te luiden:

- b. het besluit, bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, onder a, b of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of artikel 26 van de Ontgrondingenwet, en het verzoek dat aan dat besluit ten grondslag ligt,.



B

De dubbele punt aan het slot van artikel 10, eerste lid, wordt vervangen door een punt.

C

Artikel 17, tweede lid, onderdeel f, komt te luiden:

- f. de leidinggevende is in de vier jaar voorafgaand aan de aanvraag niet onherroepelijk veroordeeld wegens het plegen van:
 - 1° een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 61 en 62 van de wet, zoals die wet luidde voor inwerkingtreding van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
 - 2° een overtreding van artikel 11, 45, eerste lid, 53, eerste lid, of 56 van de wet; of
 - 3° een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f of h, 2.3, aanhef en onder b, 2.3a, 2.24, eerste lid, of 2.25, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor zover die overtreding betrekking heeft op een beschermd monument als bedoeld in die wet of een beschermd stads- of dorpsgezicht.

ARTIKEL IV

1. Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die betrekking heeft op een beschermd monument als bedoeld in die wet dat buiten de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde bebouwde kom ligt en is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II van dit besluit, blijft het Besluit omgevingsrecht zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel II van dit besluit van toepassing.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het een activiteit betreft als bedoeld in dat lid waarvoor met de inwerkingtreding van artikel II van dit besluit geen omgevingsvergunning meer is vereist.

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan enkele maatregelen uit de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg (verder: beleidsbrief) die op 28 september 2009 is aangeboden aan de Tweede Kamer¹. In deze beleidsbrief is door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (verder: minister) uiteengezet hoe deze het Nederlandse monumentale erfgoed ziet in de huidige Nederlandse samenleving. Voorgesteld wordt om meer generieke borging van cultuurhistorische waarden vooraf in het proces van ruimtelijke ordening te brengen, waardoor een vermindering van sectorale regelgeving achteraf mogelijk is. Bij deze verschuiving wordt de sectorale regelgeving niet afgeschaft maar hervormd en wordt deze aangevuld met gebiedsgericht beleid.

Ter realisatie van de doelen uit de beleidsbrief zijn in het onderhavige besluit de volgende maatregelen uitgewerkt:

1. cultuurhistorische belangen borgen in de ruimtelijke ordening;
2. beperking adviesrol gedeputeerde staten;
3. vergunningvrij wijzigen van beschermde monumenten en vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij beschermde monumenten, gemeentelijke en provinciale monumenten, en in beschermde stads- of dorpsgezichten.

De in dit besluit uitgewerkte maatregelen uit de beleidsbrief moeten in samenhang worden gezien met de Wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg², waarin al vier maatregelen uit de beleidsbrief zijn geïmplementeerd.

Deze nota van toelichting is mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu opgesteld.

2. Cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening

Bij cultuurhistorische waarden gaat het over de positieve waardering van sporen, objecten, patronen en structuren die zichtbaar of niet zichtbaar onderdeel uitmaken van onze leefomgeving en een beeld geven van een historische situatie of ontwikkeling. In veel gevallen bepalen deze cultuurhistorische waarden de identiteit van een plek of gebied en bieden ze aanknopingspunten voor toekomstige ontwikkelingen. Deze cultuurhistorische elementen kan men niet allemaal als beschermd monument of gezicht aanwijzen, maar zijn wel onderdeel van de manier waarop we ons land beleven, inrichten en gebruiken.

Ondanks de nodige aanzetten daartoe in de afgelopen jaren, is de cultuurhistorie nog lang niet in de haart van ons ruimtelijke ordeningsstelsel doorgedrongen. Gemeentelijke monumentenambtenaren, organisaties voor monumentenbehoud en betrokken burgers staan nogal eens met lege handen als plannen worden ontwikkeld; er is geen harde basis om 'aan tafel' te komen. Doordat plannen pas na afloop van het planproces worden getoetst aan de regelgeving van de monumentenzorg, wordt de monumentenzorg bovendien dikwijls ervaren als hindermacht. In de beleidsbrief is dit patroon erkend en is de ambitie uitgesproken om meer in te zetten op kennisvergaring, analyse en afweging vooraf. Dit is mogelijk door aan te sluiten bij de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro) en in die systematiek de cultuurhistorie aan het begin van het ruimtelijke ordeningsproces juridisch te versterken. Hiermee vermindert de sectorale regeldruk en wordt de weg geopend naar meer omgevingsgericht omgaan met cultuurhistorie, zowel in de stedelijke omgeving als in het daarbuiten gelegen cultuurlandschap.

Door wijziging van artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit ruimtelijke ordening (verder: Bro) dienen cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk te worden meegewogen bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Dat betekent dat gemeenten een analyse moeten verrichten van de cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daar conclusies aan verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden. Voor enkele specifieke belangen, zoals archeologie, was in het Bro reeds voorgeschreven dat in de toelichting bij het bestemmingsplan dient te worden aangegeven op welke wijze met deze belangen is omgegaan. Deze wijze van borging via het systeem van de ruimtelijke ordening bestond in het Bro nog niet voor cultuurhistorische waarden in het algemeen. Het systeem van borging via de Wro dat al gold voor archeologie is nu als het ware uitgebreid tot alle cultuurhistorische waarden.

¹ Kamerstukken II 2009–2010, 32 156, nr. 1.

² Kamerstukken II 2009–2010, 32 433.



Door de verankering van cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen vermindert de noodzaak tot het aanwijzen van nieuwe beschermde monumenten, omdat aan het belang van de cultuurhistorie dan waarde wordt toegekend via het proces van de ruimtelijke ordening. In de Wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg is daarom de mogelijkheid voor burgers en belangengroepen geschrapt om een aanvraag in te dienen om een monument aan te wijzen als beschermd monument. In plaats daarvan kunnen burgers en belangengroepen in inspraakprocedures reeds in een vroeg stadium bij de voorbereiding van een bestemmingsplan hun visie geven over het cultureel erfgoed. Dit leidt er overigens niet toe dat ieder bouwplan getoetst zal worden op cultuurhistorische waarden. Er is geen toets achteraf, maar helderheid vooraf, in het bestemmingsplan. Het voordeel is verder dat burgers, ontwikkelaars én gemeenten weten waar ze aan toe zijn. Er treden immers geen tussentijdse wijzigingen van het toetsingskader op. Ook de actualiteit en dynamiek zijn gewaarborgd: een bestemmingsplan heeft in de Wro een geldigheidsduur van tien jaar. Na ten hoogste tien jaar kan door middel van nader onderzoek c.q. nieuwe inzichten nieuwe kennis worden vergaard over de aanwezige cultuurhistorische waarden. Met de wijziging wordt dus bewerkstelligd dat de cultuurhistorische belangen vooraan in het planvormingsproces worden meegewogen en actueel blijven.

3. Beperking adviesrol gedeputeerde staten

In dit besluit is geregeld dat gedeputeerde staten bij de verlening van een omgevingsvergunning tot het wijzigen van een beschermd monument dat buiten de bebouwde kom is gelegen, alleen om advies worden gevraagd in de gevallen dat ook de minister verplicht om advies wordt gevraagd. Dit zijn de gevallen waarin een beschermd monument wezenlijk dreigt te worden aangetast. Wat betreft beschermde monumenten buiten de bebouwde kom is hiermee de adviesrol van gedeputeerde staten gelijkgetrokken met die van de minister. Beschermde monumenten zijn alleen die monumenten die door de minister op grond van de Monumentenwet 1988 (verder: Mw 1988) zijn aangewezen. Voorheen werd aan gedeputeerde staten bij alle ingrepen aan een beschermd monument buiten de bebouwde kom advies gevraagd.

Reden voor de beperking van de adviesrol van gedeputeerde staten is de vereenvoudiging van vergunningprocedures die binnen het beleid van de moderne monumentenzorg wordt nagestreefd. Deze beperking houdt verband met de wijziging van de voorbereidingsprocedure voor vergunningverlening die bij de Wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg is doorgevoerd. Bij die wet is geregeld dat voor alle relatief eenvoudige ingrepen bij beschermde monumenten niet meer de uitgebreide voorbereidingsprocedure, bedoeld in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo), maar de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van die wet van toepassing is. De procedure van vergunningverlening wordt hiermee in circa 70% van de gevallen verkort van 26 naar acht weken. Of sprake is van een relatief eenvoudige ingreep is afhankelijk gesteld van de vraag of het bevoegd gezag verplicht is advies te vragen. Bij vergunningverlening voor ingrepen aan beschermde monumenten kunnen de minister en gedeputeerde staten als verplichte adviseurs zijn aangewezen. Voor de minister geldt dat deze op grond van artikel 6.4, eerste lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht (verder: Bor) alleen om advies wordt gevraagd in een viertal situaties waarbij sprake is van substantiële wijzigingen van het beschermd monument (sloop of gedeeltelijke sloop, ingrijpende wijzigingen die voor de waarde van het monument gelijk staan aan (gedeeltelijke) sloop, reconstructie en herbesteding). Bij relatief eenvoudige ingrepen wordt de minister dus niet om advies gevraagd en is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing.

Ten aanzien van gedeputeerde staten als adviseur regelde artikel 6.4, eerste lid, onder b, van het Bor echter nog dat het bevoegd gezag verplicht is advies te vragen bij vergunningverlening met betrekking tot een beschermd monument dat buiten de bebouwde kom ligt. Hierbij was verder geen onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en substantiële ingrepen. Door de koppeling van het van toepassing zijn van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, bedoeld in de Wabo, aan de verplichte adviseur, zou een grote discrepantie ontstaan tussen eigenaren van beschermde monumenten binnen en buiten de bebouwde kom. Voor een eigenaar van een beschermd monument buiten de bebouwde kom zou dan altijd de uitgebreide voorbereidingsprocedure gelden terwijl voor eigenaren van beschermde monumenten binnen de bebouwde kom nog maar in circa 30% van de gevallen de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Om bovenstaande discrepantie op te lossen en ook de procedure van vergunningverlening voor eigenaren van beschermde monumenten buiten de bebouwde kom te vereenvoudigen, is in onderhavig besluit geregeld dat gedeputeerde staten nog slechts om advies gevraagd worden in de gevallen waarin ook de minister om advies gevraagd wordt.

Voor de kwaliteit van de monumentenzorg zijn de adviezen van gedeputeerde staten – net als die van de minister – van groter belang bij substantiële ingrepen aan het monument. Met de Wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met onder meer de beperking van de ministeriële advies-



plicht bij aanvragen om een monumentenvergunning³ is als uitgangspunt genomen dat de gemeente verantwoordelijk is voor de verlening van vergunningen en de minister alleen nog adviseert als sprake is van een ingreep die het voortbestaan van het monument raakt.⁴ Dit vermindert het bestuurlijk verkeer en zorgt voor snellere besluitvorming op aanvragen. Dezelfde argumenten gaan ook op voor de beperking van de adviesrol van gedeputeerde staten. Bij bovengenoemde wet die de adviesplicht van de minister beperkte, werd ook al de adviesplicht van gedeputeerde staten aangepast. De adviesplicht van gedeputeerde staten werd bij die wet gewijzigd in een adviesmogelijkheid. Reden voor die aanpassing was dat ook bij de advisering door provincies vereenvoudiging en tijdswinst gewenst was. Met de overgang van de monumentenvergunning naar de Wabo is de adviesplicht van de minister één op één overgenomen in het Bor. De variant van de adviesmogelijkheid voor gedeputeerde staten, in combinatie met de beleidsvrijheid omtrent de gevallen waarin zou worden geadviseerd, paste echter minder goed in het systeem van de Wabo. Daarom is de advisering door gedeputeerde staten in het Bor weer als een algemene adviesbevoegdheid opgenomen. Bij dit besluit wordt die adviesrol nu expliciet beperkt tot de gevallen waarin ook de minister adviseert. Deze wijziging komt in grote mate overeen met de praktijk voor inwerkingtreding van de Wabo waarin gedeputeerde staten ook slechts bij substantiële wijzigingen adviseerden.

4. Vergunningvrij wijzigen van beschermd monumenten en vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij een beschermd monument, gemeentelijk of provinciaal monument, en in beschermd stads- of dorpsgezichten

In het nieuwe monumentenbeleid wordt de monumenteneigenaar centraal gesteld door bijvoorbeeld minder te controleren bij subsidie- en vergunningprocedures en meer vrijheden te bieden. De overgrote meerderheid van monumenteneigenaren is namelijk trots op haar monument en is bereid om extra moeite te doen en extra kosten te maken om het te onderhouden. Met de wijzigingen in dit besluit krijgen deze eigenaren het vertrouwen dat zij verdienen en is de sectorale regelgeving in het moderne monumentenstelsel eenvoudiger en doeltreffender.

4.1 Vergunningvrije activiteiten voor het wijzigen van een beschermd monument

Op grond van de Wabo is voor het wijzigen van een beschermd monument in de zin van die wet, dat wil zeggen een monument dat op grond van de Mw 1988 door de minister is aangewezen, met uitzondering van een beschermd archeologisch monument als bedoeld in artikel 1, onder c, van die wet, een omgevingsvergunning nodig. Deze vergunningplicht was absoluut en hierop waren geen uitzonderingen gemaakt. Eigenaren wachtten daardoor vaak te lang op een vergunning voor minimale ingrepen. Bij beschermd monumenten zijn er echter diverse ingrepen waarvoor een vergunningprocedure geen meerwaarde voor het beschermd monument oplevert, maar wel hinderlijk is voor eigenaren. Het beeld is daardoor dat een eigenaar van een rijksmonument 'geen spijker in de muur mag slaan' zonder een vergunning. Dit beeld schaadt ook het imago van de monumentenzorg. In het onderhavige besluit zijn daarom in het Bor twee categorieën ingrepen gespecificeerd waarbij voor beschermd monumenten in de hiervoor bedoelde zin geen omgevingsvergunning voor het wijzigen van het monument meer nodig is. Het betreft hier ten eerste gewoon onderhoud voor zover, naast de daarvoor in algemene zin op grond van het Bor geldende criteria, te weten dat detaillering, profilering en vormgeving niet wijzigen, ook materiaalsoort en kleur niet wijzigen. Voorbeelden hiervan zijn schilderwerk in dezelfde kleur, het vervangen van glas en het vervangen van de hemelwaterafvoer in hetzelfde materiaal. Deze voorbeelden van activiteiten sluiten ook aan bij de uitvoeringspraktijk die al bestond in een aantal gemeenten. Ten tweede is voor beschermd monumenten geen omgevingsvergunning voor het wijzigen van het monument meer nodig als de activiteit uitsluitend leidt tot inpandige veranderingen en betrekking heeft op een onderdeel van het beschermd monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft. Voor een wijziging van een onderdeel van een beschermd monument dat zelf geen monumentale waarde heeft en, vanwege het inpandige karakter, niet van belang is voor het monument als geheel, is immers geen beoordeling in het licht van de monumentenzorg nodig. Bij de vergunningvrije inpandige veranderingen gaat het in beginsel om onderdelen van het monument die na het moment waarop het als beschermd monument is aangewezen, in het monument zijn aangebracht. Te denken valt dan aan het vervangen van een later ingebouwde keuken of badkamer waaraan geen monumentale waarden verbonden zijn. Een ander voorbeeld is het verwijderen van gipsplaten die na de aanwijzing zijn aangebracht en waarbij wederom geen monumentale waarden betrokken zijn. Dergelijke inpandige veranderingen die aan onderdelen geschieden die geen verband houden met de aanwijzing van het monument, behoeven geen beoordeling uit het oogpunt van monumentenzorg. Het vertrouwen en de verantwoordelijkheid zijn dus hier bij de eigenaar neergelegd.

³ Stb. 2008, 563.

⁴ Kamerstukken II 2007–2008, 31 345, nr. 3, pg. 3.



In het artikelsgewijs deel van deze toelichting zijn ter nadere illustratie van de hiervoor genoemde uitzonderingen op de omgevingsvergunningplicht voor het wijzigen van een beschermd monument, enkele voorbeelden opgenomen. Mocht bij een eigenaar twijfel bestaan of sprake is van een vergunningvrije activiteit dan kan deze hierover bij de desbetreffende gemeente altijd navraag doen.

4.2 Vergunningvrije activiteiten voor het bouwen in, aan, op of bij een monument

Naast voor het wijzigen van een beschermd monument is in de Wabo voor bouwen een omgevingsvergunning vereist (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo). In de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor zijn gevallen aangewezen waarvoor een uitzondering voor dit vergunningvereiste is gemaakt. Behalve wat betreft gewoon onderhoud en het bouwen krachtens een ingevolge de Woningwet opgelegde verplichting (artikel 2, onderdelen 1 en 2, van bijlage II bij het Bor) waren deze uitzonderingen echter voor het bouwen in, aan, op of bij een beschermd monument, met inbegrip van een beschermd archeologisch monument als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Mw 1988, of een gemeentelijk of provinciaal monument uitgesloten. Het vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij de genoemde monumenten is nu uitgebreid waarbij eveneens de vraag of een beoordeling uit het oogpunt van monumentenzorg nodig is, als uitgangspunt is gehanteerd. De uitbreiding betreft twee nieuwe categorieën gevallen waarop de vergunningvrije activiteiten in de overige onderdelen van artikel 2 en artikel 3 van bijlage II bij het Bor voor het bouwen met betrekking tot monumenten van toepassing zijn. Ten eerste zijn deze vergunningvrije activiteiten van toepassing als het bouwen in, aan of op een onderdeel van het monument betreft dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft. Ten tweede zijn de vergunningvrije activiteiten van toepassing op bijbehorende bouwwerken en percelen bij het monument. Hiermee is dus een knip gemaakt tussen activiteiten die daadwerkelijk het monument raken en activiteiten die bij het monument plaatsvinden. In dit laatste geval gaat het dus om activiteiten buiten het perceel of gebouw dat in de aanwijzingsbeschikking is beschermd als monument.

Voor de eerste nieuwe categorie vergunningvrije bouwactiviteiten bij monumenten geldt hetzelfde als in paragraaf 4.1 is vermeld ten aanzien van het wijzigen van onderdelen van een beschermd monument. Het gaat dus in beginsel om onderdelen die na het moment van aanwijzing zijn aangebracht die uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben of onderdelen van het monument waaruit duidelijk uit de aanwijzing blijkt dat zij geen monumentale waarde hebben. Voor de duidelijkheid wordt er in dit verband op gewezen dat monumenten als onroerende zaak worden aangewezen, in die zin dat alle onderdelen die bij de eenheid van die zaak horen onder de aanwijzingsbeschikking vallen. Dit geldt dus bijvoorbeeld voor een uitbouw van een monument zoals een serre. Gebouwdelen die tegen het monument zijn aangebouwd en zijn voorzien van een zelfstandige ingang, vormen echter een afzonderlijke eenheid. Deze zijn geen onderdeel van het monument als deze niet in de aanwijzingsbeschikking zijn opgenomen.

In tegenstelling tot het wijzigen van een beschermd monument zijn de vergunningvrije bouwactiviteiten niet beperkt tot inpassende veranderingen, maar kunnen zij ook betrekking hebben op de buitenkant van het monument. Voorwaarde voor dergelijke 'uitpassende' veranderingen blijft uiteraard dat het een onderdeel zonder waarden uit het oogpunt van monumentenzorg is en de activiteiten beperkt zijn tot die genoemd in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor. Indien het hierbij een beschermd monument betreft is voor de 'uitpassende' activiteit nog wel een vergunning vereist voor het wijzigen van het beschermd monument. Dit houdt verband met het feit dat een dergelijke activiteit zonder dat monumentale waarden verloren gaan, wel de aanblik van het beschermd monument kan verstoren. Een toets vanuit de monumentenzorg op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo is dan gewenst, maar een bouwtoets op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo niet. Uit deze systematiek volgt dus dat met de in het onderhavige besluit opgenomen wijzigingen voor inpassende veranderingen van onderdelen van monumenten zonder monumentale waarden geen vergunning verplicht meer is op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en f, van de Wabo.

De tweede nieuwe categorie vergunningvrije bouwactiviteiten bij monumenten verklaart feitelijk de vergunningvrije activiteiten die bij bouwen in het algemeen van toepassing zijn, ook van toepassing in de directe nabijheid van monumenten. Het gaat dan om de gronden en bijbehorende bouwwerken die niet tot de aanwijzing van het monument behoren. Deze hebben in principe geen waarde uit het oogpunt van monumentenzorg. Bij bijbehorende bouwwerken die geen onderdeel vormen van het monument kan het bijvoorbeeld gaan om schuurtjes of aanbouwen.

Van de vergunningvrije activiteiten die van toepassing zijn in, aan of op een onderdeel van het monument zonder monumentale waarden of bij monumenten zijn nog wel enkele vergunningvrije activiteiten van de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor uitgesloten. Het betreft het realiseren van dakkapellen in het voordakvlak (artikel 3, onderdeel 3), bijbehorende bouwwerken (artikel 2, onderdeel 3, en artikel 3, onderdeel 1) en bouwwerken ten behoeve van recreatief nachtblijf (artikel 3, onderdeel 2). Dakkapellen aan de voorkant van een monument of bijbehorend bouwwerk kunnen namelijk de aanblik en dus de waarde van het monument als geheel aantasten en blijven daarom



vergunningplichtig. Het uiterlijk en de locatie van een nieuw bijbehorend bouwwerk of een nieuw bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf kunnen veel invloed hebben op de aanblik van een monument. Het is daarom wenselijk dat ook hiervoor een omgevingsvergunning vereist blijft. Deze beperking van vergunningvrije activiteiten strookt ook met de reden waarom niet alleen bouwen in, aan of op monumenten uitgezonderd was van de vergunningvrije activiteiten maar ook het bouwen bij een monument. De omgevingsvergunning tot het wijzigen van een beschermd monument kan alleen het monument zelf betreffen. Echter, bouwen direct nabij een monument kan zeker van invloed zijn op de aanblik en dus de waarden van het monument. Om deze reden waren de vergunningvrije activiteiten voor bouwen bij monumenten ook uitgesloten. Van verstoring van de aanblik van het monument is doorgaans echter alleen sprake bij het oprichten van nieuwe bouwwerken bij het monument of een grote wijziging aan de voorkant van een bijbehorend bouwwerk dat naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd. De vergunningvrije activiteiten die zien op kleine wijzigingen van bijbehorende bouwwerken of op wijzigingen aan de achterkant van die bouwwerken dan wel het plaatsen van tuinmeubilair, een vlaggenmast of speeltoestellen tasten niet of nauwelijks de aanblik van het monument aan en uit het oogpunt van monumentenzorg is een beoordeling van deze activiteiten dan ook niet nodig.

Met bovenstaande aanpassingen zijn procedures die geen of geringe meerwaarde leveren voor de kwaliteit van het monument, maar wel een aanzienlijke last zijn voor de eigenaar, komen te vervallen. Eigenaren krijgen met deze aanpassingen van het Bor een betere ondersteuning in het onderhouden en ontwikkelen van monumenten.

4.3 Vergunningvrije activiteiten voor het bouwen in beschermde stads- of dorpsgezichten

Ook in door de minister en de Minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten als bedoeld in de Mw 1988 zijn meer bouwactiviteiten vergunningvrij verklaard. Voor inwerkingtreding van de wijzigingen in onderhavig besluit moest voor een kleine verandering in een beschermd stads- of dorpsgezicht een vergunningprocedure worden doorlopen. Slechts de activiteiten, bedoeld in artikel 2, onderdelen 1 en 2, van bijlage II bij het Bor, alsmede de activiteiten, bedoeld in de overige onderdelen van artikel 2 en artikel 3 die leidden tot uitsluitend inpartidige veranderingen, waren vergunningvrij. Dit betekende een last voor burgers en overheden, met name in die gevallen waarin veranderingen nauwelijks of geen afbreuk doen aan de structuur en het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Met onderhavig besluit zijn daarom bij beschermde stads- of dorpsgezichten praktische knelpunten voor burgers weggenomen door te zorgen voor een verruiming van vergunningvrije activiteiten in bijlage II bij het Bor. In aanvulling op de eerder genoemde vergunningvrije activiteiten zijn met dit besluit de activiteiten in de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor vergunningvrij verklaard voor zover zij plaatsvinden aan gevels of dakvlakken die naar het erf aan de achterkant van het bouwwerk en niet naar openbaar toegankelijk gebied zijn gekeerd of bij het oprichten van bouwwerken op erfdelen die niet zijn gekeerd naar openbaar toegankelijk gebied of op gronden die onderdeel zijn van openbaar toegankelijk gebied.

De reeds in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) gehanteerde 'voor-achterkant benadering' is overgenomen in het Bor bij het bepalen van vergunningvrije activiteiten. Deze benadering vindt nu dus ook toepassing in stads- en dorpsgezichten. De voor-achterkant benadering sluit aan bij de praktijk en wordt gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein. In het privé-domein wordt aan eigenaren meer vrijheid gegund terwijl in de naar publiek domein gekeerde zijde van tuinen en erven een nadrukkelijke controle op ruimtelijke kwaliteit zal blijven bestaan. Bij veranderingen van gevels of dakvlakken die naar het erf aan de achterkant zijn gekeerd of het oprichten van bouwwerken op erfdelen die niet zijn gekeerd naar openbaar toegankelijk gebied, worden de structuur en het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht in het algemeen niet of nauwelijks aangetast. Ook het oprichten van bouwwerken op gronden die onderdeel zijn van openbaar toegankelijk gebied doet, naar de aard van de bouwwerken waar het hier om kan gaan, geen grote afbreuk aan het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Het gaat dan met name om een categorie bouwwerken die ten behoeve van de infrastructuur of openbare voorzieningen noodzakelijk worden geacht. Dit type bouwwerk maakt ook in een beschermd stads- of dorpsgezicht deel uit van het normale straatbeeld, zodat het aanvaardbaar is geacht om deze ook daar zonder omgevingsvergunning voor het bouwen te realiseren. Voor zover de overige als gevolg van dit besluit vergunningvrij geworden bouwactiviteiten in een beschermd stads- of dorpsgezicht, ondanks de 'voor-achterkant benadering', toch tot publiekelijk zichtbare gevolgen zullen leiden, – in een enkel geval zal dit aan de orde zijn, bijvoorbeeld bij boerderijen en villawijken met een grote openheid in de structuur van het stads- of dorpsgezicht – is dit in het grotere geheel ondergeschikt geacht ten opzichte van de lastenverlichting die hiermee voor eigenaren van panden in beschermde stads- of dorpsgezichten wordt bereikt.



5. Gevolgen voor gemeenten en provincies

De wijzigingen in het Bro en het Bor door het onderhavige besluit hebben zowel gevolgen voor gemeenten als provincies.

De wijziging van het Bro verplicht gemeenten om de cultuurhistorie uitdrukkelijk mee te wegen bij het opstellen van bestemmingsplannen. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten vooraf een analyse moeten maken van de aanwezige cultuurhistorie en dat bij deze voorbereidingen burgers en belangengroeperingen hun visie kunnen geven op de cultuurhistorische waarden die in het desbetreffende gebied in het geding zijn. De grote winst van inbedding van de cultuurhistorie in het systeem van structuurvisies en bestemmingsplannen is dat een ieder al bij de planvoorbereiding belangen kan inbrengen gedurende de terinzagelegging.

Met de verruiming van vergunningvrije activiteiten in het Bor zowel voor beschermde monumenten als in beschermde stads- of dorpsgezichten, wordt tegemoetgekomen aan de wens van eigenaren en gemeenten tot vermindering van regeldruk. Het gaat om gevallen waarbij een vergunningprocedure als preventieve beoordeling geen of een geringe meerwaarde oplevert voor monumentenzorg en hinderlijk is voor eigenaren. De wijzigingen leiden er dus toe dat gemeenten voor de genoemde (deel)activiteiten geen aanvragen om een omgevingsvergunning meer ontvangen dan wel deze meteen kunnen afdoen met de mededeling dat de (deel)activiteit vergunningvrij is. Wel kunnen zij vragen krijgen in gevallen waarbij eigenaren twijfelen of sprake is van een vergunningvrije activiteit.

Tot slot wordt de adviesrol van gedeputeerde staten beperkt. Gedeputeerde staten wordt bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een beschermd monument alleen nog om advies gevraagd als het beschermd monument gelegen is buiten de bebouwde kom en sprake is van één van de gevallen waarin de minister ook verplicht om advies wordt gevraagd. Naast het feit dat de adviesrol van gedeputeerde staten wordt beperkt, houdt deze wijziging derhalve ook in dat gemeenten bij circa 70% van de aanvragen tot vergunningverlening voor een beschermd monument buiten de bebouwde kom, de aanvraag niet meer aan gedeputeerde staten hoeven te zenden.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

Het is een gelukkig feit dat veel gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen ook al voor de wijzigingen in dit besluit rekening hielden met de cultuurhistorie, zonder dat daartoe een wettelijke opdracht expliciet bestond. Dat is ook wel logisch omdat de cultuurhistorie immers zo'n wezenlijk deel van de leefomgeving vormt. Voor gemeenten die deze stap nog niet hadden gezet, leidt de opdracht tot het 'rekening houden met de cultuurhistorie' aanvankelijk tot meer uitvoeringslasten. Dit wordt deels gecompenseerd doordat gemeenten minder vaak hoeven te adviseren bij de aanwijzing van beschermde monumenten door de minister. Doordat cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening wordt verankerd zijn namelijk minder aanwijzingen van monumenten nodig. Bovendien zorgt het feit dat cultuurhistorie meegenomen wordt in bestemmingsplannen ervoor dat vooraf bij het maken van plannen duidelijk is welke ruimtelijke ordeningsprojecten mogelijk zijn. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat gemeenten zich minder vaak hoeven te buigen over vergunningaanvragen voor beschermde monumenten.

Ten behoeve van het verwerken van cultuurhistorie in bestemmingsplannen heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een digitale 'Handreiking Erfgoed en Ruimte' opgesteld. Deze handreiking kan gemeenten en adviesbureaus ondersteunen bij de omgang met het erfgoed in de ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot de vergunningvrije activiteiten betekent onderhavig besluit dat de uitvoeringslasten voor gemeenten verminderen. In een aantal gevallen is voor de wijziging van een beschermd monument of voor het bouwen in, aan, op of bij een beschermd monument, provinciaal of gemeentelijk monument, of in een beschermd stads- of dorpsgezicht geen omgevingsvergunning meer nodig. Uit onderzoek blijkt dat het zal gaan om 20% minder vergunningen met betrekking tot monumenten en beschermde stads- of dorpsgezichten. De lasten voor de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht in het kader van handhaving zullen hierdoor ook afnemen. Wel wordt er rekening mee gehouden dat gemeenten aanvankelijk nog wel om toelichting gevraagd zullen worden door eigenaren bij de beantwoording of sprake is van een vergunningvrije activiteit. Gemeenten zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van de categorieën vergunningvrije activiteiten. Deze categorieën sluiten aan bij de praktijk van vereenvoudigde vergunningverlening in bepaalde gemeenten en er is zoveel mogelijk aangesloten bij de al bestaande vergunningvrije bouwactiviteiten in het Bor, waar gemeenten al ervaring mee hebben.

Van de zijde van de VNG is er instemming met de richting van het moderniseringsbeleid. De uitwerking daarvan in het onderhavige besluit is gebeurd in samenspraak met vertegenwoordigers van gemeenten, de Federatie Grote Monumentengemeenten en de VNG.



De wijziging van de adviesrol van gedeputeerde staten levert geen uitvoeringsproblemen op. De beperking van de adviesrol komt voor een aanzienlijk deel overeen met de praktijk voor de inwerking-treding van de Wabo. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 3. De beperking van de adviesplicht van Gedeputeerde Staten heeft plaatsgevonden in overleg met het Interprovinciaal Overleg.

7. Administratieve lasten

Onderzoek heeft uitgewezen dat ten gevolge van de wijzigingen in onderhavig besluit het aantal omgevingsvergunningen met betrekking tot beschermde monumenten zal dalen met 20%. Deze reductie geldt zowel voor bedrijven als burgers.

Uitgaande van de nul-situatie, waarbij uitgegaan wordt van 1500 vergunning aanvragen door burgers en 1500 vergunningaanvragen door bedrijven, betekent dit een afname van 600 aanvragen per jaar in totaal.

Voor de burgers betekent dit een afname van de administratieve last van 8.080 uur en € 1.081.414 aan kosten, zijnde 20% van de oorspronkelijke situatie. De administratieve lasten van bedrijven bedroegen in de oorspronkelijke situatie € 1.027.300 en worden naar verwachting € 166.743 lager en komen daarmee op € 860.557.

Daarnaast leiden de vergunningvrije activiteiten in beschermde stads- en dorpsgezichten tot een daling van het aantal omgevingsvergunningen van eveneens 20%. Dit levert nogmaals een verlaging van de administratieve last voor burgers op van 8.080 uur en € 1.081.414 aan kosten en voor bedrijven € 166.743 aan kosten.

Voor eigenaren van monumenten buiten de bebouwde kom is sprake van een flinke verkorting van de vergunningprocedure bij circa 70% van de activiteiten. Gedeputeerde staten wordt alleen nog om advies gevraagd bij substantiële wijzigingen ten aanzien van die monumenten en doordat het antwoord op de vraag welke procedure doorlopen moet worden, als gevolg van de Wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg, gekoppeld is aan het feit of al dan niet het raadplegen van een adviseur is voorgeschreven, betekent dit dat hiermee bij circa 70% van de activiteiten niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure, bedoeld in de Wabo, maar de reguliere voorbereidingsprocedure, bedoeld in die wet, van toepassing is. In tijd betekent dit een termijn van acht weken in plaats van 26 weken. In zoverre dient de lastenverlichting in onderhavig besluit dus in samenhang te worden gezien met de lastenverlichting als gevolg van genoemde wet.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

De wijziging van artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, van het Bro leidt ertoe dat, voor zover bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen milieu-effectrapport als bedoeld in de Wet milieubeheer wordt opgesteld, in de toelichting bij een bestemmingsplan ten minste een beschrijving wordt gegeven van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Voor archeologische waarden was in het Bro al voorgeschreven dat hiermee rekening moet worden gehouden in een bestemmingsplan. Met de toevoeging van cultuurhistorische waarden wordt beoogd dat gemeenten ook een analyse maken van de aanwezige cultuurhistorische waarden – in al hun facetten – in een bestemmingsplangebied en daaraan conclusies verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden. De cultuurhistorische waarden hebben betrekking op de positieve waardering van sporen, objecten, patronen en structuren die zichtbaar of niet zichtbaar onderdeel uitmaken van onze leefomgeving en een beeld geven van een historische situatie of ontwikkeling.

In de gewijzigde tekst van het Bro is het begrip 'monument' niet meer direct gekoppeld aan cultuurhistorische waarden. Bij het meewegen van cultuurhistorische waarden gaat het namelijk om een breder kader dan de definitie van monumenten als bedoeld in de Mw 1988. Deze definitie is namelijk gericht op de van algemeen (rijks)belang zijnde onroerende monumenten, terwijl er op lokaal niveau veel meer cultuurhistorische waarden van belang kunnen zijn. Het archeologisch belang (in de grond aanwezige monumenten) blijft afzonderlijk genoemd in artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, van het Bro in verband met de specifieke verdragsverplichting hiertoe die volgt uit het Verdrag van Valletta.



Artikel II

Onderdeel A

Met de invoeging van artikel 2.5a in het Bor worden categorieën gevallen aangewezen waarin geen omgevingsvergunning is vereist voor het wijzigen van een beschermd monument. Artikel 2.5a is nader uitgewerkt in het nieuwe artikel 3a van bijlage II bij het Bor. Voor de gevallen die het betreft wordt verwezen naar de toelichting op artikel II, onderdeel C, van dit besluit.

Onderdeel B

Met deze wijziging wordt de adviesrol van gedeputeerde staten met betrekking tot beschermde monumenten buiten de bebouwde kom gelijk getrokken met de adviesrol van de minister ten aanzien van die monumenten. Het bevoegd gezag is verplicht om in de gevallen genoemd in artikel 6.4, eerste lid, onder a, van het Bor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een beschermd monument buiten de bebouwde kom om advies aan gedeputeerde staten te zenden. In alle andere gevallen is toezending van de aanvraag om advies niet meer nodig.

Onderdeel C

Onder 2 van dit onderdeel is een meer materiële omschrijving gegeven van de activiteit gewoon onderhoud in artikel 2, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor, mede in verband met het vergunningvrij verklaren van gewoon onderhoud bij het wijzigen van een beschermd monument. Gewoon onderhoud – werkzaamheden die erop gericht zijn om wat bestaat te behouden – was als bouwactiviteit altijd al vergunningvrij en is dit met de invoering van de Wabo, per 1 oktober 2010, gebleven. De voorliggende wijziging voorziet in een codificering van randvoorwaarden waaraan gewoon onderhoud dient te voldoen. Deze randvoorwaarden zijn in de praktijk ontwikkeld naar aanleiding van discussies omtrent de vergunningplicht die ontstond bij het repareren en vervangen van kozijnen. Bij circulaire van 19 december 2003 (MG 2003-25, te vinden op www.rijksoverheid.nl) is hieraan uitvoerig aandacht besteed en duidelijkheid gegeven inzake de vraag wanneer bij het vervangen van kozijnen het niveau van gewoon onderhoud wordt overstegen. Indien het gaat om het vervangen van kozijnen zal nog sprake zijn van gewoon onderhoud, mits de detaillering, profilering en vormgeving van de kozijnen gelijk blijft. Het vervangen van kozijnen waarbij materiaalsoort of kleurstelling wijzigt, kan hierbij nog als gewoon onderhoud worden aangemerkt. Omdat deze criteria zich lenen voor een generieke toepassing bij onderhoudswerkzaamheden, is er thans voor gekozen om deze criteria expliciet aan artikel 2, onderdeel 1, van bijlage II toe te voegen. Deze toevoeging is evenwel mede relevant om het onderscheid te maken met het 'gewoon onderhoud' zoals dat met voorliggend besluit bij beschermde monumenten omgevingsvergunningvrij wordt voor zover het betreft het wijzigen van het monument. In artikel 3a, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor (onderdeel C, onder 3) is gewoon onderhoud met betrekking tot een beschermd monument nog aan twee aanvullende randvoorwaarden gebonden. Naast het vereiste dat detaillering, profilering en vormgeving niet mogen wijzigen, geldt daarnaast dat ook materiaalsoort en kleurstelling niet mogen wijzigen. Mits gewoon onderhoud aan deze randvoorwaarden voldoet, is zowel voor het bouwen (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo) als voor het wijzigen van het beschermde monument (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo) geen omgevingsvergunning vereist. In dat verband wordt mede gewezen op artikel 4a, eerste lid (nieuw), van de bijlage. Voor alle duidelijkheid, dit betekent dus ook dat voor zover er sprake is van een geval van gewoon onderhoud, waarbij detaillering, profilering en vormgeving niet wijzigen, maar wel de kleur, de bouwactiviteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, omgevingsvergunningvrij is, maar het wijzigen van het beschermde monument – de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo – niet.

In onderdeel C, onder 3, wordt een hoofdstuk IIIa ingevoegd dat ziet op categorieën gevallen waarin voor activiteiten met betrekking tot een beschermd monument geen omgevingsvergunning is vereist. Het betreft hier een uitzondering op de vergunningplicht voor handelingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo: het wijzigen van een beschermd monument (een door de minister op grond van de Mw 1988 aangewezen monument, met uitzondering van een beschermd archeologisch monument als bedoeld in artikel 1, onder c, van die wet). In het nieuwe artikel 3a zijn deze uitzonderingen op de vergunningplicht geregeld. Voor een toelichting op het begrip gewoon onderhoud in onderdeel 1 wordt verwezen naar hetgeen terzake hiervoor is opgemerkt bij de toelichting op de wijziging van artikel 2, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor (onderdeel C, onder 2). In relatie tot beschermde monumenten gaat het dan onder meer om:

- het aanlassen van verrot kozijnhout,
- schilderwerk in dezelfde kleur,
- het vervangen van kapot glas door dezelfde soort glas,
- het herstellen, vervangen of vernieuwen van hemelwaterafvoer in hetzelfde materiaal,
- het herstellen van ijzersmeedwerk,



- het vervangen van delen van dakbedekking,
- kleine aanpassingen aan een moderne winkelpui,
- het partieel vervangen van dakpannen door hetzelfde materiaal of het opstoppen van rieten daken.

Bij gewoon onderhoud geldt dat de werkzaamheden het bestaande werk zoveel mogelijk dienen te respecteren. Materiaalvervangings geschiedt daarom alleen in dezelfde materiaalsoort en met dezelfde verschijningsvorm en detaillering.

Voor tuinen en parken betekent het bovenstaande dat het herstel van de opbouw en het profiel van paden en het inboeten van beplanting vergunningvrij is.

Schilderwerk waarbij alle oudere afwerkingslagen worden verwijderd of schilderwerk waarbij de kleurstelling of het verfsysteem wordt gewijzigd, valt niet onder de vergunningvrije activiteiten als detaillering, profilering, vormgeving, materiaalsoort of kleur wijzigen. Het vervangen van historisch glas door nieuw (isolatie) glas, zeker als de glasroeden en raamkozijnen worden vervangen, is evenmin vergunningvrij gezien de materiaalvervangings waarvan hierbij sprake is.

De tweede categorie vergunningvrije activiteiten in artikel 3a betreft die activiteiten die uitsluitend leiden tot inpartidige veranderingen met betrekking tot een onderdeel van een beschermd monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft. In veel gevallen gaat het hierbij om onderdelen die ten tijde van de aanwijzing als beschermd monument nog niet bestonden.

Bij deze categorie vergunningvrije activiteiten gaat het om het verwijderen van bouwonderdelen die geen onderdeel uitmaken van het oorspronkelijk ontwerp en waarvan aangenomen kan worden dat zij niet typerend of vernieuwend zijn voor de desbetreffende bouwperiode en die niet van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid of hun betekenis voor de wetenschap en nauwelijks of geen cultuurhistorische waarde hebben. Te denken valt aan het verwijderen van hard- en zachtboard betimmeringen, gipsplaten, scheidingswanden, een keuken- of badkamerinrichting en verlaagde plafonds, die zijn aangebracht nadat het monument een beschermde status heeft gekregen.

Onderdeel C, onder 4, voegt in hoofdstuk V van bijlage II een nieuw artikel 4a in. Dit artikel vormt de voortzetting van artikel 5, derde lid (oud), van bijlage II, waarin de voorwaarden waren opgenomen waaronder vergunningvrij bouwen in, aan, op of bij monumenten of in beschermde stads- of dorpsgezichten mogelijk was. Die voorwaarden zijn thans opgenomen in het nieuwe artikel 4a, met inbegrip van de verruiming van de vergunningvrije bouwmogelijkheden als gevolg van dit besluit, zoals reeds toegelicht in de paragrafen 4.2 en 4.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Tot de keuze voor een nieuw artikel 4a in plaats van herformulering van artikel 5, derde lid (oud), is gekomen op grond van overwegingen van duidelijkheid en leesbaarheid. In verband daarmee is ook de structuur van het artikel aangepast. Niet langer wordt beschreven wanneer de artikelen 2 en 3 van bijlage II niet van toepassing zijn bij monumenten en beschermde stads- of dorpsgezichten, maar wanneer deze wel van toepassing zijn.

Artikel 4a, eerste lid, van bijlage II bij het Bor regelt wanneer vergunningvrij bouwen, zoals bedoeld in de artikelen 2 en 3 van bijlage II, mogelijk is in, aan, op of bij monumenten. Het gaat hier om zowel de door het Rijk als door de gemeente en provincie aangewezen monumenten, met inbegrip van archeologische monumenten. Ook geldt dit voor bouwwerken waar de zogenoemde voorbescherming op van toepassing is. Op grond van artikel 5, derde lid (oud), van bijlage II was vergunningvrij bouwen bij de hiervoor bedoelde monumenten alleen toegestaan voor zover het ging om bouwen dat kan worden aangemerkt als gewoon onderhoud en bouwen ingevolge een krachtens de Woningwet opgelegde verplichting (artikel 2, onderdelen 1 en 2, van bijlage II). Met het onderhavige besluit is een derde uitzondering toegevoegd waarin voor het bouwen in, aan, op of bij een monument evenmin een omgevingsvergunning is vereist (artikel 4a, eerste lid, onder b, van bijlage II bij het Bor). Dit betreft de gevallen waarin sprake is van een activiteit als bedoeld in de overige onderdelen van artikel 2, met uitzondering van onderdeel 3, en artikel 3, met uitzondering van de onderdelen 1 tot en met 3, van de bijlage in, aan of op een onderdeel van een monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft of bij een monument. Het gaat dan om het bouwen in, aan, of op onderdelen van monumenten zonder monumentale waarden en in, aan, of op gronden en bijbehorende bouwwerken bij monumenten. De onderdelen zonder monumentale waarden zijn doorgaans na de aanwijzing van het monument gebouwd en de gronden en bijbehorende bouwwerken die bedoeld zijn, bevinden zich in de directe nabijheid van het monument, maar zijn in de aanwijzingsbeschikking niet opgenomen als onderdeel van het monument. Als gronden of bijbehorende bouwwerken wel in de aanwijzingsbeschikking zijn opgenomen, dan betreft het geen bouwen bij, maar bouwen in, aan of op een monument, hetgeen alleen is toegestaan als dat onderdeel van het monument vanuit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft. Bijbehorende bouwwerken kunnen zowel aanbouwen als losstaande bouwwerken zoals schuurtjes zijn. In dit verband wordt verwezen naar de definitie van het begrip bijbehorend bouwwerk in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor.

Artikel 4a, tweede lid (nieuw), van bijlage II bij het Bor heeft betrekking op de vergunningvrije bouwmogelijkheden in een beschermd stads- of dorpsgezicht. Net als bij monumenten was in



beschermde stads- of dorpsgezichten het uitgangspunt dat daar niet omgevingsvergunningvrij mag worden gebouwd. De uitzonderingen hierop in artikel 5, derde lid (oud), behelsten, net als bij monumenten, de gevallen, bedoeld in artikel 2, onderdelen 1 en 2, van bijlage II bij het Bor (gewoon onderhoud en bouwen krachtens een ingevolge de Woningwet opgelegde verplichting). Daarnaast waren ook de activiteiten, bedoeld in de overige onderdelen van artikel 2 en in artikel 3 van bijlage II bij het Bor, omgevingsvergunningvrij voor zover die uitsluitend tot inpanidige veranderingen konden leiden. Met het onderhavige besluit is aan de bestaande uitzonderingen een categorie toegevoegd.

Vergunningvrij zijn thans ook die activiteiten van de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor waarbij een verandering van een gevel of dakvlak aan de orde is, voor zover deze veranderingen gekeerd zijn naar het erf aan de achterkant van een bouwwerk en deze niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijn. Daarnaast zijn de activiteiten genoemd in de artikelen 2 en 3 waarbij een bouwwerk wordt opgericht vergunningvrij voor zover dit alleen gebeurt op erfdelen die niet zijn gekeerd naar openbaar toegankelijk gebied of op gronden die onderdeel zijn van openbaar toegankelijk gebied.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is aangegeven, is in het Bor vastgehouden aan het ook al in het Bblb gehanteerde uitgangspunt dat aan de voorkant van gebouwen weinig vergunningvrij gebouwd mag worden en aan de achterkant meer (de zogenoemde 'voor-achterkant benadering'). Dit uitgangspunt, dat wordt gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein, komt tot uiting in het feit dat vergunningvrije bouw mogelijkheden voornamelijk kunnen plaatsvinden in het gedeelte van een erf dat in de loop der tijd 'achtererfgebied' is gaan heten. In artikel 1, eerste lid, van bijlage II van het Bor is een definitie gegeven van dit achtererfgebied: erf aan de achterkant en de niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijkant, op meer dan 1 m van de voorkant, van het hoofdgebouw. Ten aanzien van activiteiten aan gevels en dakvlakken in stads- en dorpsgezichten is aangesloten bij een deel van de definitie van achtererfgebied, namelijk het erf aan de achterkant van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Hiermee is de zijkant van gebouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht uitgesloten, omdat in veel gevallen wijzigingen aan de zijkant vanuit het publieke domein zichtbaar zijn. Bovenstaande benadering is ook van toepassing op de bij dit besluit toegestane verruiming om in een beschermd stads- of dorpsgezicht vergunningvrij bouwwerken te kunnen oprichten op erfdelen die niet zijn gekeerd naar openbaar toegankelijk gebied. Wat betreft de toegestane verruiming om in een beschermd stads- of dorpsgezicht vergunningvrij bouwwerken te kunnen oprichten op gronden die onderdeel zijn van openbaar toegankelijk gebied, geldt dat het hier vooral gaat om bouwwerken ten behoeve van de infrastructuur en openbare voorzieningen. Naar de aard van deze bouwwerken tasten deze het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht nauwelijks aan, terwijl deze wel een publieke functie hebben. Voor dit type bouwwerken is ook in beschermde stads- of dorpsgezichten daarom niet langer een vergunning voor het bouwen vereist.

Artikel III

Onderdeel A

Met de invoering van de Wabo is artikel 42 van de Mw 1988 komen te vervallen met de bedoeling het hierin bepaalde te regelen in artikel 4.2, eerste lid, van de Wabo. Dat is bij de Invoeringswet Wabo abusievelijk achterwege gebleven. Dit verzuim is met terugwerkende kracht tot 1 oktober 2010 hersteld in de Wet tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg. Bij die wet zijn in artikel 4.2, eerste lid, van de Wabo twee onderdelen (a en b) opgenomen waarmee artikel 42 Mw 1988 inhoudelijk één op één is overgeheveld naar de Wabo. Artikel 3 van het Besluit archeologische monumentenzorg dient dan nu ook naar artikel 4.2, eerste lid, onder a en b, van de Wabo te verwijzen. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar artikel 15.20 van de Wet milieubeheer, waarvan het bepaalde dat relevantie heeft voor de archeologische monumentenzorg, na inwerkingtreding van de Wabo is opgenomen in artikel 4.2, eerste lid, onder c, van de Wabo. Het betreft hier schadevergoedingsbesluiten in verband met maatregelen die genomen zijn in het belang van het milieu, voor zover daar in het concrete besluit ook de archeologische monumentenzorg onder is begrepen.

Onderdeel C

Met de invoering van de Wabo zijn de strafbepalingen uit de Mw 1988 overgegaan naar de Wet op de economische delicten. Artikel 17, tweede lid, onderdeel f, van het Besluit archeologische monumentenzorg dient dan ook tevens naar die wet te verwijzen. Omdat de bepaling ziet op overtredingen in de laatste vier jaar, verwijst het artikel ook nog naar de bepalingen in de Mw 1988 die met de Invoeringswet Wabo zijn overgeheveld.



Artikel IV

Dit artikel geeft overgangsrecht ten aanzien van de wijzigingen in het Bor. Het eerste lid geeft gemeenten een titel om reeds ingediende aanvragen met betrekking tot een beschermd monument buiten de bebouwde kom nog via de uitgebreide voorbereidingsprocedure, bedoeld in de Wabo, af te handelen. Zonder deze bepaling zouden gemeenten plots binnen acht weken op lopende aanvragen moeten beslissen. Deze beslistermijn zou bij sommige aanvragen al verlopen kunnen zijn. Het bovenstaande is niet van toepassing op vergunningaanvragen voor activiteiten die met artikel II van dit besluit vergunningvrij zijn geworden. Op die aanvragen kunnen gemeenten immers meteen een mededeling sturen dat voor de activiteit geen vergunning (meer) vereist is.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Advies Raad van State

's-Gravenhage, 24 februari 2011
Nr. W05.11.0013/I

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 12 januari 2011, no. 11.000041, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt een aantal maatregelen uitgevoerd die in de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg zijn aangekondigd.¹ De maatregelen in het ontwerpbesluit dienen in samenhang te worden gezien met het wetsvoorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij de volgende kanttekening over de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: Code) moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden voor advies aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden voorgelegd. Het advies dient te worden meegezonden naar de Raad van State.³

De toelichting vermeldt dat er van de zijde van de VNG instemming is met de richting van het moderniseringsbeleid. De uitwerking van dat beleid in het ontwerpbesluit is gebeurd in samenspraak met vertegenwoordigers van gemeenten en de VNG, aldus de toelichting. Verder wordt vermeld dat de beperking van de adviesplicht van Gedeputeerde Staten heeft plaatsgevonden in overleg met het IPO.⁴ Uit de toelichting blijkt echter niet of het ontwerpbesluit ter advisering is voorgelegd aan het IPO en de VNG, of advies is uitgebracht en, indien uitgebracht, wat de strekking van het advies is en wat de reactie van de regering daarop is. De Afdeling merkt op dat de maatregelen in het ontwerpbesluit gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten en provincies.⁵ Gelet op de afspraken neergelegd in de Code, is het van belang dat de VNG en het IPO advies uitbrengen over het ontwerpbesluit.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk.*

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 156, nr. 1.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 433.

³ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV 'Afspraken interbestuurlijke verhoudingen', in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 'Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden', Den Haag, 200, blz. 28–29 en 40–41.

⁴ Nota van toelichting, punt 6 getiteld 'Uitvoering en handhaafbaarheid', tweede en derde tekstblok.

⁵ In dit verband wijst de Afdeling op twee brieven die namens monumentengemeenten aan de Tweede Kamer zijn gestuurd over het ontwerpbesluit. In deze brieven hebben de betreffende monumentengemeenten hun zorgen kenbaar gemaakt over het vergunningvrij uitvoeren van bepaalde werkzaamheden aan beschermde monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten (zie brief van 24 januari 2011 van de Gemeente Amsterdam namens dertig grote monumentengemeenten en brief van 18 januari 2011 van de Gemeente Utrechtse Heuvelrug namens verschillende monumentengemeenten).



Nader Rapport

Den Haag, 10 juni 2011
Nr. WJZ/296032 (8279)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 januari 2011, nr. 11.000041, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 februari 2011, nr. W05.11.0013/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende opmerking. De Afdeling geeft aan dat niet duidelijk uit de nota van toelichting blijkt of het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om advies is gevraagd over het voorstel. Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen dienen IPO en VNG de mogelijkheid te krijgen advies uit te brengen over wetgeving die voor de decentrale overheden relevant is en daarvan is bij onderhavig voorstel sprake. De Afdeling adviseert op dit punt in te gaan in de nota van toelichting.

Bij de totstandkoming van het beleid tot modernisering van de monumentenzorg en bij de totstandkoming van onderhavig ontwerpbesluit zijn IPO en VNG nauw betrokken geweest. Na afronding van het ontwerpbesluit zijn IPO en VNG echter niet formeel in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. Na het advies van de Afdeling heeft dit alsnog plaats gevonden. Alleen VNG heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt en op dit advies is in de nota van toelichting in paragraaf 6 ingegaan.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om twee aanpassingen in het ontwerpbesluit aan te brengen. Ten eerste is artikel II, onderdeel C, zo aangepast dat uit artikel 4a, tweede lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht duidelijk blijkt dat de vergunningvrije activiteiten in beschermde stads- en dorpsgezichten slechts zijn toegestaan aan de achterkant van het hoofdgebouw. De bepaling bleek voor verschillende uitleg vatbaar en met de aanpassing in artikel 4a, tweede lid, en de bijbehorende toelichting is nu duidelijk tot uitdrukking gebracht dat het oprichten van vergunningvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten alleen is toegestaan op erf loodrecht achter het hoofdgebouw, voor zover niet naar openbaar gebied gekeerd. Op erf aan de zij- en voorkant van gebouwen in beschermde stads- en dorpsgezichten zijn de vergunningvrije activiteiten in geen geval van toepassing.

Ten tweede is in artikel V de inwerkingtreding van het besluit gewijzigd van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip naar 1 januari 2012. Deze inwerkingtreding is in overeenstemming met het beleid van vaste verandermomenten.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra.*