

de plaats van de parkeerplaatsen te regelen of dat 'gewone' detailhandel wel is toegestaan, maar een supermarkt niet. Dit blijft toch lastig te regelen en te motiveren in het bestemmingsplan. Vaak wil een initiatiefnemer best zaken regelen, maar dit zie je niet terug in het juridische deel van het bestemmingsplan, terwijl het bestemmingsplan wel de bouwmogelijkheid bevat. Men kan dan aanvullende afspraken maken met partij A, maar er is vaak geen garantie dat partij B later een beroep doet op de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan. Of dat partij A toch een aanvraag indient met ramen, terwijl afgesproken was dat er geen ramen kwamen. Privaatrechtelijke afspraken zijn geen grond om een vergunning te weigeren. Belanghebbenden zullen dus privaatrechtelijk hun gelijk moeten halen, terwijl de gemeente niets kan doen. Dit is vaak verwarrend, want de gemeente is wel de partij die het bestemmingsplan heeft vastgesteld.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Op 1 oktober 2010 treedt de Wabo in werking. Het doel van de Wabo is om alle vergunningen te stroomlijnen en om te komen tot één procedure. Hieronder komt tevens het gebruik in afwijking van het bestemmingsplan te vallen. Vanuit het streven naar een procedure is het een goede zaak dat hieronder ook valt, het kunnen realiseren van projecten in afwijking van het geldende bestemmingsplan. Hiermee keren we qua werkwijze weer terug naar het oude artikel 19 WRO. Een verzoek om bouwen is tevens een verzoek om af te wijken van het bestemmingsplan. En de uitgebreide procedure kent een tervisielegging. Tevens is er de mogelijkheid om deze bevoegdheid te delegeren van de raad naar het college. De omgevingsvergunning wordt verleend in afwijking van het bestemmingsplan, maar laat dit bestemmingsplan wel in stand.

Conclusie

Het bestemmingsplan is een lastig instrument om ontwikkelingen mogelijk mee te maken. Ik verwacht dat veel gemeenten de mogelijkheid om af te wijken via de omgevingsvergunning gaan benutten. Ontwikkelen aan de hand van een concreet bouwinitiatief blijkt eenvoudiger te werken dan ontwikkelen aan de hand van een abstract bestemmingsplan. Het bestemmingsplan centraal stellen is in de Wro geregeld via de actualiseringsplicht. Iedere 10 jaar moeten de bestemmingsplannen worden herzien. Hierbij kunnen tevens alle afwijkingen van de afgelopen jaren worden opgenomen. Op deze manier kunnen we flexibel ontwikkelen, maar wordt via het bestemmingsplan op de lange termijn toch rechtszekerheid geboden. Zijn we toch weer eens stapje verder met het centraal stellen van het bestemmingsplan in de gemeentelijke bouwpraktijk.

Noten

1. Met praktijk bedoel ik de wijze waarop gemeenten omgaan met bouwinitiatieven, dit verschilt echter per gemeente, maar in zijn algemeenheid zijn bepaalde opvattingen en werkwijzen redelijk gemeengoed gebleken
2. Bij nieuwe ontwikkelingen in dit artikel doel ik vooral op die projecten die 'groter zijn dan een kruimelgeval' maar toch beperkt in omvang, zoals het bouwen van enkele woningen, het bouwen van een maatschappelijke voorziening of het uitbreiden van bestaande bedrijven e.d. aan de hand van een concreet bouwplan
3. In het boek van J. Struiksma, "Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht", vierde druk 2008 staat de relatie tussen de tijdelijke anticipatie via de Wederopbouwwet en artikel 19 WRO heel goed beschreven

Modernisering van de monumentenzorg

241 Het omgevingsrecht is een voortdurend veranderend landschap en de laatste jaren gaan de veranderingen in steeds hoger tempo. De Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988) vormt daarop geen uitzondering. Deze sectorale wet blijft vooralsnog overeind, maar is recentelijk wel op enkele belangrijke punten gewijzigd. Als het wetsvoorstel voor een modernisering van de monumentenzorg definitief wordt, zullen opnieuw enkele belangrijke wijzigingen worden doorgevoerd in monumentenland.

mr. B.M. Kocken en mr. R. Sieben*

* Boris Kocken is advocaat te Schiphol; Rolf Sieben is eigenaar van Sieben&Lont-Bestuursrechtadviseurs

Recente wijzigingen in de Monumentenwet 1988

Als onderdeel van de vereenvoudiging van de sectorale regelgeving is per 1 januari 2009 een aantal bepalingen van de Mw 1988 aangepast.¹ Dit betreft onder meer de beperking van de adviesplicht van de minister van OCW² bij aanvragen om monumentenvergunning tot de bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen.³ Tevens is per 1 januari 2009 de mogelijkheid op aanvraag monumenten als beschermd rijksmonument aan te wijzen, beperkt. De minister kan dit sindsdien alleen nog voor monumenten uit 1940 en latere jaren (de periode van de 'wederopbouw'). Monumenten van vóór 1940 kunnen nu alleen 'ambtshalve' worden aangewezen.⁴

Met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) op 1 oktober 2010 is de regeling van de zogeheten 'voorbescherming' aangepast. Vóór de Wabo was het zo dat van-

af het moment dat de minister van OCW mededeling had gedaan van de adviesaanvraag omtrent een aanwijzing van een monument als beschermd rijksmonument⁵, dat monument dezelfde bescherming genoot als reeds aangewezen rijksmonumenten. Dat betekende dat voor het slopen of wijzigen van het monument, waarvan nog niet vast stond of deze wel voor bescherming in aanmerking zou komen, een monumentenvergunning was vereist voor het slopen of wijzigen ervan. Met ingang van 1 oktober 2010 is de verplichting van een monumentenvergunning in dergelijke gevallen komen te vervallen.⁶

De beleidsbrief en het wetsvoorstel 'Modernisering monumentenzorg'

Op 28 september 2009 hebben de ministers van OCW, VROM en LNV de 'Beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo)' aangeboden aan de Tweede Kamer.⁷ De beleidsbrief bevat een visie op het Nederlandse monumentale erfgoed in de hedendaagse Nederlandse samenleving. Er worden drie pijlers geïntroduceerd die de basis moeten vormen voor een nieuwe, gemoderniseerde monumentenzorg:

1. Cultuurhistorische belangen meewegen in de ruimtelijke ordening;
2. Krachtiger en eenvoudiger regelgeving;
3. Bevorderen van herbestemmingen

In de beleidsbrief worden per pijler maatregelen geformuleerd om het nieuwe beleid ook daadwerkelijk te realiseren. We bezien hierna wat de belangrijkste maatregelen per pijler zijn die de wetgever voor ogen staat en gaan daarbij tevens in op het voorliggende wetsvoorstel modernisering monumentenzorg.⁸ Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen van de Mw 1988 die nog niet eerder waren doorgevoerd.

Cultuurhistorische belangen meewegen in de ruimtelijke ordening (pijler 1)

Cultuurhistorische belangen worden ook nu al op diverse wijzen meegewogen in de ruimtelijke ordening. Uit de praktijk blijkt echter dat dit beter kan. De minister wil de cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening mee laten wegen door wettelijke verankering, vaststellen van structuurvisies en meer ruimte voor inspraak.

Belangrijkste speerpunt in de verankering van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening is de voorgenomen wijziging van artikel 3.1.6 lid 2 onder a van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De nieuwe bepaling schrijft voor dat in de toelichting van het bestemmingsplan (voor zover een milieueffectrapport niet verplicht is) wordt neergelegd "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".⁹

Cultuurhistorische waarden zullen dus uitdrukkelijk moeten worden meegewogen bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Concreet betekent dit dat gemeenten een analyse moeten verrichten van deze waarden in een bestemmingsplangebied en daar conclusies aan moeten verbinden die in een bestemmingsplan verankerd worden. Voor archeologie is 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 bestaat in het Bro nog niet voor cultuurhistorische waarden in het algemeen.

Het systeem van borging via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) dat al gold voor archeologie is nu als het ware uitgebreid tot alle cultuurhistorische waarden. Door de verankering van cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen vermindert volgens de minister 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 het wetsvoorstel modernisering monumentenzorg wordt om die reden de mogelijkheid geschrapt voor burgers en belangengroepen om een aanvraag tot aanwijzing van een monument als beschermd monument in te dienen.

Op grond van artikel 2.3 van de Wro kan de minister een of meer structuurvisies vaststellen, waarin de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling van een specifiek gebied of het hele land op een bepaald onderwerp worden neergelegd. De structuurvisies worden opgesteld in samenspraak met de betrokken ministers. Een Rijksstructuurvisie zal, zo is de bedoeling, ook worden opgesteld voor de monumentenzorg.¹⁰ Daarbij wordt uitgegaan van een goede afstemming met de provinciale en gemeentelijke structuurvisies. In de Rijksstructuurvisie zullen een tiental stedelijke structuren uit de wederopbouwperiode van nationaal belang worden opgenomen. Voor onderdelen waar een effectieve doorwerking is vereist, zal de structuurvisie verankerd worden in een algemene maatregel van bestuur.

De minister van OCW ziet grote voordelen voor 'burgerorganisaties' in de inbedding van de cultuurhistorie in het systeem van bestemmingsplannen en structuurvisies. Deze partijen zullen al bij de planvoorbereiding hun visie kunnen geven op het belang van het in geding zijnde cultureel erfgoed, aldus de minister die in dit verband spreekt van 'ruimte voor inspraak'.¹¹

Krachtiger en eenvoudiger regelgeving (pijler 2)

De mogelijkheid op aanvraag een monument aan te wijzen als beschermd rijksmonument moet blijkens de Beleidsbrief komen te vervallen. Het is de bedoeling van de minister dat "het ruimtelijke ordeningstraject immers (zal worden) gebruikt om beschermingswaardige objecten en structuren te identificeren". We hebben bij de bespreking van pijler 1 al gezien dat de bescherming van de cultuurhistorische belangen via het bestemmingsplan zal moeten plaatsvinden. Belanghebbende burgers en belangengroepen zullen dus straks in het geheel geen aanvrijvingsverzoeken meer kunnen indienen, ook niet voor de monumenten uit de periode van de 'wederopbouw'.¹² In plaats daarvan kunnen zij hun invloed uitoefenen bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. Hiermee kan niet worden voorkomen dat burgers en organisaties een bepaald monument om uiteenlopende redenen beschermingswaardig zullen vinden en dit onder de aandacht van de minister zullen brengen. Dergelijke acties zullen niet meer als een aanvrijvingsverzoek worden aangemerkt, maar als een "suggestie" die als een verzoek in de zin van artikel 5 van de Grondwet zal worden behandeld.¹³ Aldus worden de procedurele bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht 'buiten spel gezet'.

Een andere maatregel, ook opgenomen in het wetsvoorstel, is dat de grens van vijftig jaar voor monumenten zal vervallen.¹⁴ Een tijdslimiet wordt niet langer zinvol geacht gelet op de introductie van de gebiedsgerichte en programmatische aanpak. Ook maakt het vervallen van deze tijdslimiet mogelijk dat waardevolle monumenten

van minder dan vijftig oud voor bescherming in aanmerking komen en dat onderzoeks- en inventarisatieperioden niet worden gefrustreerd door een beperkende tijdslimiet.¹⁵

Het wetsvoorstel modernisering monumentenzorg komt in navolging van de Beleidsbrief met maatregelen voor een versnelling en vereenvoudiging van bepaalde procedures voor een omgevingsvergunning voor monumenten, namelijk die procedures waarbij het slechts gaat om 'relatief eenvoudige' ingrepen. Hiertoe zal artikel 3.10 lid 1 onder d van de Wabo worden gewijzigd.¹⁶ Dit artikel inventariseert de omgevingsvergunningen waarop de uov, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Deze procedure, waarbij wordt beslist binnen 26 weken na de aanvraag, geldt nu nog voor alle activiteiten die voorheen onder de monumentenvergunning vielen. In het wetsvoorstel wordt de toepasselijkheid op deze activiteiten van de uitgebreide voorbereidingsprocedure beperkt tot die activiteiten waarvoor verplicht advies aan de minister of gedeputeerde staten moet worden gevraagd. Op de activiteiten die niet onder de wettelijke adviesplicht vallen, zal de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing zijn. In het kader van die procedure volgt de beslissing binnen acht weken na de aanvraag. In artikel 6.4 lid 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden de activiteiten genoemd waarvoor de adviesplicht geldt. Hieronder valt onder meer het 'ingrijpend' slopen of wijzigen van een monument.

Bevorderen van herbestemmingen (pijler 3)

De belangrijkste maatregel in pijler 3 is een uitbreiding van de subsidiegrondslag van artikel 34 van de Mw 1988.¹⁸ Het is de bedoeling dat subsidie, behalve voor de instandhouding van monumenten, tevens kan worden verstrekt om de mogelijkheden van herbestemming van monumenten te vergroten. Dit zou moeten plaatsvinden door een 'plankostenregeling' en een 'wind- en waterdichtregeling'. De 'plankostenregeling' moet subsidie mogelijk maken voor onderzoek naar de mogelijkheden van herbestemming van monumenten die hun oude functie verliezen, zoals kerken en fabrieksgebouwen. De verruiming van de mogelijkheid van subsidie is ook van belang omdat in de nieuwe opzet van de monumentenzorg het gebouwd cultureel erfgoed niet uitsluitend via de objectbescherming (de aanwijzing als beschermd rijksmonument) maar ook via het spoor van de ruimtelijke ordening beschermd zal worden. De 'wind- en waterdichtregeling' houdt subsidie in voor het wind- en waterdicht houden van een monument in de periode van deze planvorming. Regels voor het verstrekken van deze subsidie zullen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling.

Conclusie

Cultuurhistorische waarden dienen na wijziging van het Bro te worden geborgd in het bestemmingsplan. Op zich is deze insteek niet vreemd, het bestemmingsplan is immers het ruimtelijk plan dat eenieder juridisch rechtstreeks bindt. Wel betekent dit (wederom) een uitbreiding van de aspecten die in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen. Hier verwachten wij nog wel problemen voor met name de kleinere gemeenten, nu uit onderzoek blijkt dat deze gemeenten kennis en capaciteit te kort komen.¹⁹ Daarnaast bestaat er bij gemeenten de tendens, ook ingegeven door landelijk beleid, om in het kader van flexibiliteit meer globalere bestemmingsplannen op te stellen.²⁰ Dit staat haaks op het inpassen van cultuurhistorische waarden. Als de voorstellen voor modernisering van de monumentenzorg in de Mw

1988 zijn opgenomen, zal het voor belanghebbenden niet langer mogelijk zijn om een aanvraag in te dienen tot aanwijzing van een monument als beschermd rijksmonument. Een dergelijk verzoek zal behandeld worden als een "suggestie" op grond van artikel 5 van de Grondwet. Maar sluit dit een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan op grond van artikel 3.9 van de Wro uit? Dit lijkt ons niet, tenzij een dergelijk verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan, met het oogmerk een monument te laten bestemmen als beschermd monument, op de negatieve lijst van de Awb wordt geplaatst. Met de wetswijziging wordt beoogd dat bij de planvoorbereiding 'burgerorganisaties' hun visie op cultuurhistorie kunnen geven. Voor cultuurhistorische waarden zal een Rijksstructuurvisie worden opgesteld, de minister gaat er vanuit dat ook provincies en gemeenten cultuurhistorische waarden mee zullen nemen in hun structuurvisies. Om procedures te bekorten worden de Wabo en het Bor aangepast. Alleen omgevingsvergunningen waarbij nog verplicht advies moet worden gevraagd aan de minister of gedeputeerde staten, vallen straks nog onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure van artikel 3.10 van de Wabo. Alle andere omgevingsvergunningen voor monumenten vallen onder de aanzienlijk kortere reguliere voorbereidingsprocedure. Om het herbestemmen te bevorderen worden tot slot een 'plankostenregeling' en een 'wind- en waterdichtregeling' ingevoerd

Noten

1. Stb. 2008, 563
2. Voor monumenten gelegen buiten de bebouwde kom treden gedeputeerde staten op als adviseur
3. Artikel 16 (oud) Mw 1988
4. Artikel 3 lid 1 en lid 2 onder a Mw 1988
5. En tot het moment van inschrijving in het monumentenregister dan wel tot het moment dat vaststond dat inschrijving in dit register niet zou plaatsvinden
6. De 'voorbescherming' was jarenlang een beproefd middel om onwelgevallige ruimtelijke ontwikkelingen te vertragen of zelfs tegen te houden, zie A.G.J. Aarsen en J.S. Haakmeester, 'Het oneigenlijk gebruik van de voorbescherming van de Monumentenwet', BR 2007, 8, p. 647-652
7. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 156, nr. 1
8. Voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg, Kamerstukken II, 2009-2010, 32 433, nr. 2, gewijzigd bij Kamerstukken I, 2010-2011, 32 433, A
9. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 156, nr. 25
10. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 156, nr. 1, p. 9
11. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 156, nr. 1, p. 9
12. Hiertoe zal lid 2 van artikel 3 Mw 1988 worden geschrapt, zie artikel I onder B van het wetsvoorstel
13. MvT bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II, 2009-2010, 32 433, nr. 3-15
Artikel I onder A van het wetsvoorstel. De zinsnede "alle vóór tenminste vijftig jaar" in artikel 1 onder b sub 1 Mw 1988 zal worden geschrapt
14. Artikel I onder A van het wetsvoorstel. De zinsnede "alle vóór tenminste vijftig jaar" in artikel 1 onder b sub 1 Mw 1988 zal worden geschrapt
15. De periode van de 'wederopbouw' loopt van 1940 tot en met 1965 maar aanwijzing van monumenten als beschermd rijksmonument waren in het kader van het onderzoek naar de inventarisatie van deze periode slechts mogelijk tot en met 1958.
Artikel II onder B van het wetsvoorstel
16. Artikel II onder B van het wetsvoorstel
17. Via het Besluit rijkssubsidieering instandhouding monumenten 2011, Stb. 2010, 708
18. Artikel I onder H van het wetsvoorstel
19. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 156, nr. 26, Bijlage I, p. 54
20. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 156, nr. 26, Bijlage I, p. 4