

A. ALGEMENE TOELICHTING

Uitgangspunten

Gelet op het voorstel van de VNG (deregulering VNG-modelverordeningen) en de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet op de archeologische monumentenzorg van september 2007, alsmede de samenhang tussen monumenten en archeologie, is de Monumentenverordening van de gemeente Haren aangevuld met een archeologisch deel. De Erfgoedverordening voor de gemeente Haren komt voor wat betreft de hoofdstukken over beschermde (rijks- en gemeentelijke) monumenten en gebieden met een archeologische (verwachtings)waarde voor een groot deel overeen met de meest recente modelverordening van de VNG, uit januari 2010. Voor het overige is bij het opstellen van deze Erfgoedverordening rekening gehouden met de 'Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving'. In deze nieuwe verordening zijn de bepalingen van de Monumentenwet 1988 en de daarin gekozen systematiek als uitgangspunt genomen.

De Erfgoedverordening van de gemeente Haren regelt de volgende zaken:

- de aanwijzing van gemeentelijke (archeologische) monumenten;
- de instandhouding van gemeentelijke monumenten en gebieden met een (hoge) archeologische (verwachtings)waarde;
- de inschakeling van de monumentencommissie als adviesorgaan voor de aanwijzing tot gemeentelijk (archeologisch) monument en de verlening van een vergunning voor gemeentelijke en beschermde monumenten (uitgezonderd archeologische rijksmonumenten)(*De verplichting van een monumentencommissie vloeit voort uit de Monumentenwet 1988*).

De Wabo en de Erfgoedverordening

De Erfgoedverordening houdt grotendeels verband met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna te noemen: Wabo), de Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna te noemen: Invoeringswet Wabo), het Besluit omgevingsrecht (hierna te noemen: Bor) en de Regeling omgevingsrecht (hierna te noemen: Mor).

De monumentenvergunning voor gebouwde rijksmonumenten uit de huidige Monumentenverordening van de gemeente Haren integreert volledig in de omgevingsvergunning. Het inhoudelijke toetsingskader van de omgevingsvergunning inzake de gemeentelijke monumenten is in deze Erfgoedverordening gemeente Haren 2012 bepaald.

Aanvulling archeologisch deel

Er is voor gekozen om de instandhoudingsvergunning van gebieden met een archeologische (verwachtings)waarde op grond van artikel 2.2, tweede lid, Wabo aan te haken bij de omgevingsvergunning (facultatieve integratie). Zolang gemeentelijke bestemmingsplannen nog niet 'Malta-proof' zijn, kan op deze wijze in de omgevingsvergunning bescherming aan archeologische (verwachtings)waarden worden geboden bij de realisatie van een fysiek project die gepaard gaan met bodemversturende werkzaamheden. De verordening voorziet dus in een overgangssituatie door het college de bevoegdheid te geven tot het stellen van nadere regels voor bodemversturende activiteiten in een archeologisch monument, een gebied van archeologische en cultuurhistorische waarde, een gebied van archeologisch belang of een archeologisch onderzoeksgebied. De door de gemeente als archeologische beleidskaart vastgestelde Beleidskaart archeologie dient daarbij als basis.

De Wabo en de consequenties voor de gemeentelijke monumentenverordening:

In de Wabo wordt als definitie voor beschermd monument gegeven: "een beschermd monument is een monument als bedoeld in artikel 1, onder d van de Monumentenwet 1988". Dit houdt in dat hiermee alleen de rijksmonumenten worden bedoeld. In de Wabo wordt niet specifiek aandacht besteed aan gemeentelijke monumenten. Deze vallen onder dezelfde regels als alle andere bouwwerken. Hierdoor geldt dus voor gemeentelijke monumenten de reguliere (dus korte) voorbereidingsprocedure. Om zaken rondom aanvragen betreffende gemeentelijke monumenten goed te regelen is een link noodzakelijk tussen de gemeentelijke monumentenverordening en de Wabo. De bestaande gemeentelijke monumentenverordening dient dus te worden aangepast.

De Erfgoedverordening bevat de mogelijkheid om nadere regels te stellen. De Wabo ziet toe op vergunningen en ontheffingen en niet op nadere regels. Het college blijft hiervoor het bevoegd gezag. Het inhoudelijke toetsingskader van de omgevingsvergunning inzake de gemeentelijke monumenten is in de verordening bepaald. In het kader van deregulering is artikel 10, derde lid opgenomen waarin is bepaald dat het verbod en de vergunningplicht niet gelden indien het college nadere eisen stelt met betrekking tot de wijze waarop werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd.

Volgens de Wabo is het niet meer mogelijk om voorwaarden of voorschriften aan de vergunning te koppelen, tenzij dit in de gemeentelijk monumentenverordening is geregeld. Om dit te kunnen regelen moet een link worden gelegd tussen de gemeentelijke monumentenverordening en artikel 2.22 van de Wabo. Dus indien de gemeente bijvoorbeeld standaard uitvoeringsvoorschriften bijvoegt dan is dit alleen mogelijk als dit in de verordening wordt aangegeven dat de gemeente dit mag doen. In artikel 10, vijfde lid is opgenomen dat het college aan de vergunning voorschriften kan verbinden betreffende de uitvoering en materiaaltoepassing.

B. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemeen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Sub a

Bij de omschrijving van het begrip 'gemeentelijk monument' is, met uitzondering van de 50-jaar grens, aansluiting gezocht bij de omschrijving van een monument in de Monumentenwet 1988. De cultuurhistorische waarde is volgens de Memorie van Toelichting de aan een bouwwerk of gebied toegekende waarde, gekenmerkt door het beeld dat is ontstaan en het gebruik dat de mens in de loop van de geschiedenis van dat bouwwerk of dat gebied heeft gemaakt. Dit is een zo ruime omschrijving dat het ook betrekking kan hebben op zaken en gebieden met een geschiedkundige en of bouwhistorische waarde. Het begrip 'terreinen', als bedoeld in sub 2 van artikel 1, dient ruim te worden uitgelegd. Hoofdzakelijk betreft het locaties waar archeologische waarden in de bodem (kunnen) zitten, maar daarnaast kan het bijvoorbeeld ook gaan om parken, tuinen en een perceel met een of meer bomen.

Het is niet vereist dat op het terrein ook een bouwkundig monument voorkomt om over een gemeentelijk monument te kunnen spreken. Een 'zaak' is immers een veel ruimer begrip.

Omdat de 50-jaargrens voor rijksmonumenten niet voor gemeentelijke monumenten is overgenomen, biedt de verordening ook de mogelijkheid om monumenten die (nog) niet op de rijksmonumentenlijst zijn geplaatst omdat ze 'te jong zijn', al op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen. Uitgangspunt in deze verordening is dat onder het begrip 'zaak' alleen onroerende zaken worden verstaan. Immers, het effectueren van de bescherming vormt een probleem, aangezien roerende monumenten meestal eenvoudig kunnen worden verplaatst en daardoor ongemerkt over de gemeentegrens en daarmee buiten de werking van de verordening worden gebracht. Zaken die naar hun aard roerend zijn, zoals een kerkorgel, kunnen wel de beschermde status krijgen, op basis van de redengevende omschrijving. Met het voorgaande in het achterhoofd is het echter aan gemeenten zelf om met de verordening ook roerende monumenten aan te wijzen. Daarnaast is het ook mogelijk dat gemeenten door middel van aanvullende regelgeving voorkomen dat cultuurhistorische voorwerpen, die als gemeentelijk monument zijn aangewezen, buiten de gemeentegrenzen verdwijnen. Controle en handhaving van deze regelgeving zijn echter nauwelijks mogelijk.

Sub b

Dit betreft de lijst waarop de gemeente de overeenkomstig de verordening aangewezen monumenten registreert. Het plaatsen op de monumentenlijst heeft geen rechtsgevolg. Het betreft slechts een administratieve handeling. Voorafgaand aan de plaatsing op de lijst is het de aanwijzing tot gemeentelijk monument die rechtsgevolg beoogt. Het is inzichtelijker om de aanwijzing en de plaatsing op de lijst uit elkaar te trekken. Zie ook de toelichting op artikel 3, lid 1, en artikel 7.

Sub c

Voor de begripsomschrijving van een 'beschermd monument' is aangesloten bij de begripsomschrijving uit de Wabo. De Wabo zelf verwijst weer naar de Monumentenwet 1988. Deze wet omschrijft een beschermd monument als een onroerend monument dat is ingeschreven in een ingevolge de Monumentenwet 1988 vastgesteld register. Op de vergunningverlening voor rijksmonumenten zijn de bepalingen uit de Wabo van toepassing.

Sub e

De inschakeling van een commissie die burgemeester en wethouders adviseert over aanvragen om vergunning als bedoeld in artikel 11 van de Monumentenwet 1988, is verplicht op grond van artikel 15 van de Monumentenwet 1988. Door het ontbreken van keuzevrijheid is er geen strijdigheid met het duale uitgangspunt van het bestuur wanneer in deze verordening de raad bepaalt dat er een commissie is die adviseert aan burgemeester en wethouders. In de gemeente Haren is dit Libau, de onafhankelijke adviesorganisatie voor ruimtelijke kwaliteit in de provincie Groningen.

Sub f

De Beleidskaart archeologie van de gemeente Haren kan een praktische oplossing bieden in het geval dat nog geen Malta-proof bestemmingsplan is vastgesteld. In dat geval kunnen gebieden op een dergelijke beleidsadvieskaart worden opgenomen, indien blijkt dat daar op grond van gemeentelijk historisch onderzoek mogelijk archeologische sporen in de bodem kunnen worden aangetroffen.

Sub n

Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project in hoofdzaak zal worden verricht. Het bevoegd gezag is integraal verantwoordelijk voor het te nemen besluit en is tevens belast met de bestuursrechtelijke handhaving. In het Bor wordt een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel gemaakt. Een minister dan wel het college van Gedeputeerde Staten wordt in deze gevallen als het bevoegde gezag aangewezen. Deze gevallen zijn aangewezen in artikel 3.3 van de Wabo. Gedeputeerde Staten van de provincie is bevoegd gezag indien het gaat om de meer complexere categorieën inrichtingen. Deze zijn specifiek in bijlage I van het Bor omschreven.

Hoofdstuk 2. Aanwijzing gemeentelijke monumenten

De Wabo is niet van toepassing op dit hoofdstuk. De Wabo ziet alleen op toestemmingstelsels (vergunningen en ontheffingen). Hierdoor blijft het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag betreffende de aanwijzing van gemeentelijke monumenten.

Artikel 2 Het gebruik van een monument

Het betreft hier vooral de gebruiksmogelijkheden die de eigenaar/gebruiker zelf aan het object toekent. Deze gebruiksmogelijkheden slaan op de constructie en de ligging van het object, maar ook het *feitelijke gebruik van het object* zelf.

Artikel 3 De aanwijzing tot gemeentelijk monument

Lid 1

De aanwijzing tot gemeentelijk monument en het plaatsen op de monumentenlijst zijn twee zaken met verschillend rechtsgevolg. De aanwijzing heeft rechtsgevolg, het daarna registreren op de gemeentelijke monumentenlijst is slechts een administratieve handeling. Het besluit tot aanwijzing is een discretionaire bevoegdheid van het college. Na afweging van alle betrokken belangen kan tot aanwijzing worden besloten. De afweging van de belangen van de rechthebbende ten opzichte van de te beschermen monumentale waarden moet uitdrukkelijk gemotiveerd in het besluit naar voren komen (de redengeving). De aanwijzing geeft geen recht op schadevergoeding. De aanwijzing verandert immers over het algemeen niets aan het bestaande gebruik van het monument. Een aanwijzing heeft echter wel gevolgen voor de mogelijkheden wat betreft het toekomstige gebruik van een monumentaal object. Immers, de monumentaal aangewezen onderdelen mogen slechts met een vergunning (zie artikel 10, tweede lid) of slechts op grond van de nadere regels (zie artikel 10, derde lid) worden gewijzigd. Het wijzigen van niet-monumentale onderdelen is alleen vergunningvrij wanneer ook geen omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist. Om deze, weliswaar toekomstige, last voor de burger in te perken, dient bij de aanwijzing in de redengevende omschrijving zorgvuldig bekeken te worden wat wel en wat niet van het object tot monumentaal beschermingswaardig onderdeel wordt aangewezen en voor welk deel een vergunningplicht achterwege kan blijven. Mogelijke afweging kan zijn om alleen de vanuit openbare ruimten zichtbare bijzondere onderdelen tot monument aan te wijzen, zodat bijvoorbeeld voor wijzigingen aan de achterkant en het interieur in dat geval geen omgevingsvergunning voor monumenten is vereist maar bijvoorbeeld alleen een omgevingsvergunning voor het bouwen.

Lid 2

Het college moet het advies inwinnen van de monumentencommissie als bedoeld onder artikel 1, sub d. De verordening bindt het advies niet aan bepaalde voorschriften over vorm en inhoud. Een regeling die de taak en werkwijze van de monumentencommissie bepaalt, is daarvoor de aangewezen plaats.

In de verordening is geen bepaling opgenomen dat voordat het college over een aanwijzing een besluit neemt de aanvrager en andere belanghebbenden worden gehoord. Dit is namelijk al geregeld in (de artikelen 4:8 en 4:9 van) de Algemene wet bestuursrecht (AWB).

Lid 3

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

Lid 4

Monumenten die op grond van een aanwijzing door het Rijk of provincie al op een monumentenlijst zijn geplaatst, komen niet voor aanwijzing als gemeentelijk monument in aanmerking.

Artikel 4 Voorbescherming

Dit artikel regelt de voorbescherming voor toekomstige gemeentelijke monumenten, zoals die ook voor rijksmonumenten geldt. Dat betekent dat in de periode van kennisgeving van het voornemen van het college om een monument op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen tot het daadwerkelijke aanwijzingsbesluit (dit kan ook een afwijzing zijn), de artikelen 10 tot en met 14 van deze verordening van toepassing zijn. Dat betekent onder andere dat een monument tijdens de aanwijzingsprocedure tot gemeentelijk monument niet mag worden afgebroken, gewijzigd, verplaatst (etc.) zonder een omgevingsvergunning voor monumenten of anders dan de bij nadere regels opgestelde wijze. Het gebruik van de voorbeschermingsprocedure is gebonden aan een motivatieplicht, aangezien hieraan voor de eigenaar/gebruiker financiële consequenties zijn verbonden. Immers, gedurende de voorbescherming dienen bouwactiviteiten te worden opgeschort.

Het invoeren van de voorbescherming van een object is een publiekrechtelijke beperking en een beperkingenbesluit in de zin van artikel 1, onder a, sub 1 juncto artikel 1, onder b, sub 5 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Daarmee is ook onder andere artikel 13 van deze wet van toepassing wat betreft de aansprakelijkheid van gemeenten voor geleden schade. Daarom moet een gemeente gegronde redenen kunnen aanvoeren voor het invoeren van de voorbescherming. Zie hiertoe ook de toelichting bij artikel 6 van deze verordening.

Artikel 5 Termijnen advies en aanwijzingsbesluit

In dit artikel worden de termijnen genoemd waarbinnen de monumentencommissie moet adviseren (lid 1) en het college een beslissing moet nemen (lid 2). Door de besluitvorming aan een termijn te binden, weten alle belanghebbenden waar ze aan toe zijn. In het kader van de vermindering van administratieve lasten dient goed nagedacht te worden over de specifieke invulling met betrekking tot de duur van de termijnen. Over het algemeen geldt hoe korter de termijnen zijn, des te minder zijn de administratieve lasten voor de burger. Het bepaalde in lid 2 heeft tot gevolg dat, wanneer de monumentencommissie niet tijdig adviseert, het college de volgende keuze kan maken: zonder advies een beslissing nemen, of besluiten om 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 artikel bevat geen bepalingen over bekendmaking van het besluit, omdat de AWB dat afdoende regelt (afdeling 3.6).

Artikel 6 Mededeling aanwijzingsbesluit

De ontvangst van de (veelal aangetekende) mededeling (zijnde een afschrift van de inschrijving) van het college is voor alle aan het monumentale object verbonden zakelijk gerechtigden van essentieel belang. De kenbaarheid van de aanwijzing tot monumentaal object is ook te herleiden tot artikel 1, onder a, sub 1 juncto artikel 1, onder b, sub 6 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Daarmee zijn de voorschriften uit deze wet ook van toepassing op een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 6 van deze verordening. Dit artikel regelt overigens niet specifiek dat de aanwijzing wordt bekendgemaakt aan de eigenaar en de aanvrager, omdat de AWB dat al bepaalt (afdeling 3.6). Indien artikel 4:8 AWB is toegepast (horen van geadresseerde en derdebelanghebbenden) dan dienen de betrokkenen op grond van het bepaalde in artikel 3:43 AWB eveneens een mededeling te ontvangen.

Artikel 7 Registratie op de gemeentelijke monumentenlijst

De registratie van de aanwijzing is een administratieve handeling (en geen besluit). De bedoeling van de bij te houden monumentenlijst is om een ieder snel inzicht te geven in welke zaken als gemeentelijk monument zijn aangewezen en de redengeving daartoe. Wat betreft dit laatste aspect zij tevens verwezen naar de toelichting bij artikel 3, eerste lid (aanwijzing).

Artikel 8 Wijziging van de aanwijzing

Op grond van dit artikel is het mogelijk om de aanwijzing van gemeentelijke monumenten te wijzigen (lid 1). Hiervoor geldt dezelfde voorbereidingsprocedure als voor de aanwijzing zelf (lid 2), tenzij de wijziging van ondergeschikte betekenis is (lid 3). Wijzigingen van de aanwijzing worden doorgevoerd op de gemeentelijke monumentenlijst (lid 4).

Artikel 9 Intrekken van de aanwijzing

Dit artikel geeft de mogelijkheid om de aanwijzing van gemeentelijke monumenten in te trekken (lid 1). Voor intrekking van de aanwijzing is het advies van de monumentencommissie nodig. Monumenten op de gemeentelijke monumentenlijst waarvan de aanwijzing is ingetrokken (omdat ze zijn gesloopt of anderszins volledig teloor gegaan), worden door het college van de monumentenlijst gehaald.

Het kan zinvol zijn om voor een gebouw, waarvoor een aanvraag tot intrekking van de aanwijzing loopt een (uitvoerige) documentatie te eisen. Enerzijds kan deze voor een goede afweging van de aanvraag dienen, anderzijds wordt het gebouw voorafgaand aan de sloop voor de lokale geschiedenis gedocumenteerd.

Hoofdstuk 3. Instandhouding van gemeentelijke monumentale zaken

Artikel 10 Instandhoudingbepaling

De verbodsbepaling in het eerste lid van artikel 10 vertoont gelijkenis met artikel 2.2, eerste lid, onder f van de Wabo waarbij het gaat om de beschermde monumenten uit de Monumentenwet 1988. In dit artikel gaat het alleen over gemeentelijke monumenten. Ten aanzien van de omgevingsvergunningaanvraag voor gemeentelijke monumenten is van belang dat het verkrijgen van gegevens en ontbrekende gegevens geregeld is in de AWB (artikel 4:2 respectievelijk 4:5 en 4:15). In het kader van de Wabo dient de gemeente een aanvraag langs elektronische weg mogelijk te maken. Een schriftelijke aanvraag wordt ingediend met behulp van een door de Minister van VROM vastgesteld formulier.

De Mor voorziet in nadere regels met betrekking tot de indieningsvereisten voor de aanvragen voor een omgevingsvergunning. In paragraaf 5.2 van de Mor zijn specifieke indieningsvereisten opgenomen voor activiteiten met betrekking tot monumenten. De aard, de omvang en de locatie van de werkzaamheden bepalen welke indieningsvereisten gelden. Het bevoegd gezag heeft niet de mogelijkheid van deze indieningsvereisten af te wijken. In het kader van de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven dienen de indieningsvereisten bij de vergunningaanvraag zo beperkt mogelijk gehouden te worden.

In lid 3 van artikel 10 wordt de mogelijkheid geschapen voor het college om nadere regels te stellen die in de plaats kunnen worden gesteld van het verbod uit het eerste lid en de vergunningplicht uit het tweede lid. De Wabo ziet alleen op vergunningen en ontheffingen. Deze bepaling over het stellen van nadere regels valt daarom buiten de Wabo. Het college blijft hiervoor het bevoegde gezag. Het zal hierbij over het algemeen gaan om wijzigingen aan gemeentelijke monumenten die niet van ingrijpende aard zijn.

Voornamelijk het reguliere onderhoud kan in vastomlijnde regels worden opgenomen, zodat burgers niet voor relatief eenvoudige wijzigingen (bijvoorbeeld met betrekking tot kleurstelling of het gebruik van identieke materialen) worden geconfronteerd met een vergunning-procedure. In deze nadere regels kunnen dan expliciet die situaties worden benoemd waarin de burger geen vergunning hoeft aan te vragen. Indien echter duidelijk is wat het toetsingskader is voor grote (niet-reguliere) wijzigingen aan een monument, kan ook dit toetsingskader in algemene regels worden opgenomen, zodat burgers nog minder met administratieve lasten worden geconfronteerd.

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 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.

In lid 4 is de bepaling betreffende de religieuze monumenten teruggeplaatst. Is er sprake van een vergunning voor het monument dan is overeenstemming tussen de eigenaar en de vergunningverlener nodig. Overleg en overeenstemming betreffen de wezenlijke belangen van de godsdienstuitoefening in het religieuze monument. Dat betekent dat voor bijvoorbeeld een pastorie of catechisatiekamer deze bepaling dan ook niet geldt.

In lid 5 wordt de mogelijkheid geschapen aan de vergunning voorschriften te verbinden betreffende de uitvoering en materiaaltoepassing. Volgens de Wabo is het niet mogelijk om voorwaarden of voorschriften aan de vergunning te koppelen, tenzij dit in de gemeentelijke monumentenvergunning is geregeld. Om dit te kunnen regelen moet een link gelegd worden tussen de gemeentelijke monumentenvergunning en artikel 2.22 van de Wabo.

Ten aanzien van de vergunningaanvraag voor gemeentelijke monumenten is van belang dat het verkrijgen van gegevens en ontbrekende gegevens geregeld is in de AWB (artikel 4:2 respectievelijk 4:5 en 4:15). In een aanvraagformulier voor de vergunning kan de gemeente aangeven welke gegevens zijn vereist. In dat kader kan ook het overleggen van een rapportage met betrekking tot een bouwhistorisch of archeologisch onderzoek als vereiste bij de vergunningaanvraag worden opgenomen. Hierbij moet wel sprake zijn van evenredigheid van het onderzoek en de daaraan verbonden kosten.

In lid 6 is de per 1 januari 2012 van kracht zijnde Besluit omgevingsrecht (Bor) ten aanzien van de vergunningsvrije werkzaamheden voor monumenten verwerkt.

Artikel 11 De schriftelijke aanvraag

Het Bor bepaalt dat in het kader van de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven het bevoegd gezag bij een schriftelijke aanvraag maar maximaal vier exemplaren van de aanvraag en de daarbij behorende bescheiden mag opvragen. In bepaalde gevallen kan op grond van het derde lid van artikel 4.2 Bor hiervan worden afgeweken. Er moet dan sprake zijn van twee of meer adviezen of verklaringen van geen bedenkingen.

Artikel 12 Termijnen advies en vergunningverlening

Op grond van artikel 3.7 Wabo is voor de voorbereiding van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 10 de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. Indien er echter meerdere activiteiten voor het project moeten worden uitgevoerd en voor één van de andere activiteiten de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van de Wabo gevolgd moet worden dan wordt voor het hele project de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure gevolgd. Uitgangspunt van de Wabo is dat altijd maar één procedure geldt. Indien er sprake is van een samenloop van procedure geldt de zwaarste procedure (de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure).

De reguliere voorbereidingsprocedure sluit voor het overgrote deel aan bij titel 4.1 van de AWB. Het bevoegd gezag moet op grond van artikel 3.9 Wabo binnen acht weken een beslissing op de aanvraag nemen. In deze periode moet het bevoegd orgaan eventuele belanghebbenden de mogelijkheid geven om zienswijzen in te brengen (artikel 4:8 AWB).

Het bestuursorgaan kan bij verordening op grond van artikel 2.26, derde lid, Wabo 'andere instanties' aanwijzen die in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de (gemeentelijke) monumentencommissie. Voor het uitbrengen van advies is geen termijn opgenomen. Van belang is dat de adviseur in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen. Het is echter aan de adviseur om te bepalen of hij van deze gelegenheid gebruik wil maken. Het uitbrengen van een advies staat het nemen van een besluit niet in de weg. Wordt het advies niet binnen de gestelde termijn gegeven dan kan het bevoegd gezag de procedure vervolgen. Het bevoegd gezag dient altijd de termijn van acht weken in acht te nemen. De termijn van acht weken kan met ten hoogste zes weken worden verlengd. Het bevoegde gezag dient hiervan op dezelfde manier mededeling te doen als van de kennisgeving van de aanvraag. Deze verlenging van zes weken is voornamelijk bedoeld om de adviseur meer tijd te geven voor het uitbrengen van een advies. Op grond van artikel 3.6 AWB dient het bestuursorgaan zelf een termijn te stellen voor het uitbrengen van advies, indien dit niet reeds bij wettelijk voorschrift is bepaald. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Gelet op de beslistermijn dient het uitbrengen van het advies door de monumentencommissie parallel te lopen aan de beoordeling van de aanvraag door het bevoegde gezag. Het definitieve besluit wordt gepubliceerd en zes weken ter inzage gelegd waarbij het wordt opengesteld voor het indienen van bezwaar. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking en wordt opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.

In lid 3 van artikel 3.9 van de Wabo is een positieve fatale beslistermijn opgenomen. Deze positieve fatale beslistermijn houdt in dat de overschrijding van de beslistermijn leidt tot een omgevingsvergunning van rechtswege. De omgevingsvergunning wordt conform de aanvraag verleend. Men spreekt ook wel van de fictieve vergunningverlening. De bepalingen uit paragraaf 4.1.3.3 van de AWB zijn van toepassing verklaard, met uitzondering van artikel 4:20b, derde lid en 4:20f. De van rechtswege verleende vergunning treedt in werking met ingang van de dag na de bekendmaking en wordt opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken of indien bezwaar is gemaakt, op dit bezwaar is beslist.

Artikel 13 Weigeringsgronden

De omgevingsvergunning wordt geweigerd, indien er strijd is met één van de toetsingscriteria uit het bestaande toetsingskader. De afzonderlijke toetsingskaders zijn onder de Wabo namelijk blijven bestaan. In het kader van dit artikel moet worden afgewogen in hoeverre het belang van monumenten in het geding is. Inhoudelijk kan aangegeven worden dat het belang van de monumentenzorg zwaarder weegt dan andere belangen (bijvoorbeeld het economisch belang). De tekst van het artikel geeft namelijk aan dat het belang van de monumentenzorg zich niet tegen de vergunningverlening mag verzetten. Hierdoor wordt de monumentenzorg centraal gesteld. De vergunning moet op grond van dit artikel worden verleend in de gevallen dat het niet strijdig is met het belang van de monumentenzorg.

Artikel 14 Intrekken van de vergunning

Dit artikellid bevat de mogelijke gronden om een vergunning in te trekken. De bepaling onder b heeft de volgende achtergrond: als de omstandigheden bij de vergunninghouder ten aanzien van het monument wijzigen, dan zou het zo kunnen zijn dat als er een nieuwe belangenafweging zou kunnen plaatsvinden, de belangen van het monument behoren voor te gaan. In dat geval moet het bevoegd gezag mogelijkheden hebben om de vergunning in te trekken.

Hoofdstuk 4. Beschermd monumenten

Artikel 15 Vergunning voor beschermd monument

Lid 1

Met de Wabo zijn verschillende vergunningen en ontheffingen samengevoegd in één vergunning: de omgevingsvergunning. Bestaat een project uit bouwwerkzaamheden aan een monument, dan gaat het om de activiteit **wijzigen van een monument** en de activiteit **bouwen**. De vergunningplicht voor de verschillende activiteiten is geregeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo. Op grond hiervan kan in het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden bepaald in welke gevallen de vergunningplicht niet geldt. Dat betekent dat een of meer activiteiten waaruit een project bestaat vergunningvrij zijn.

Met ingang van 1 januari 2012 is geen vergunning meer nodig voor onderhoud aan een rijksmonument en voorwijzigingen aan onderdelen die geen monumentale waarde hebben:

1. voor gewoon onderhoud aan rijksmonumenten en voor een aantal wijzigingen aan rijksmonumenten is geen vergunning meer nodig;
2. bouwen in, aan, op of bij een rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument. Het gaat hier om bouwactiviteiten in, aan of op onderdelen van een monument zonder monumentale waarde, maar die wel deel uitmaken van het beschermd monument;
3. bouwen in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. Voor inpanidige veranderingen en bepaalde activiteiten op achtererven is geen vergunning benodigd.

Lid 2

De Monumentenwet 1988 schrijft voor dat de monumentencommissie bij de aanvragen om een omgevingsvergunning voor beschermd monumenten wordt ingeschakeld.

De Wabo kent twee verschillende procedures:

- de reguliere voorbereidingsprocedure waarbij de aanvrager binnen acht weken een beslissing, met een maximale verlenging van zes weken, verkrijgt. Bij termijnoverschrijding volgt vergunningverlening van rechtswege. De reguliere procedure betreft vergunningaanvragen voor gemeentelijke en provinciale monumenten en voor sloop binnen beschermde stads- en dorpsgezichten. Tevens voor een aantal lichtere ingrepen aan rijksmonumenten waarover de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet adviseert.
- de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt voor aanvragen met betrekking tot rijksmonumenten. Het bevoegd gezag neemt een besluit binnen 26 weken. Een verlenging met maximaal zes weken is mogelijk bij ingewikkelde of omstreden onderwerpen. Bij overschrijding van de termijn volgt geen vergunningverlening van rechtswege.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed adviseert namens de minister van OCW alleen nog in een aantal gevallen het bevoegd gezag. Het gaat hierbij om de volgende ingrepen aan een rijksmonument:

- (gedeeltelijke) sloop;
- ingrijpende wijziging;
- functie wijziging;
- reconstructie.

Wanneer een rijksmonument buiten de bebouwde kom ligt, dient tevens advies gevraagd te worden aan Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen.

Hoofdstuk 5. Instandhouding van archeologische terreinen

Artikel 16 Beleidskaart archeologie gemeente Haren

De Beleidskaart archeologie dient als basis voor zowel de erfgoedverordening als de bestemmingsplannen. De door de gemeente vastgestelde Nota Archeologie en Erfgoedverordening en de door het college vastgestelde Beleidskaart archeologie vormen tezamen een consistent geheel. De kaderstelling kan vervolgens ook gebruikt worden bij de uitwerking van het beleid in bestemmingsplannen.

Artikel 17 Instandhoudingbepaling

De Wet op de archeologische monumentenzorg van 21 december 2006 verplicht de raad om, bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, rekening te houden met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Het uitgangspunt van deze wet (voortvloeiend uit het Verdrag van Malta) en daarmee ook van deze verordening, is daarom primair dat in het bestemmingsplan wordt vastgelegd waar zich archeologische waarden in de bodem kunnen bevinden. Dit artikel voorziet in de behoefte aan een overgangperiode tot het moment dat een bestemmingplan 'Malta-proof' is.

Lid 1

Tot het moment dat een 'Malta-proof'-bestemmingsplan kan worden vastgesteld, biedt deze verordening bij wijze van artikel 17 de nodige bescherming aan archeologische waarden in de bodem. Het eerste lid van artikel 17 biedt bescherming door het opgenomen verbod om dieper dan 40 cm de bodem te verstoren.

Lid 2

In het tweede lid van artikel 17 worden een zestal uitzonderingsmogelijkheden gegeven op het eerste lid.

Onderdeel a staat systematische drainage toe in een archeologisch onderzoeksgebied en een archeologisch attentiegebied.

Onderdeel b verklaart lid 1 niet van toepassing, indien de verstoring plaatsvindt in een gemeentelijk archeologisch monument, of een gebied van archeologische en cultuurhistorische waarde en het te verstoren gebied kleiner is dan 50 m², of een gebied van archeologisch belang en het te verstoren gebied kleiner is dan 100 m², of een archeologisch onderzoeksgebied en het te verstoren gebied kleiner is dan 200 m² als aangegeven, of een archeologisch attentiegebied en het te verstoren gebied kleiner is dan 500 m² op de Beleidskaart archeologie van de gemeente Haren.

Onderdeel c ziet op de situatie dat het bestemmingsplan wel voorziet in bescherming als bedoeld in de inleidende toelichting bij dit artikel.

In onderdeel d wordt een aantal mogelijkheden genoemd die voorheen in de Wet ruimtelijke ordening waren opgenomen en nu in artikel 2.12 Wabo. Het gaat hier om het oude projectbesluit, de oude binnenplanse ontheffing, de oude tijdelijke ontheffing en de oude buitenplanse ontheffing (voorheen de artikelen 3.10, 3.22 en 3.23 Wro). Deze bepalingen zijn met de Invoeringswet Wabo komen te vervallen. Wel geldt nog steeds dat dergelijke besluiten tot stand kunnen komen doordat bij de aanvraag voorschriften kunnen worden opgenomen met betrekking tot archeologische waarden in het gebied waarvoor de aanvraag geldt. Aan de aanvraag kan dan de voorwaarde worden verbonden dat een rapportage wordt overlegd waarin de archeologische waarden van het te verstoren terrein in voldoende mate is vastgesteld.

Onderdeel f ziet op situaties buiten de aanvraag als bedoeld in onderdeel d. Het gaat hier in de eerste plaats om een verkapt vergunningstelsel ten behoeve van het realiseren van een fysiek project. Er is voor gekozen om deze bepaling dan ook onder de Wabo te laten vallen. Op grond van artikel 18 zijn de bepalingen uit hoofdstuk 3 van overeenkomstige toepassing verklaard op de beoordeling van het rapport door het bevoegd gezag. Dit rapport kan ook in de nadere regels onder f worden gevraagd en komt overeen met de mogelijkheid in artikel 39, lid 2, van de Monumentenwet 1988 in geval van een bestemmingsplan in de geest van het Verdrag van Malta.

Als laatste wordt in het rijtje het onderdeel e toegelicht. Op grond van dit artikel kan het college nadere regels stellen wat betreft de eisen aan de uitvoering van de bodemverstorende werkzaamheden in een archeologisch monument of een gebied met een (hoge) archeologische (verwachtings)waarde. Vooruitlopend op een 'Malta-proof' bestemmingsplan kunnen deze nadere regels inhoudelijk aansluiten op de situatie dat (in een bestemmingsplan waarin een archeologische paragraaf is opgenomen) de verstorende werkzaamheden worden uitgevoerd aan de hand van een omgevingsvergunning, waarin vereisten betreffende de bescherming van archeologische waarden zijn opgenomen, een en ander conform de handreiking van de VNG 'Verder met Valletta'.

Artikel 18 Opgravingen en begeleiding

De gemeente kiest voor een uitgebreide regiefunctie bij archeologische opgravingen binnen het gemeentelijk grondgebied.

Indien een dergelijk regierol niet uitdrukkelijk gewenst, dient deze bepaling niet overgenomen te worden. In dat geval bestaat nog steeds voldoende bescherming bij opgravingen, aangezien al in de Monumentenwet 1988 een aantal zaken uitputtend is geregeld. Zo bestaat een vergunningvereiste voor het doen van opgravingen; dient een rechthebbende van een terrein te dulden dat de opgravingbevoegde zijn terrein betreedt en eventueel opgravingen verricht; en is ook de eigendomskwestie van de archeologische vondsten uitputtend geregeld.

Om de bedoelde regierol goed te kunnen uitoefenen dient het college een programma van eisen op te stellen waarmee de kaders worden gesteld voor het ontwerp en de uitvoering van archeologisch onderzoek (lid 1, onder a). Vervolgens wordt van de opgraver verwacht dat hij in een plan van aanpak weergeeft hoe hij specifiek de gestelde kaders, zoals omschreven in het programma van eisen, denkt te gaan invullen (lid 1, onder b). Ook hier is sprake van een verkapt vergunningstelsel ten behoeve van de realisering van een fysiek project. Net als bij onderdeel f, van het tweede lid van artikel 16 is ervoor gekozen om deze bepaling onder de werking van de Wabo te laten vallen. Op grond van de leden 2 en 3 kunnen vervolgens nadere regels worden gesteld met betrekking tot de feitelijke uitvoering (en het toezicht daarop) en de beoordeling van het plan van aanpak.

Artikel 19 Procedure

Zoals hierboven al is aangegeven is er bij artikel 17, tweede lid, onder f en artikel 18, eerste lid, onder b sprake van een verkapt vergunningstelsel en de uitvoering van een fysiek project. Om deze reden is de Wabo van toepassing verklaard. De bepalingen uit de artikelen 11, 12, 13 en 14, welke zien op de verlening van de omgevingsvergunning voor gemeentelijke monumenten, kunnen derhalve van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Voor de toelichting wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting bij deze artikelen.

Hoofdstuk 6. Overige bepalingen

Artikel 20 Tegemoetkoming in schade

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft uitgemaakt dat de Erfgoedverordening zonder een schadevergoedingsregeling rechtsgeldig is (BR 86,604). Voor het archeologische deel van de verordening dient echter, op grond van de Wet op de Archeologische monumentenzorg, wel een schadevergoedingsregeling in de verordening opgenomen te worden. Het veroorzaker-betaalt- principe, zoals dat in de memorie van toelichting van de Wet op de Archeologische monumentenzorg is verwoord, staat bij de afweging tot toekenning van schadevergoeding voorop en geldt voor alle genoemde onderdelen (a t/m e). De gemeente zal zelf per geval moeten afwegen wat 'redelijk' of 'buitenproportioneel' is. In deze modelverordening is gekozen voor een schadevergoedingsbepaling, waarin de specifieke gevallen zijn opgenomen op grond waarvan het bevoegd gezag mogelijk een schadevergoeding aan een belanghebbende dient toe te kennen.

Artikel 21 Strafbepaling

Deze strafbepaling is met de komst van de Wabo alleen nog van toepassing op de nadere voorschriften die het college kan stellen op grond van artikel 10, derde lid en artikel 17, met uitzondering van het tweede lid, onder f. De strafbaarstelling van de omgevingsvergunning voor gemeentelijke monumenten is geregeld in de Wet economische delicten (Wed).

Het handelen zonder vereiste omgevingsvergunning of in strijd met de voorschriften daarvan wordt aangemerkt als economisch delict.

Voor de strafbaarstelling van de nadere regels geldt dat artikel 154, lid 1, van de Gemeentewet aan de raad een keuzemogelijkheid laat om op overtreding van verordeningen straf te stellen, maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht zijn de geldboetecategorieën opgenomen. Het is de gemeente niet toegestaan om een hogere geldboete op te nemen dan in de genoemde categorieën. Op gemeentelijk niveau is, gelet op de ernst van dit vergrijpen de wens om enige preventieve werking te bereiken, de keuze voor de geldboete van de tweede categorie of een hechtenis van drie maanden voor het overtreden van de nadere regels voor de hand liggend.

Artikel 22 Toezichthouders

Het aanwijzen van toezichthouders kan door het college geschieden. Deze aanwijzingsbevoegdheid staat los van de vergunningverlening en valt derhalve buiten het bereik van de Wabo. 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.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 23 Intrekken oude regeling

Dit artikel regelt de intrekking van de oude Monumenten- of Erfgoedverordening, zodat niet twee verordeningen van kracht zijn die hetzelfde onderwerp regelen. Het uitdrukkelijk intrekken van een oude regeling mag niet achterwege worden gelaten met een beroep op het beginsel dat een vroegere regeling ter zijde wordt gesteld door een latere regeling.

Artikel 24 Overgangsrecht

In de praktijk blijkt het overgangsrecht vaak problemen te geven. Indien bijvoorbeeld een regeling wordt ingetrokken, is het niet altijd duidelijk welke gevolgen de intrekking moet hebben voor op die regeling gebaseerde beschikkingen. Vanwege de rechtszekerheid en de eerbiediging van bestaande rechten is daarom in deze verordening een overgangsbepaling opgenomen. De bestaande rechten betreffen in dit geval de aanwijzing tot monument (artikel 3) en de vergunningverlening (artikel 10). In het eerste lid worden de op grond van de oude verordening op de gemeentelijke monumentenlijst voorkomende monumenten geacht te zijn aangewezen en geregistreerd overeenkomstig deze nieuwe verordening. In het tweede lid is geregeld dat aanvragen om een omgevingsvergunning voor gemeentelijke monumenten, die zijn ingediend vóór het van kracht worden van deze verordening, worden afgehandeld op grond van de oude verordening. Voor een bepaalde overgangsperiode zullen er dus twee procedures gelden. Indien de verordening niet tijdig aan de Wabo is aangepast, terwijl deze wet al wel in werking is getreden zet de Wabo de bepalingen uit de verordening aan de kant.

De Wabo gaat namelijk voor op lagere regelgeving. De bepalingen uit de verordening zijn van rechtswege onverbindend. Bij een nieuwe aanvraag voor een vergunning gelden dan de bepalingen uit de Wabo.

Artikel 25 Inwerkingtreding

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

Artikel 26 Citeertitel

Dit artikel noemt de naam van de verordening.