

Voorstel aan : Gemeenteraad van 25 juni 2012
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 12 juni 2012
Nummer :
Onderwerp : Erfgoedverordening Haren 2012
Bijlage(n) : Erfgoedverordening Haren 2012 gemeente Haren 2012

Samenvatting : De Monumentenverordening van Haren uit 1991 dient in verband met veranderingen in de landelijke wet- en regelgeving aangepast te worden. De veranderingen in wet- en regelgeving vloeien voort uit het Verdrag van Malta en de daarop gebaseerde Wet Archeologische Monumentenzorg (Wamz) uit 2007. Deze wet schrijft voor dat gemeenten eigen beleid voor de archeologische monumentenzorg voeren en bescherming bieden aan archeologische waarden in de bodem. De wet verplicht de raad om, bij vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische waarden. Een tweede aanleiding voor de aanpassing van de verordening is de Beleidsbrief MoMo (Modernisering Monumentenzorg) uit 2009. Als gevolg van deze brief is het Besluit op de ruimtelijke ordening gewijzigd. Wat voor archeologie geldt gaat voor al het cultureel erfgoed gelden. Een derde aanleiding is de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Om uitvoering te geven aan bovengenoemde wetswijzigingen is onderhavige Erfgoedverordening opgesteld.

Voorgestelde beslissing : De Erfgoedverordening Haren 2012 vaststellen met gelijktijdige intrekking van de Monumentenverordening gemeente Haren 1991.

1. Aanleiding

Veranderingen in de landelijke wet- en regelgeving maken aanpassing van de bestaande Monumentenverordening noodzakelijk. De veranderingen in wet- en regelgeving vloeien voort uit het Verdrag van Malta. Dit verdrag beoogt het cultureel erfgoed dat zich in de bodem bevindt beter te beschermen. In 1992 ondertekende Nederland het 'Verdrag van Malta' van de Raad voor Europa. In het verdrag is de omgang met het Europees archeologisch erfgoed geregeld. Dit heeft zijn doorwerking gekregen in de Monumentenwet 1988. De essentie is dat voorafgaand aan de uitvoering van plannen onderzoek moet worden gedaan naar de aanwezigheid van archeologische waarden en daar in de ontwikkeling van plannen zoveel mogelijk rekening mee te houden.

De Wet Archeologische Monumentenzorg (Wamz) uit 2007 schrijft voor dat gemeenten eigen beleid voor de archeologische monumentenzorg voeren en bescherming bieden aan archeologische waarden in de bodem. De wet verplicht de raad om, bij vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische waarden. Het uitgangspunt van deze wet, is daarom primair dat in het bestemmingsplan door middel van een gemeentelijke archeologische verwachtingskaart wordt vastgelegd waar zich archeologische waarden in de bodem kunnen bevinden.

Een tweede aanleiding is de beleidsbrief MoMo (Modernisering Monumentenzorg) van voormalig Minister Plassterk. Als gevolg van deze brief is het Besluit op de ruimtelijke ordening gewijzigd (Bro artikel 3.6.1, lid 2). Wat voor archeologie geldt gaat ook voor al het cultureel erfgoed gelden. De volgende regel is sinds 1 januari 2012 van kracht:

"In de toelichting van het bestemmingsplan dient een beschrijving te worden opgenomen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden." De opsteller en vaststeller van het bestemmingsplan, te weten de gemeenteraad, is verplicht om breder te kijken dan alleen naar het onderdeel archeologie. Ook de onderdelen historische (stede)bouwkunde en historische geografie dienen te worden meegenomen in de belangenafweging. Hierbij gaat het om zowel beschermde als niet formeel beschermde objecten en structuren.

Een derde aspect is de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Hiervoor verwijzen wij u naar paragraaf 7.

Om uitvoering te kunnen geven aan bovenstaande ontwikkelingen heeft het Archeologisch Steunpunt Libau onderhavige Erfgoedverordening opgesteld. De Erfgoedverordening Haren 2012 is mede gebaseerd op de VNG-modelverordening. Om uitvoering te geven aan de Wamz heeft het Steunpunt tevens de opdracht gekregen om een Nota archeologiebeleid te vervaardigen. Deze nota wordt in een apart voorstel aan uw college en aan de gemeenteraad ter vaststelling aangeboden.

2. Argumenten

Cultuurhistorisch erfgoed

Het begrip cultuurhistorisch erfgoed is een verzamelnaam voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten samen. Zorg dragen voor het cultuurhistorisch erfgoed is een overheidstaak. Op rijksniveau is de Rijksdienst voor het Cultuurhistorisch erfgoed (RCE) hiermee belast. Een aantal rijkstaken is echter naar de gemeente gedelegeerd. De Monumentenwet 1988 biedt hiervoor de grondslag. De erfgoedinspectie ziet toe op de correcte naleving van het rijksbeleid door gemeenten. Binnen de gemeente Haren zijn de afdelingen Publiekszaken, team vergunningverlening en de afdeling Ontwikkeling invulling aan het cultuurhistorisch beleid.

In de Erfgoedverordening zijn voorschriften en regels met betrekking tot het cultuurhistorisch erfgoed (archeologie, cultuurlandschap en monumenten) op gemeentelijk niveau vastgelegd. Ook de wettelijke taken met betrekking tot rijksmonumenten (bepaald in de Monumentenwet 1988) zijn in een Erfgoedverordening nader uitgewerkt. Behalve bepalingen ten aanzien van rijksmonumenten en het rijksbeschermd dorpsgezicht zijn regels opgenomen over onder andere de aanwijzing van gemeentelijk erfgoed, de vergunningaanvraag met betrekking tot gemeentelijk erfgoed, bijbehorende adviestermijnen en verbodsbepalingen.

Verder regelt de Erfgoedverordening de vereiste bescherming van archeologische waarden voorzover het beleid uit de Nota archeologie nog niet is verwerkt in bestemmingsplannen of beheersverordeningen. De Erfgoedverordening treedt terug indien een nieuw bestemmingsplan of beheersverordening wordt vastgesteld dat volgens de Nota archeologiebeleid voorziet in de vereiste bescherming.

Monumentenverordening wordt Erfgoedverordening

De bestaande gemeentelijke Monumentenverordening uit 1991 moet worden aangepast aan de nieuwe wetgeving en gaat daarom Erfgoedverordening heten. De Erfgoedverordening combineert voortaan de bescherming van monumentale bouwwerken en van archeologische waarden.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Verder is er op landelijk niveau de komende jaren veel veranderd in de monumentenzorg. In november 2009 stemde de Tweede Kamer in met de moderniseringsplannen van minister Plasterk, vastgelegd in de 'Beleidsbrief MoMo Modernisering Monumentenzorg'. Het gaat om drie grote veranderingen:

1. Cultuurhistorische belangen meewegen in de ruimtelijke ordening.
Hierbij vindt een verschuiving plaats van objectgerichte bescherming naar een gebiedsgerichte aanpak. De omgeving van het monument gaat een belangrijker rol spelen.
2. Krachtiger en eenvoudiger regels.
Minder, kortere en eenvoudiger procedures, afstand tussen expert en leek kleiner, meer vrijheid en keuzemogelijkheden voor monumenteneigenaren.
3. Actief inzetten op herbestemmen van monumenten die hun functie verliezen.
Historische gebouwen, complexen, terreinen en landschappen kunnen hun functie en daarmee hun gebruik verliezen. Dit kan leiden tot verval waardoor belangrijke cultuurhistorische waarden verloren gaan. Het toekennen van een andere bestemming bijdragen aan het behoud. Eigenaren kunnen hiervoor subsidie krijgen, zowel voor het onderzoeken van de mogelijkheden voor een nieuwe bestemming als voor het wind- en waterdicht houden van de monumenten tijdens de ontwikkeling.

Waarom moderniseren?

De Monumentenwet stamt oorspronkelijk uit het begin van de twintigste eeuw. Het denken over de omgang met cultuurhistorisch erfgoed is sindsdien sterk veranderd. Kenmerkend zijn een verschuiving in denken van object naar gebied en van behoud naar ontwikkeling. Ook het denken over de organisatie van de monumentenzorg is gewijzigd. Daarom moet het systeem de komende jaren worden aangepast aan de ontwikkelingen. De primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van instandhouding van het cultuurhistorisch erfgoed komt te liggen bij de eigenaren. Het Rijk krijgt een andere rol dan voorheen: de rijksoverheid wijst rijksmonumenten aan en kent subsidies toe. Een hoofdrol in de nieuwe manier van denken over erfgoed is weggelegd voor de gemeente, die de uitgangspunten van de rijksvisie in het lokale beleid en in het lokale instrumentarium moet verankeren. De belangrijkste gemeentelijke instrumenten in relatie tot cultuurhistorisch erfgoed zijn het bestemmingsplan en de Erfgoedverordening.

3. Werkwijze

De Erfgoedverordening Haren 2012 regelt:

1. de procedure tot de aanwijzing van monumenten tot gemeentelijk monument;
2. het vergunningstelsel voor de gemeentelijke monumenten en rijksmonumenten;
3. de inschakeling van de commissie voor Welstand en Monumenten als adviesorgaan voor de aanwijzing tot gemeentelijk monument en de verlening van een vergunning voor gemeentelijke monumenten en rijksmonumenten;
4. instandhouding, aanwijzing en vergunningverlening in archeologische verwachtingsgebieden;
5. eisen aan de uitvoering van archeologisch onderzoek.

4. Kanttekeningen

De bescherming van cultuurhistorisch erfgoed via de Erfgoedverordening Haren 2012 kan door burgers als belastend worden ervaren. In dit opzicht is er echter geen wijziging ten opzichte van de bestaande monumentenverordening. Er zullen altijd eigenaren zijn die bezwaar hebben tegen de aanwijzing van gemeentelijke monumenten en/of archeologische verwachtingszones. Uitgangspunt voor de nieuwe erfgoedverordening is een zorgvuldige belangenafweging.

De bescherming van het cultuurhistorisch erfgoed via de Erfgoedverordening biedt geen garanties voor daadwerkelijk behoud. Het is juridisch niet mogelijk om eigenaren te verplichten om cultuurhistorisch erfgoed omwille van de instandhouding te onderhouden. Ook in dit opzicht is er geen wijziging ten opzichte van de bestaande monumentenverordening.

5. Beoogd maatschappelijk effect

De gemeente Haren heeft vele archeologische bodemschatten, monumentale gebouwen en plekken met een rijke cultuurhistorie. Dit cultuurhistorisch erfgoed bepaalt in belangrijke mate de sfeer en identiteit van de dorpen en het landschap. Met de Erfgoedverordening Haren 2012 kunnen de archeologische en cultuurhistorische verwachtingen en waarden volwaardig mee worden gewogen in de planvorming. Samengevat leidt de Erfgoedverordening tot de volgende effecten en resultaten:

- een betere rechtszekerheid voor de burger.
- een goede basis voor een zorgvuldige belangenafweging ten aanzien van de bescherming en borging van cultuurhistorisch erfgoed op gemeentelijk niveau.
- geen rechtsongelijkheid binnen de gemeente, doordat het in 2007 vastgestelde cultuurhistorisch beleid in gebieden waar nog geen nieuw bestemmingsplan is vastgesteld door middel van de verordening juridische status krijgt.

6. Communicatie

De vastgestelde Erfgoedverordening wordt afgekondigd in het Harener Weekblad en de website.

7. Juridische consequenties

In de Erfgoedverordening is de rechtszekerheid van de aanvrager beter gewaarborgd, doordat de te volgen procedures, termijnen en in te dienen bescheiden duidelijk zijn beschreven. Eveneens is aandacht besteed aan deregulering. Er is gekozen om aansluiting te zoeken bij bestaande instrumenten zoals het bestemmingsplan.

Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo regelt de omgevingsvergunning die in de plaats komt van een reeks vergunningen, ontheffingen of toestemmingen voor het realiseren van een fysiek project. De Wabo beoogt tegemoet te komen aan het belang van een snelle dienstverlening. De centrale gedachte bij de ontwikkeling van de Wabo is de 'één loket gedachte'. Dit houdt in dat de aanvrager één omgevingsvergunning hoeft aan te vragen voor zijn project. Voor de Erfgoedverordening betekent dit dat bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor het bouwen en de omgevingsvergunning voor monumenten in één verzoek worden aangevraagd. De omgevingsvergunning wordt vervolgens door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. De beslissing op de aanvraag kent ook één procedure van rechtsbescherming. De Wabo ziet 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 en de subsidiëring is in de verordening bepaald.

In de Wabo is opgenomen, dat een omgevingsvergunning slechts kan worden verleend of geweigerd conform de in de gemeentelijke verordening opgenomen verlenings- of weigeringsgronden. Omdat deze in de huidige Monumentenverordening van Haren niet zijn opgenomen, is het noodzakelijk om deze grondslag alsnog op te nemen. Daarnaast zijn in de Wabo procedureregels opgenomen voor het doorlopen van een aanvraag om omgevingsvergunning, waarvan de toestemming voor monumenten onderdeel gaat uitmaken. Om die reden kunnen de regels worden geschrapt uit de Monumentenverordening die al in de Wabo zijn opgenomen. Het betreft hier derhalve geen inhoudelijke wijziging van de procedureregels, maar een technische wijziging.

Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz)

De Erfgoedverordening regelt de bescherming van archeologische waarden voor zover dit nog niet is opgenomen in de bestemmingsplannen. De Wamz uit september 2007 verplicht de raad om, bij vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische waarden. Het uitgangspunt van deze wet, is daarom primair dat in het bestemmingsplan door middel van een gemeentelijke archeologische verwachtingskaart wordt vastgelegd waar zich archeologische waarden in de bodem kunnen bevinden.

Momenteel worden de bestemmingsplannen geactualiseerd en wordt archeologie conform de vereisten van de Wamz in deze plannen opgenomen. Om rechtsongelijkheid binnen de gemeente te voorkomen vanwege 'oude' en 'nieuwe' bestemmingsplannen, dient het archeologisch beleid verankerd te worden in de Erfgoedverordening. De Erfgoedverordening overbrugt dan de periode tot het moment dat alle bestemmingsplannen geactualiseerd zijn. Indien er voor een gebied een beheersverordening wordt voorgesteld waarbij min of meer de bestaande planologische situatie qua bouwen gebruik wordt voortgezet zonder ontwikkelingen, blijft de Erfgoedverordening van toepassing.

Vanwege de rechtszekerheid en de eerbiediging van bestaande rechten is in de verordening een overgangsbepaling opgenomen (artikel 24). De bestaande rechten betreffen in dit geval de aanwijzing tot monument en de vergunningverlening. 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 voor het van kracht worden van deze verordening, worden afgehandeld op grond van de oude verordening.

De verordening betreft de vaststelling van een Algemeen Verbindende Voorschrift. Hiertegen is geen bezwaar en beroep mogelijk.

8. Draagvlak

De concept verordeningtekst is ter becommentariëring voorgelegd aan de (gemeentelijke) afdelingen.

Voorstel

Wij stellen uw gemeenteraad voor de Erfgoedverordening Haren 2012 vast te stellen met gelijktijdige intrekking van de Monumentenverordening gemeente Haren 1991.

Haren, 15 mei 2012

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,
secretaris

J.H. Bats,
burgemeester