

Erfgoed in de Omgevingswet



April 2018

Inhoud

1. Een transitie in het omgevingsrecht	4
1.1 De Omgevingswet	4
1.2 De invoeringswet, de AMvB's en de omgevingsregeling	4
1.3 Invoering van de wet	7
1.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet	7
1.5 Erfgoedwet en Omgevingswet	9
2. Voorbereidingen op de wet	10
2.1 Proeftuinen en staalkaarten	10
2.2 Provincie Noord-Holland	11
2.3 De Noord-Hollandse gemeenten	11
3 De Omgevingswet en erfgoed, hoe dan?	12
3.1 Omgevingsvisie als kader	12
3.2 Het omgevingsplan, beleidsregels en de vergunningsplicht	13
3.3 Verschillende soorten regels	14
3.4 Werelderfgoed en Rijksmonumenten	18
3.5 Regionaal erfgoed	19
3.6 Archeologische waarden	22
 Noten	 24
 Colofon	 25

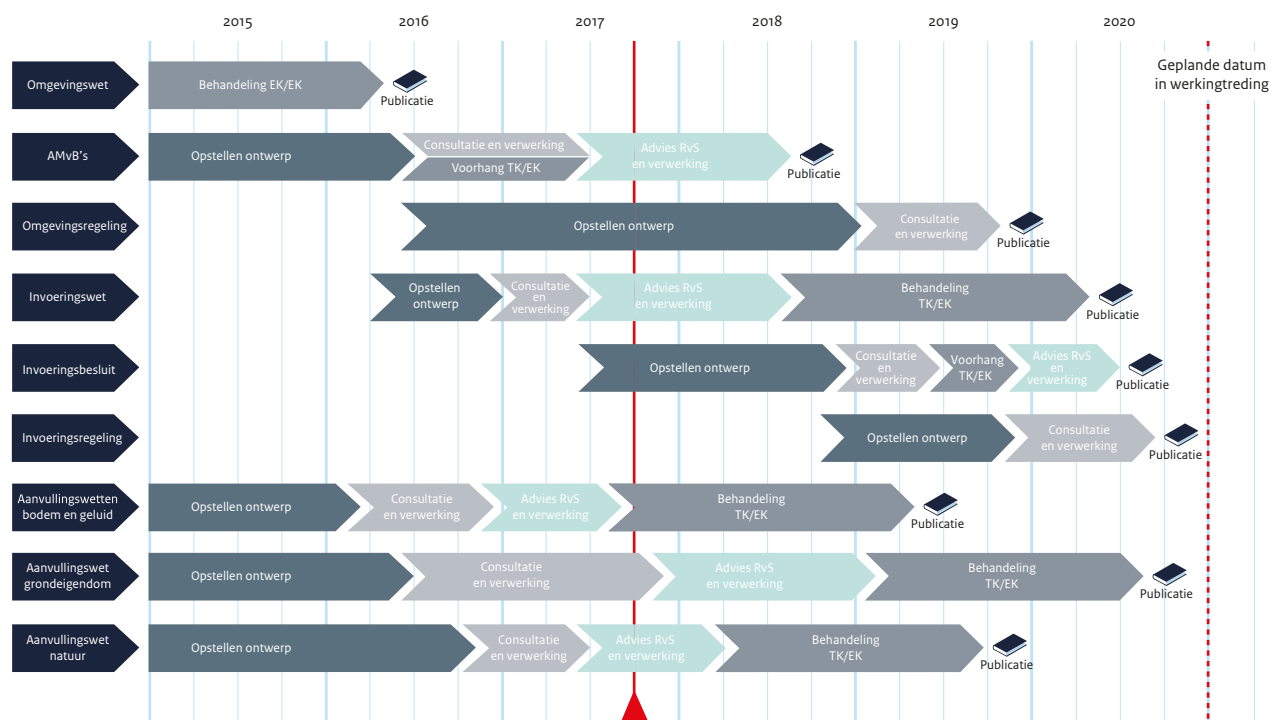
Erfgoed in de Omgevingswet

Als de omgevingswet wordt ingevoerd, verandert er erg veel voor iedereen die werkt aan de fysieke leefomgeving. Om medewerkers van gemeenten te helpen zich voor te bereiden op deze omslag, geeft het Steunpunt Monumenten en Archeologie Noord-Holland deze publicatie uit waarin de gevolgen van de omgevingswet voor het erfgoed wordt toegelicht. Want hoewel er nog zaken onduidelijk zijn over de precieze uitwerking van de wet, is er al veel te vertellen over wat we wel en niet van de wet kunnen verwachten en hoe we ons kunnen voorbereiden. Waar kunnen de ambities op het gebied van erfgoed in de gemeente worden vastgelegd, hoe bescherm je je gemeentelijke erfgoed, hoe kun je handhaving regelen en wat zijn de middelen

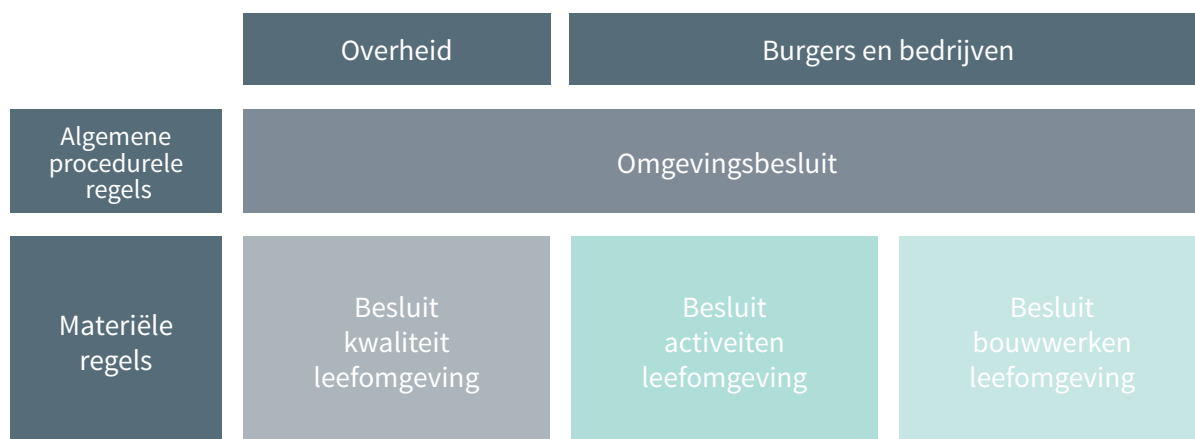
om herbestemming te stimuleren? Dat soort vragen heeft het Steunpunt gesteld aan juristen die meewerkten aan de totstandkoming van de omgevingswet en verder uitgelopen. Het is de bedoeling deze publicatie jaarlijks te updaten, of vaker als er belangrijk nieuws is in de ontwikkelingen rondom de wet.

Het stuk is als volgt opgebouwd: in het eerste hoofdstuk wordt de omgevingswet besproken in algemene termen, daarna wordt ingegaan op de Noord-Hollandse actualiteit. In het derde hoofdstuk wordt expliciet ingegaan op de bescherming en de zorgvuldige omgang met erfgoed binnen de verschillende instrumenten van de omgevingswet.

Voortgang voor stelselherziening omgevingsrecht (www.omgevingswetportaal.nl)



De indeling van de AMvB's (www.omgevingswetportaal.nl)



Hoofdstuk 1

Een transitie in het omgevingsrecht

1.1 De Omgevingswet

De Omgevingswet is in april 2016 gepubliceerd.¹

De wet geeft zes zogenoemde kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (het omgevingsplan/de provinciale omgevingsverordening/de waterschapsverordening), algemene rijksregels voor activiteiten (opgenomen in de AMvB's), de omgevingsvergunning en het projectbesluit.²

Het adagium van de wet is: centraal wat moet, decentraal wat kan. Hierdoor komen (nog) meer taken en bevoegdheden bij de lagere overheden te liggen. Daarnaast zet de wet hoog in op de participatie-samenleving. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten de kans krijgen om mee te praten over de beleids- en besluitvormingsprocessen van de overheden. De maatschappelijke doelstelling van de wet is gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit enerzijds en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies anderzijds.³

Momenteel is het ministerie bezig met het aanpassen en voorbereiden van de Invoeringswet en -besluit, de aanvullende wetten en -besluiten, de vier AMvB's en de ministeriële regelingen (Afb. 1). Het onderliggende digitale stelsel is ook in ontwikkeling, zodat een minimale variant (gelijk aan het huidige dienstverleningsniveau) klaar zal zijn bij de inwerkingtreding van de wet.

1.2 De invoeringswet, de AMvB's en de omgevingsregeling

De Invoeringswet (officieel: Invoeringswet Omgevingswet) regelt de overgang van alle bestaande wetten naar de Omgevingswet, maar bevat ook enkele inhoudelijke aanpassingen en aanvullingen op de wet.⁴ Zo is in de Invoeringswet opgenomen dat alle bestaande ruimtelijke ordeningsinstrumenten bij gemeenten geldig blijven tot de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet gebruiksklaar zijn. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben de

gemeenten zoals het nu lijkt tot 2024 voor de visie en tot 2029 voor het omgevingsplan de tijd om deze stelselwijziging door te voeren.

De inhoudelijke rijksregels en de instructies voor het praktisch uitvoeren van de Omgevingswet zijn opgenomen in de vier AMvB's (Afb. 2). Deze zijn, zoals omschreven in de inleidingen van deze besluiten, ingedeeld naar doelgroep en type regelgeving. Er zijn twee AMvB's die regels bevatten waar burgers/bewoners/ondernemers zich aan moeten houden, namelijk het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL). In het BAL is een algemeen geldende zorgplicht opgenomen voor rijksmonumenten en werelderfgoed. Bij alle activiteiten die (voorbeschermde) rijksmonumenten beschadigen of vernielen is het verplicht alle maatregelen te nemen om dat te voorkomen. Het BBL stelt regels met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht op eenieder die deze activiteiten uitvoert, in de praktijk vooral burgers en bedrijven. Het Omgevingsbesluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor eenieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.⁵ Het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL) ten slotte richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming (de zogenoemde instructieregels).

In het BKL staan de omgevingswaarden (ook wel normen) voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, zwemwaterkwaliteit en waterveiligheid en de instructieregels voor de lagere overheden. Omgevingswaarden gaan over de staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen (zie verder hoofdstuk 3.3). Aan een omgevingswaarde moet altijd een monitoringsprogramma worden gekoppeld om te kijken of de nagestreefde waarde ook gehaald wordt. De omgevingswaarden gelden alleen voor de overheid die ze vaststelt, maar via instructieregels kunnen het rijk en de provincie omgevingswaarden laten doorwerken

naar lagere overheden. Dit besluit is voor provincies en gemeenten dus van belang. De provincie kan op haar beurt weer instructieregels opnemen in haar provinciale omgevingsverordening en dient omgevingswaarden te formuleren voor waterveiligheid. De gemeenten dienen de instructieregels over te nemen in hun omgevingsplan en kunnen alleen omgevingswaarden vaststellen op gebieden waar het rijk en de provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld. Ook deze moeten dan vastgelegd worden in het omgevingsplan. De provincie Noord-Holland maakt in haar geactualiseerde PRV van april 2018 al gebruik van instructieregels op drie niveaus zoals het rijk dat onder Omgevingswet ook doet. Daarbij gaat het om:

- **‘in acht nemen’** – dit betreft een harde, dwingende doorwerking;
- **‘rekening houden met’** – dit duidt op een verzwaarde belangenafweging. Er kan alleen van worden afgeweken als daar goede redenen voor zijn die voldoende worden gemotiveerd;
- **‘betrekken bij’** – dit betekent dat aandacht moet worden besteed aan het betrokken belang, maar dat het belang geen verzwaarde positie heeft in de belangenafweging.

De ontwikkeling van de Omgevingsregeling wordt door het ministerie voorbereid en moet vooral regels gaan bevatten voor het gebruik van de wet in de praktijk. Tijdens de ontwikkeling van de regeling wordt gewerkt aan de thema's: (a) gegevensverstrekking, (b) regels voor het uitvoeren van activiteiten, (c) grenzen voor gebieden en locaties en (d) monitoring en onderzoeksverplichtingen. De regeling zal naar verwachting in de zomer van 2019 gepubliceerd worden.

1.3 Invoering van de wet

De wet zou oorspronkelijk ingevoerd worden in 2018, maar dat bleek al snel niet haalbaar. Na een eerste uitstel naar 2019, is de inwerkingtreding nu uitgesteld naar 1 januari 2021.⁶ De einddatum van de stelselwijziging blijft vooralsnog wel 2029, zodat de voorbereidingen op de wet geen hinder ondervinden van het uitstel. De oorzaak van de vertraging is de complexiteit van de wet als geheel. Ondertussen is het onderliggende Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ook nog niet gereed, en dit is een randvoorwaarde voor de invoering.

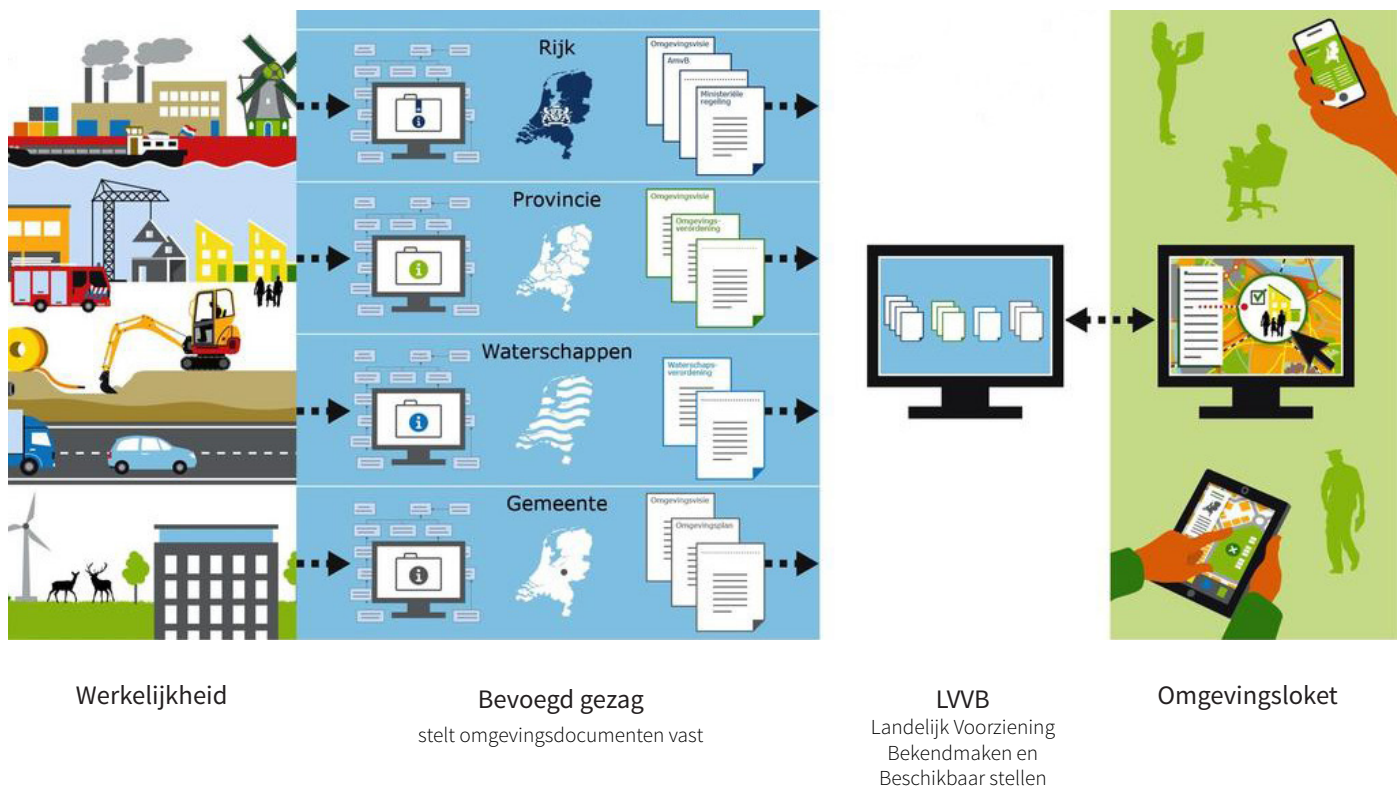
1.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het DSO moet de drie loketfuncties die nu bestaan – het Omgevingsloket, de Activiteitenbesluit internetmodule en Ruimtelijkeplannen.nl ‘omgevingswetproof’ maken en combineren in één digitaal loket. Initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden moeten daarin snel kunnen zien wat wel en niet mag, vergunningaanvragen kunnen doen en informatie kunnen opvragen over de fysieke leefomgeving (Afb. 3). Deze loketfunctie moet in ieder geval werken bij de invoering van de wet. Het DSO zal vervolgens stapsgewijs ontwikkeld worden. Uiteindelijk moet het DSO alle nieuwe omgevingsdocumenten gaan bevatten inclusief de achterliggende geo-informatie, net zoals Ruimtelijkeplannen.nl dat nu doet. Daarnaast moeten in het DSO ook al andere gegevens over de fysieke leefomgeving verzameld worden, zodat het ook het bevoegd gezag kan ondersteunen bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

1.5 Erfgoedwet en Omgevingswet

De verplichting om op een zorgvuldige wijze met cultureel erfgoed om te gaan is sinds 2016 voor een deel vastgelegd in de Erfgoedwet. De Erfgoedwet is de opvolger van de Monumentenwet 1988. De Monumen-

Het digitaal stelsel Omgevingswet: van werkelijkheid naar digitale informatieproducten
(www.omgevingswetportaal.nl)



Het onderscheid tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet (www.omgevingswetportaal.nl)



Wat valt onder de Erfgoedwet en wat valt onder de Omgevingswet?

Roerend cultureel erfgoed en de aanwijzing van rijksmonumenten worden geregeld in de Erfgoedwet. De aanwijzing van ruimtelijk cultureel erfgoed (stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen) en omgang met het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving komen in de Omgevingswet. Onderdelen van de Monumentenwet 1988 die naar de Omgevingswet overgaan, blijven van kracht tot die wet in werking treedt.

In de Omgevingswet zijn onder meer de volgende zaken ondergebracht:

- vergunning (archeologische) rijksmonumenten;
- (aanwijzen) stads en dorpsgezichten;
- bescherming van de omgeving van een monument;
- rekening houden met cultureel erfgoed bij het opstellen en wijzigen van een omgevingsplan;
- het aanwijzen van provinciale en gemeentelijke monumenten.

tenwet is echter niet in zijn geheel opgegaan in de Erfgoedwet. Het deel van de Monumentenwet dat betrekking heeft op de besluitvorming in de fysieke leefomgeving wordt overgeheveld naar de Omgevingswet zo gauw deze in werking treedt (zie Afb. 4 en kader). Tot dan zijn deze artikelen te vinden in het Overgangsrecht in de Erfgoedwet, waar ze ongewijzigd van toepassing blijven zolang de Omgevingswet nog niet van kracht is.

Artikel 1.1. van de Erfgoedwet omvat vrijwel al het denkbare dat als cultureel erfgoed aangemerkt kan worden (en is dus breder dan alleen de rijksmonumenten en de rijksbeschermden gezichten). Cultureel erfgoed wordt gedefinieerd als: uit het verleden geërfde materiële en immateriële bronnen, in de loop van de tijd tot stand gebracht door de mens of ontstaan uit de wisselwerking tussen mens en omgeving, die mensen, onafhankelijk van het bezit ervan, identificeren als een weerspiegeling en uitdrukking van zich voortdurend ontwikkelende waarden, overtuigingen, kennis en tradities, en die aan hen en toekomstige generaties een referentiekader bieden. Een monument wordt gedefinieerd als een onroerende zaak die deel uitmaakt van cultureel erfgoed. En een archeologisch monument als terrein dat deel uitmaakt van cultureel erfgoed vanwege de daar aanwezige overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden, met inbegrip van die overblijfselen, voorwerpen en sporen.

Deze definitie van cultureel erfgoed laat voldoende ruimte voor gemeenten zelf te bepalen wat behoort tot het regionale erfgoed binnen de gemeentegrenzen.

Hoofdstuk 2

Vorbereidingen op de wet

2.1 Proeftuinen en staalkaarten

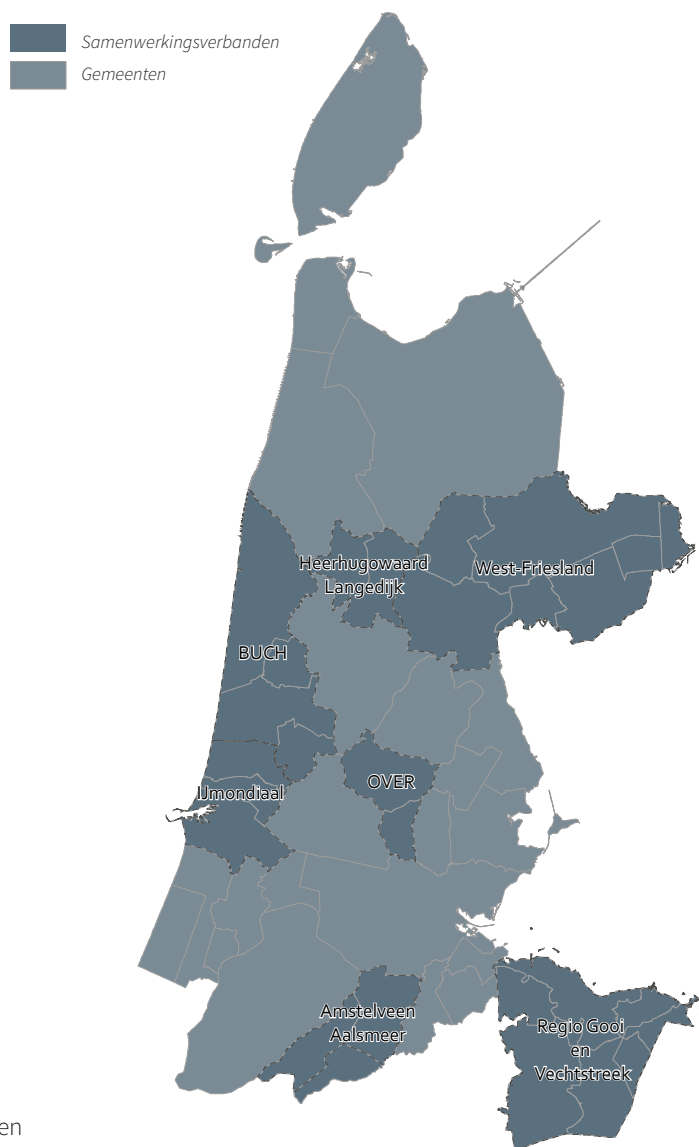
Tussen 2014 en 2015 hebben negen overheden meegedaan aan de eerste pilots omgevingsvisie en nog eens twintig gemeenten werden op afstand begeleid door een groep experts. Van deze pilots is een uitgebreide rapportage gemaakt met conclusies en aanbevelingen.⁷ Tussen 2017 en 2018 worden nog eens acht gemeenten, twee regionale samenwerkingsverbanden en twee provincies begeleid met het maken van een omgevingsvisie.⁸

Ook met het andere gebiedsdekkende instrument voor gemeenten wordt geëxperimenteerd. Binnen het kader van de Crisis- en herstelwet kunnen gemeenten sinds 2014 experimenteren met het omgevingsplan, doormiddel van zogenoemde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Sindsdien zijn er al meer dan honderd gebieden aangewezen om mee te experimenteren.⁹ In de meeste gevallen gaat het om deelgebieden waar complexe ruimtelijke vraagstukken spelen, maar enkele gemeenten werken voor hun hele grondgebied aan een experimenteel bestemmingsplan. In het Schetsboek voor een Omgevingsplan op Kwaliteit (OOK) concludeert men over de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte dat ze bedoeld zijn om te experimenteren, maar dat ze veelal zijn aangemeld om een gewenste ontwikkeling mogelijk te maken die binnen de huidige wetgeving niet mogelijk was, bijvoorbeeld vanwege de geldende milieunormen. Erfgoed heeft nog amper een rol binnen deze experimentele plannen, omdat dat binnen de huidige bestemmingsplannen ook gewoon geregeld kan worden. De meeste plannen bevatten een combinatie van open en gesloten regels. De open regels, die in tegenstelling tot gesloten regels ruimte bieden voor interpretatie, vragen om nadere belangenafweging en beoordeling en worden vaak gebruikt in combinatie met beleidsregels. Welke procesregels bij deze open regels horen is in veel gevallen niet duidelijk gemaakt. Opvallend is dat geen van de gemeenten een omgevingsvisie heeft gemaakt voorafgaand aan het experimentele omgevingsplan, het ontbreekt daarvoor aan beleidskaders en duidelijk geformuleerde ambities.¹⁰

Vanuit de VNG is eind 2017 opdracht gegeven aan vier consortia van met name stedenbouwkundige bureaus voor het maken van vier zogenoemde Staalkaarten voor de gebiedstypen centrumgebied stedelijk en buiten-centrumgebied stedelijk en de thema's bedrijfstmatige activiteiten en energietransitie. De Staalkaarten moeten als voorbeelden en modellen voor omgevingsplannen gaan dienen en de kennis over omgevingsplannen ontwikkelen en verspreiden. Daarnaast moeten ze eventuele juridische tekortkomingen opsporen en aankaarten.¹¹ Helaas zijn deze Staalkaarten op het moment van schrijven nog onder constructie waardoor nog niet duidelijk is hoe deze er uit komen te zien.

2.2 Provincie Noord-Holland

Waar de gemeenten nog een aantal jaren extra hebben om een omgevingsvisie te maken, moeten de provincies die bij de invoering klaar hebben. De provincie Noord-Holland is daar al een aantal jaren druk mee bezig.¹² De ontwikkeling wordt gefaseerd uitgevoerd en kent in alle fasen een vorm van participatie met inwoners, bedrijven, kennisinstellingen of maatschappelijke instellingen. Dat is een verplichting. In de eerste fase in 2016 is een verkenning uitgevoerd om de trends, ontwikkelingen en opgaven in beeld te krijgen. Uit de verkenning zijn tien grote vraagstukken naar voren gekomen, zoals energietransitie, verstedelijking van het landschap en het verlies aan biodiversiteit. De centrale opgave voor de provinciale omgevingsvisie is de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. In de tweede fase, tot eind 2017, is een koers uitgestippeld waaruit de langetermijn-ambities van de provincie blijken. Deze ambities zijn interessant, want als ze eenmaal zijn opgenomen in de omgevingsvisie, moet er beleid gemaakt worden om deze ambities te behalen. In derde fase tot de zomer van 2018 worden de ontwikkelrichtingen bepaald en wordt vastgelegd wat nodig is om de doelen te bereiken. Samen zou dit de omgevingsvisie moeten vormen die bestuurlijk vastgesteld moet worden in de tweede helft van 2018 evenals de Omgevingsverordening.



Gemeenten in Noord-Holland met een samenwerkingsverband voor de Omgevingsvisie

2.3 De Noord-Hollandse gemeenten

Om erachter te komen hoe de Noord-Hollandse gemeenten er voor staan met hun voorbereidingen voor de Omgevingswet is het Steunpunt in de zomer van 2017 een inventarisatie begonnen. Hieruit bleek dat de gemeentes Hollands Kroon¹³ en Velsen¹⁴ al een vastgestelde omgevingsvisie hebben (juridisch heet het nog een structuurvisie), inmiddels is ook de visie van Alkmaar vastgesteld.¹⁵ De visie van Hollands-Kroon is interessant omdat deze volledig als website is ingericht en ook zo wordt gebruikt. De visie van Velsen is interessant, omdat hierin duidelijke ambities en uitgangspunten zijn geformuleerd voor erfgoed en landschap.

Een ander opvallend verschijnsel in de provincie zijn de samenwerkingsverbanden (Afb. 5). Hoewel iedere gemeente zijn eigen visie moet vaststellen, wordt in verschillende regio's op verschillende manieren samengewerkt.

Hoewel niet alle gemeenten hebben geparticipeerd in de inventarisatie kunnen we stellen dat omgevingsvisie ongeveer bij de helft van de gemeenten in voorbereiding is.

Hoofdstuk 3

De Omgevingswet en erfgoed, hoe dan?

3.1 Omgevingsvisie als kader

Hoe belangrijk is de omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving, waaronder erfgoed?

Instrumenten onder de Omgevingswet

De Omgevingswet introduceert zes (deels verplichte en nieuwe) kerninstrumenten. De omgevingsvisie is één van die kerninstrumenten. Zowel het Rijk als de provincies en alle gemeenten zijn verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen voor hun grondgebied. Een omgevingsvisie is zelfbindend maar het bevoegd gezag dient, op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel, in het omgevingsplan of de omgevingsverordening rekening te houden met omgevingsvisies van andere bestuursorganen. De omgevingsvisie is vergelijkbaar met de huidige structuurvisie maar kent ook een aantal duidelijke verschillen.

Allereerst heeft de omgevingsvisie een bredere reikwijdte dan de huidige structuurvisie. De omgevingsvisie geeft op hoofdlijn de strategische ambitie weer voor de ontwikkeling, het beschermingsniveau, het behoud en het beheer van de hele fysieke leefomgeving. Hierin is ten minste een uitspraak gedaan over de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De wetgever stelt bovendien als voorwaarde dat de visie rekening houdt met vier milieubeginselen: het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuanalysen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Of een omgevingsvisie gedetailleerd of globaal wordt ingevuld laat de wetgever vrij.

Bij het vaststellen van een omgevingsvisie door het bevoegd gezag dient ook te worden gemotiveerd of en hoe participatie heeft plaatsgevonden. De uitkomst van dat traject wordt daarmee onderdeel van het vaststellingsbesluit. De inhoud werkt door in het omgevingsplan (van gemeenten), waarin de regels voor de fysieke leefomgeving worden opgenomen, en in het eventuele programma, waarin de maatregelen

zijn opgenomen die getroffen (moeten) worden. Als een initiatief, in afwijking van of passend binnen de regels van het omgevingsplan, medewerking krijgt van een gemeente, dan vormen de beleidsuitgangspunten in de omgevingsvisie hiervoor logischerwijs de onderbouwing. De omgevingsvisie vormt dus het afwegingskader voor het beleid in het omgevingsplan, maar ook voor de vergunningverlening bij projecten die afwijken van de regels in het omgevingsplan. Om de kerninstrumenten goed aan te laten sluiten op elkaar kent elk daartoe in de wet aangewezen omgevingsdocument, waaronder de omgevingsvisie, digitaliseringsvereisten met verplicht te gebruiken (semantische) standaarden.

Nieuw kader

Het nieuwe instrument 'omgevingsvisie' zal naar verwachting een stevigere beleidslijn neerzetten dan de huidige structuurvisies en andere beleidsdocumenten. Vooral door de integrale opzet de omgevingsvisie vervangt meerdere beleidsdocumenten en door de nieuwe motiveringsplicht voor bijvoorbeeld participatie. Maar ook door de koppeling tussen het verplichte programma met uitvoeringsgerichte maatregelen zoals voor geluid en de omgevingsvisie met ambities en doelstellingen.

Het uitgangspunt van een transparante en een betrouwbare overheid zit verankerd in de geest van de Omgevingswet. Een overheid doet wat ze zegt en zegt wat ze doet. Hiermee dient het bevoegd gezag aandacht te schenken aan de uitvoering van haar beleid.

Omdat de Omgevingswet pleit voor vermindering van de vergunningplicht, door bijvoorbeeld in het omgevingsplan meer te werken met algemene regels, wordt het transparant, inzichtelijk maar vooral helder maken en beschrijven van gewenste en ongewenste ontwikkelingen binnen de fysieke leefomgeving nog belangrijker dan onder het huidige omgevingsrecht. De omgevingsvisie is hét samenhangende kader dat de leidraad vormt voor de regels in het omgevingsplan, de maatregelen in het programma, het beheer van de fysieke leefomgeving en de initiatieven.

Cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of te verwachten archeologische monumenten, is een verplicht thema in een omgevingsplan. De omgevingsvisie kent een duidelijke samenhang met het omgevingsplan. Het omgevingsplan geeft de regels die gelden op het grondgebied van een gemeente weer, de omgevingsvisie geeft daar de onderbouwing bij. Het is daarom ondenkbaar dat cultureel erfgoed niet terug te vinden is in de omgevingsvisie van een gemeente. Niet alleen de ambities en doelen voor een gebied worden beschreven in een omgevingsvisie maar ook de kernkwaliteiten van een gebied. Een omgevingsvisie doet een uitspraak over de gewenste ontwikkeling, het beheer, het behoud, de bescherming en het gebruik van de fysieke leefomgeving, waar cultureel erfgoed (en archeologische monumenten) deel van uitmaakt.

Omgevingsvisie en beleidsregels

De omgevingsvisie geeft niet alleen het strategisch beleid weer voor de langere termijn, maar benadert tegelijkertijd in samenhang het brede palet van alle thema's in de fysieke leefomgeving. Het is daarom denkbaar dat niet alle beleidsuitgangspunten en doelstellingen een plek krijgen in dit instrument. Het benoemen van de huidige en gewenste staat van de leefomgeving, de te beschermen kernkwaliteiten en de maatschappelijke opgaven zal al een dusdanig pakket aan doelen omvatten dat de diepere uitgewerkte of gedetailleerdere doelstellingen in aparte beleidsregels (AwB) zullen worden opgenomen. In deze beleidsregels kunnen de bevoegde instanties uitgebreid aangeven op welke wijze ze in verschillende gevallen met deze belangen omgaan. Dit komt niet alleen de inzichtelijkheid van het totale beleidskader ten goede maar ook de rechtszekerheid.

3.2 Het omgevingsplan, beleidsregels en de vergunningsplicht

Hoe vertalen we het ambitie- en beschermingskader door?

Omgevingsplan en beleidsregels

Ook het omgevingsplan geeft de regels weer binnen het brede palet van alle thema's binnen de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vervangt straks immers de huidige bestemmingsplannen en een groot deel van de plaatselijke verordeningen. Zo krijgen niet alleen de onderwerpen op het gebied van cultureel erfgoed, energie, infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, ruimtelijke ontwikkeling, natuur en water een plek in het omgevingsplan maar ook bijvoorbeeld de marktplaats-, ligplaats- en parkeerregels of (algemene) regels rond monumenten, terrassen, evenemententerreinen, het inzamelen en aanbieden van afvalstoffen en de afvoer van hemel- en grondwater. En ook het aanwijzen van gebieden waar bepaalde activiteiten wel of juist niet zijn toegestaan komt in het omgevingsplan, bijvoorbeeld het uitlaten van honden, het gebruiken of in bezit hebben van alcoholhoudende drank of het verspreiden van drukwerk. Kortom een hele waslijst aan regelpakketten komt voorbij in het omgevingsplan.

De beleidsregels kunnen ook hier soelaas bieden. Als apart, door het college vastgesteld beleidsdocument, kunnen in de beleidsregels, thematisch of gebiedsgericht, gedetailleerde uitwerking en motivering van de omgevingsplanregels worden opgenomen. Met een (dynamische) verwijzing naar deze beleidsregels in het omgevingsplan, hoeft het omgevingsplan minder allesomvattend of gedetailleerd te zijn dan de huidige bestemmingsplannen en verordeningen. Bovendien kunnen door het koppelen van beleidsregels aan het omgevingsplan ook open normen worden opgenomen in het omgevingsplan die nader worden toegelicht in de beleidsregel.

Gouden regels voor ruimtelijke kwaliteit

Juist als het gaat om de bescherming en het behoud van cultureel erfgoed of om algemene ruimtelijke kwaliteit wordt door gemeenten vaak gebruik gemaakt van zogenoemde 'gouden regels'. Deze kunnen worden beschouwd als doelvoorschrift (iets waar men naar streeft) in plaats van middelvoorschriften waardoor ze zowel bescherming bieden als initiatieven mogelijk maken. Vaak toetst een onafhankelijke kwaliteitscommissie of de vergunningsaanvraag voldoet aan deze 'gouden regels'. In plaats van aanpalende beleidsnota's kan het college van B & W beleidsregels vaststellen die de doelen uit de omgevingsvisie en de regels van het omgevingsplan verder uitwerken en detailleren. Gouden regels voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit lenen zich daarom bij uitstek om als beleidsregel te worden vastgesteld. De uitzondering hierop zijn beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken, die zijn verplicht, en worden door de gemeenteraad vastgesteld.¹⁶

Omgevingsvergunningen en beleid

Het huidige systeem draait om vergunningverlening. De overheid toetst (bouw)initiatieven aan haar vastgestelde regels. Met de komst van de Omgevingswet is het de bedoeling dat dit verandert. Dat wil zeggen: het bevoegd gezag expliciteert de vergunningsplichtige activiteiten in het omgevingsplan. Doet zij dit niet dan kan een activiteit op basis van de algemene regels zonder ruimtelijke vergunning worden uitgevoerd. Een activiteit is ruimtelijk gezien dus alleen vergunningsplichtig als dat is aangegeven in de regels in het Omgevingsplan. Daarmee ontstaat onderscheid tussen vergunningvrije (op basis van AMvB), meldingsplichtige en (niet-) vergunningsplichtige activiteiten. De vergunningsplichtige activiteiten kennen twee typen beoordelingen: de binnenplanse en de buitenplanse (een afwijking van het omgevingsplan). Er ontstaat hierdoor een zogeheten vergunningsmanagement op maat om activiteiten mogelijk te maken en om goede bescherming te bieden aan benoemde kernkwaliteiten.

Formeel zijn de binnen- en buitenplanse procedures (van de omgevingsplanactiviteit) niet gescheiden omdat het bevoegd gezag elke activiteit moet beoordelen op de mogelijkheid tot het verlenen van

medewerking. Strijdigheid met de regels van het omgevingsplan is niet voldoende als weigeringsgrond, er moet altijd beoordeeld worden of de activiteit toch vergund kan worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als dat niet op basis van de binnenplanse beoordelingsregels kan geschieden, dan vindt de buitenplanse beoordeling plaats.

Wanneer de aanvraag tot een omgevingsvergunning om een buitenplanse beoordeling van het college van B & W vraagt, geldt het bredere toetsingskader zoals dat in de omgevingsvisie maar ook van de beleidsregels en er moet voldaan worden aan de beoordelingsregels van Rijk en Provincie en een evenwichtige toedeling van functies. Onder andere door gebruik van zulke beleidsregels wordt willekeur in (buitenplanse) belangenafweging zoveel mogelijk vermeden.

De Omgevingswet stelt voor om de omgevingsvergunning op te knippen in een (mogelijk externe) technische toets (bouwkwaliteit) en een ruimtelijke toets. Beide toetsen hebben een wettelijke beslisprocedure van acht weken. De basis voor de ruimtelijke toets is het omgevingsplan waarin de regels uit de huidige bestemmingsplannen en een groot deel van de huidige verordeningen zijn opgenomen.

3.3 Verschillende soorten regels

Welk type regels zijn het meest geschikt voor cultureel erfgoed?

Functies, locaties en activiteiten

In het omgevingsplan neemt de gemeenteraad verplicht haar regels voor de fysieke leefomgeving op. Deze regels gaan over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Ook moeten er voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties worden toegekend. Een functiemarkering drukt een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit van het onderdeel van de fysieke leefomgeving. Functies geven bijvoorbeeld aan wat er op een locatie mogelijk is aan gebruik (bijvoorbeeld wonen), waarvoor een bepaalde locatie is bedoeld of wát een locatie is (zoals een monument of waterkering). De functie stelt bijzondere eisen aan de directe

omgeving of aan de activiteiten, die binnen dat onderdeel worden verricht. Aan een locatie kunnen ook meerdere functies worden toegekend. De term locatie is een ruimtelijk begrip en wijst een bepaalde plaats aan binnen de fysieke leefomgeving. De locatie heeft altijd geografische coördinaten. De verplichte en evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet plaatsvinden vanuit de zorg voor de fysieke leefomgeving en bijdragen aan de maatschappelijke doelen die zijn geformuleerd in de Omgevingswet. Thema's zoals gezondheid en veiligheid komen dus ook aan bod in de evenwichtige toedeling. Activiteiten worden ofwel toegestaan ofwel niet toegestaan op een aangegeven locatie. Elke activiteit kan regels bevatten die het bevoegd gezag daaraan toewijst.

De nieuwe regels in het omgevingsplan vervangen de huidige regels in de bestemmingsplannen en de regels over de fysieke leefomgeving in de plaatselijke verordeningen (reclame, terrassen, markt, parkeren, monumenten, evenementen etc.). Daarnaast kunnen in het omgevingsplan de (kwalitatieve) doelstellingen uit de omgevingsvisie als (doel)voorschrift worden opgenomen. Deze voorschriften kunnen in beleidsregels, waarnaar verwezen wordt in het omgevingsplan, een verdere uitwerking krijgen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de ambitie in de omgevingsvisie om de historische structuur in een bepaald gebied te versterken. Deze ambitie kan in het omgevingsplan als doelvoorschrift ook een plek krijgen waardoor elk initiatief in dat gebied kan bijdragen aan het versterken van die structuur. Omdat het hier meer over een open normering gaat, kan de uitleg in een beleidsregel het antwoord geven op de vraag: 'hoe moet de historische structuur dan precies worden versterkt?' en de motivering daar bij leveren.

Verskillende typen omgevingsplanregels

In de Omgevingswet is een algemene zorgplicht opgenomen. De algemene zorgplicht houdt in dat eenieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt.

De verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is dus geen exclusieve overheidstaak, maar de verantwoordelijkheid van eenieder.

Aangezien cultureel erfgoed ook valt onder onze fysieke leefomgeving, is eenieder ook verplicht voor dit aspect zorg te dragen.

Het Rijk heeft daarnaast in een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving gesteld dat gemeenten in hun omgevingsplan rekening moeten houden met het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Dit is ter verbetering van de uitvoering van internationale verplichtingen uit de verdragen van Valletta (archeologie) en Granada (gebouwd erfgoed) op decentraal niveau. Een bevoegd gezag kan het cultureel erfgoed in een gemeente op verschillende manieren beschermen. De mogelijkheden in het omgevingsplan zijn talrijk. Er kan bijvoorbeeld bescherming geboden worden aan een locatie (dat kan ook een erfgoed betreffen) met de evenwichtige toedeling van (beschermende) functies. Per functie kunnen activiteiten worden toegestaan of juist worden uitgesloten. En elke activiteit kan een eigen set regels hebben.

Omgevingsplan, de sturingsfilosofie

Algemene regels Zijn duidelijk en direct werkend, zonder vergunningplicht. Gesloten normen Hebben geen nadere belangenafweging nodig	Functies Wat er kan, wat het is. Locaties Object of gebied in leefomgeving. Activiteiten Wat er mag onder voorwaarden. Beginselen Richtinggevend zonder handhaving. Zorgplichten Verplichtende gedragsnormen. Toelaatbaarheidseisen Generiek bindend. Functionele eisen Situatie specifiek of gebiedsgericht, beheersing van risico's. Technische eisen Dwingende algemene prestatie-eis. Proces eisen Voorgeschreven handelingen. Omgevingswaarden Kwaliteitsdoelen.	Maatwerkregels In afwijking van rijksregels. Maatwerkvoorschriften Op beschikkingsniveau afwijken van omgevingsplan.	Beoordelingsregels Vragen om nadere beoordeling en vergunningplicht. Open normen Gekoppeld aan beleidsregels met dynamische doorverwijzing.
--	---	--	--

Figuur: Sarah Ros Bestuursadvies

Er zijn verschillende soorten regels aan activiteiten te koppelen:

1. **Beginselen;** deze hebben een algemene strekking en kunnen richting gevend zijn voor beleid of gedrag maar daar kan niet handhavend naar worden opgetreden.
2. **Zorgplichten;** deze roepen directe verplichtingen in het leven en gaan over de gedragsnorm.
3. **Toelaatbaarheidseisen;** zijn generiek bindend en hanteerbaar, ze gaan uit van een verklaard kwaliteitsniveau. Soms kennen ze een resultaatsverplichting en soms een inspanningsverplichting.
4. **Functionele eisen;** deze kunnen situatie-specifiek zijn of gebiedsgericht. Het kan hier gaan om doelvoorschriften ter beheersing van risico's.
5. **Technische eisen;** deze zijn algemeen bindend, dwingend en concreet, ze worden daarom ook wel prestatie-eisen genoemd. Vaak wordt een mogelijkheid geboden van afwijking, ontheffing of maatwerk van de technische eisen.
6. **Proces-eisen;** dit zijn voorschriften waarbij het niet gaat om een direct gebod of verbod voor een activiteit, maar om voorgeschreven procesmatige handelingen in het kader van die activiteit (bijvoorbeeld de toepassing van een milieu- effectrapportage of participatie).

Deze eisen kunnen met beoordelings- (open) en algemene (gesloten) regels worden gesteld. Een

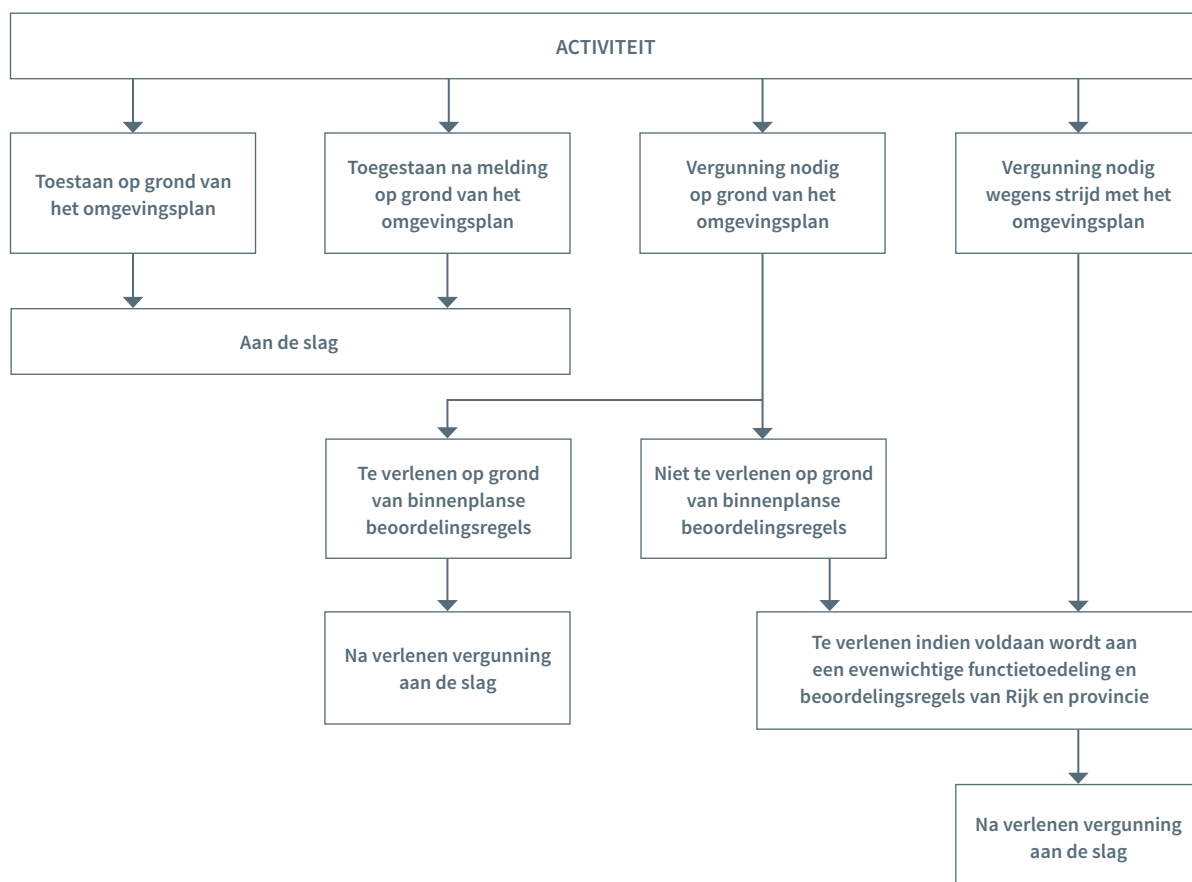
gesloten regel geeft geen ruimte, hierbij gaat het om een gebod of verbod die niet om nadere afweging vragen, zoals het gebod om bij een activiteit een bepaald geldbedrag te storten in een voor de activiteit relevant fonds voor behoud van cultureel erfgoed. Open regels geven ruimte voor interpretatie, ze vragen om nadere belangenafweging en beoordeling. Bij deze beoordeling is het verstandig om (niet appellabele) beleidsregels te gebruiken ter verduidelijking en om willekeur te verminderen.

De Omgevingswet introduceert ook een nieuwe manier om een gewenste kwaliteit voor de fysieke leefomgeving te bereiken, namelijk met een omgevingswaarde. Deze kunnen worden opgenomen in een AMvB (rijk), de omgevingsverordening (provincie) en het omgevingsplan (gemeente).

Omgevingswaarden kunnen voortvloeien uit Europese of andere internationale verplichtingen of uit doelen die het bevoegd gezag heeft gesteld. Omgevingswaarden zijn meetbaar en gaan over de staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats, bijvoorbeeld de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

De omgevingswaarde kan een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting inhouden. Als het bevoegd gezag ervoor kiest om een omgevingswaarde vast te stellen, dan moeten er ook maatregelen worden getroffen om de norm te behalen. Naast het treffen van maatregelen kan een omgevingswaarde ook behaald worden door algeme-

Beoordeling van activiteiten onder de Omgevingswet (concept Invoeringswet, juni 2017)



ne regels te stellen. Een algemene regel heeft een directe doorwerking, het gaat hierbij dus om gesloten normen.

Welke regels worden gebruikt in het omgevingsplan is afhankelijk van de gekozen sturingsfilosofie van het bevoegd gezag (Afb. 6). Er kan bijvoorbeeld met algemene regels worden gewerkt, deze zijn direct werkend en zonder nadere belangenafweging. Bij toepassing van algemene regels is een vergunningsplicht niet van toegevoegde waarde. Is een nadere afweging juist wenselijk, dan kan worden gewerkt met beoordelingsregels waarbij wel een vergunningsplicht geldt. Deze regels kunnen een meer open karakter hebben en beslisruimte bevatten. Elk gebied kan om een andere sturingsfilosofie vragen en daarom ook een ander regel-regiem nodig hebben

Bij de beoordeling van zo'n vergunningaanvraag kan het college van B & W gebruik maken van maatwerkvoorschriften als die bevoegdheid is opgenomen in het omgevingsplan. Door een maatwerkvoorschrift te

koppelen aan een vergunning geeft het bevoegd gezag nadere invulling aan een beoordelingsregel, wijkt ze af van een algemene regel of geeft ze ontheffing van een algemene regel. Aan een maatwerkvoorschrift kunnen ook voorwaarden worden gesteld.

Het college heeft straks ook de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een omgevingsplanactiviteit ter afwijking van het omgevingsplan. Stel dat ontwikkeling van een stukje erfgoed (bebouwing of ensemble) mogelijk wordt gemaakt met beoordelingsregels (waar via de vergunningsplicht dan een nadere afweging over wordt gemaakt door het college). Dan kan een proceseis in de vorm van een beoordelingsregel zijn dat de initiatiefnemer niet alleen zomaar moet participeren maar ook met zijn of haar idee bij een adviescommissie langs moet gaan om ervoor te zorgen dat alle ontwikkelmogelijkheden worden belicht. Een proceseis kan dan ook zijn dat de commissie tenminste over bepaalde deskundigheid dient te beschikken.

3.4 Werelderfgoed en Rijksmonumenten

Hoe moeten gemeenten omgaan met rijksmonumenten en werelderfgoed onder de Omgevingswet?

Onder de huidige wetgeving waren de gemeenten al verantwoordelijk voor een groot deel van de zorg en vergunningverlening voor gebouwde rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. Onder de Omgevingswet gaat dit ook gelden voor werelderfgoed (nu geen wettelijke verankering) en meervoudige aanvragen (bijv. combinatie rijksmonumentenactiviteit en bouwactiviteit) omtrent archeologische rijksmonumenten (nu rijksoverheid). Bij enkelvoudige aanvragen met betrekking tot archeologische rijksmonumenten blijft de minister bevoegd gezag. In gemeentegrensoverschrijdende en risicovolle gevallen zal de provincie of het rijk bevoegd gezag zijn. Het is echter niet zo dat voor alle categorieën dezelfde procedures en regels gaan gelden. Hoe zit dat?

Gemeentelijke adviescommissie

Gemeenten moeten voor cultureel erfgoed een toereikend beschermingsregime opnemen in hun omgevingsplan. Voor rijksmonumentenactiviteiten is er al een vergunningsplicht geregeld in artikel 5.1 eerste lid van de Omgevingswet en komt vanuit daar in het DSO terecht. Uitzondering hierop zijn vergunningvrije activiteiten die door het rijk zijn opgenomen in het BAL. De vergunningsplicht geldt voor zowel gebouwde als archeologische rijksmonumenten. Voor gebouwde en groene rijksmonumentactiviteiten moet de gemeente – net als nu het geval is – voor de monumentzorg verplicht advies vragen bij een gemeentelijke adviescommissie. Deze commissie moet in ieder geval over deskundigheid beschikken op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. De vergunning kan alleen verleend worden als de activiteit volgens de rijksregels in overeenstemming is met het belang voor de monumentzorg (BKL).

Voor archeologische rijksmonumenten geldt de plicht tot advisering door de gemeentelijke adviescommissie niet, omdat de RCE hierbij – onder ministeriële verantwoordelijkheid – een advies- en instemmings-

recht heeft welke van doorslaggevende betekenis is. Aan deze omgevingsvergunning kunnen voorschriften gehangen worden om de archeologie te behouden.

De omgeving van het monument

Nieuw is dat gemeenten in hun omgevingsplan regels moeten opstellen ter bescherming van de omgeving van het monument.

Dit geldt voor alle op grond van het omgevingsplan beschermde gebouwde monumenten. Dit was onder het bestemmingsplan al mogelijk (en in feite al verplicht vanwege het Verdrag van Granada), maar wordt in het kader van de Omgevingswet (BKL) een harde verplichting om beter aan het Verdrag van Granada te voldoen. Dit kan bijvoorbeeld door de functie ‘omgeving van monument’ toe te voegen aan een locatie en daar een vergunningsplicht of algemene (welstands)regels aan te koppelen. Voor rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten geldt dat er – net als nu in de Wabo is bepaald – in ieder geval een vergunningsplicht voor sloop opgenomen dient te worden in het omgevingsplan. Hiervoor kan de gemeente zelf het toetsingskader vaststellen. Daarnaast moeten in het omgevingsplan regels opgenomen worden om het karakter van alle beschermde stads- of dorpsgezichten te beschermen. Dit zou op vergelijkbare wijze kunnen als bij de omgeving van het monument.

De instandhoudingsplicht

Onderdeel van de wet is ook de instandhoudingsplicht voor monumenten. Dit is al onderdeel van de Erfgoedwet en zal opgenomen worden in de Omgevingswet. In het BAL worden daar regels voor opgenomen. Deze instandhoudingsplicht geldt voor eigenaren. In feite verandert er weinig ten opzichte van de huidige situatie.

Werelderfgoed verankerd

Het werelderfgoed in Nederland wordt in de Omgevingswet voor het eerst wettelijk verankerd.

Doormiddel van instructieregels in het BKL aan zowel provincies als gemeenten wordt vormgegeven aan de uitvoering van het werelderfgoedverdrag. De instructieregels verplichten gemeenten om rekening te houden met het werelderfgoed in hun omgevingsplan. Deze regels kunnen gezien worden als uitvoeringsopdracht aan de gemeenteraad, omdat de bescherming van dit erfgoed al plaatsvindt door aanwijzing als monument, beschermd stads- of dorpsgezicht of regels in het Omgevingsplan.

Voor een viertal grootschalige werelderfgoederen (Beemster, Stelling van Amsterdam, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Romeinse Limes) ligt een grote verantwoordelijkheid bij de provincies. Zij dienen de kernkwaliteiten van deze gebieden op te nemen in hun omgevingsverordening en op hun beurt weer instructieregels te formuleren voor gemeenten over de instandhouding en versterking van die kernkwaliteiten. Hoe deze instructieregels er uit gaan zien is nog niet duidelijk, maar ze moeten in ieder geval inhouden dat er geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten. Het is niet duidelijk wat het nut van de dubbele bescherming van werelderfgoed precies is, het lijkt weinig voordelen te geven.

De Provincie Noord-Holland heeft met haar Leidraad Landschap en Cultuurhistorie al een voorgesorteerd op de instructieregels vanuit het rijk.¹⁷ De kernkwaliteiten van het werelderfgoed zijn daarin omschreven en er zijn ontwikkelingsprincipes (instructieregels) geformuleerd waar initiatiefnemers en de gemeenten rekening mee moeten houden. 'Rekening houden met' betekent echter dat er gemotiveerd van afgeweken kan worden en dat is niet geheel volgens de bovenstaande instructieregel.

3.5 Regionaal erfgoed

Wat zijn de mogelijkheden voor het lokale erfgoed?

Om regionaal cultureel erfgoed te beschermen onder de huidige wetgeving zijn verschillende beschermingsregimes mogelijk. Gebouwen kunnen bestempeld worden als gemeentelijk monument of beeldbepalend pand (bouwwerk) en gebieden kunnen de status gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht of gemeentelijk archeologisch monument krijgen. Ook is het mogelijk om een ordening aan te brengen voor alle niet monumentale gebouwen zoals dat bijvoorbeeld voor delen van Amsterdam is gedaan. De beschermende werking van deze verschillende statussen is echter sterk afhankelijk van de achterliggende regelgeving. Voor de gemeentelijke beschermde (archeologische) monumenten en stads- en dorpsgezichten geldt momenteel de verplichting om deze op te nemen in een gemeentelijk erfgoedregister. Optioneel kan er een vergunningplicht worden ingesteld voor sloop en verbouwing of versterking van het monument (Wabo) en het is eveneens optioneel om een instandhoudingsplicht op te nemen in de erfgoedverordening. Hoe werkt dat straks onder de Omgevingswet? Hoe kan dit regionale erfgoed het best beschermd worden, en welke instrumenten kunnen daar voor ingezet worden?

Zorgplicht voor het erfgoed in het omgevingsplan

Om meer handen en voeten te geven aan de verdragen van Granada en Valletta zijn een aantal verplichtingen uit deze verdragen opgenomen als instructieregels in het omgevingsbesluit. De regels met betrekking tot het gemeentelijke erfgoed zijn daardoor minder vrijblijvend geworden. De aparte gemeentelijke erfgoedverordening verdwijnt. Alles wat daar in staat moet worden opgenomen in het omgevingsplan.

De gemeentelijke (archeologische) monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen moeten worden opgenomen in het omgevingsplan.

De instandhoudingsplicht en de vergunningsplicht blijven daarbij optioneel, maar er dienen – net als bij rijksmonumenten – regels gesteld te worden om beschadiging, sloop en verplaatsing van (archeologische) monumenten te voorkomen, om het gebruik van gebouwde monumenten te bevorderen en om aantasting van de omgeving van (archeologische) monumenten en van het karakter van beschermde stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen te verhinderen.

Voor het overige erfgoed gelden net als nu geen specifieke regels. Wel moet iedere gemeente in haar omgevingsvisie een beschrijving geven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, inclusief erfgoed, maar ook moet ze aangeven hoe ze die kwaliteiten willen ontwikkelen, gebruiken, beschermen en behouden. Voor het omgevingsplan geldt de algemene instructieregel dat er rekening moet worden gehouden met cultureel erfgoed. Dit betekent dat iedere gemeente een analyse moet maken van haar cultureel erfgoed en een uitwerking daarvan moet opnemen in het omgevingsplan om daar vervolgens een toereikend beschermingsregime op in te stellen. De samenhang tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan is hierbij belangrijk, omdat de visie naar alle waarschijnlijkheid als basis zal dienen voor de onderbouwing of motivering van de ‘evenwichtige toedeling van functies’ bij het beoordelen van omgevingsplanactiviteiten.

De algemene zorgplicht in de wet: “Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving”¹⁸ kan daarbij dienen als ultiem vangnet aangezien cultureel erfgoed expliciet als onderdeel daarvan wordt vermeld. Hoewel deze zorgplicht al in de wet staat, is het aan te bevelen om deze regel ook op te nemen in het omgevingsplan, daarmee wordt de zorgplicht afdwingbaar door de gemeente.

Nieuwe mogelijkheden voor erfgoedbeleid

Hoewel er wat betreft bescherming van erfgoed weinig verandert, zijn er qua inrichting van het erfgoedbeleid en de bijbehorende procesgang wel veel nieuwe mogelijkheden. Als voorbeeld nemen we hier een stolpboerderij in een lintdorp in een willekeurige gemeente. Zolang de stolp niet als rijks- of provinciaal monument is aangewezen is de gemeente vrij om een beschermingsregime te kiezen of niet. De stolp kan aangewezen worden als gemeentelijk monument, maar daar zijn wel een aantal minimumeisen aan verbonden. Zo moet aantasting van de omgeving van het monument worden voorkomen, voor zover deze aantasting invloed heeft op het aanzicht of de waardering van het monument. Wat de omgeving van het monument precies behelst staat niet beschreven en kan voor ieder monument dus anders zijn. Voor de stolp zou dat het erf kunnen zijn, maar ook het gebied tussen twee stolpen in een lint. Hoe de omgeving van het monument moet worden opgenomen in het omgevingsplan is evenmin omschreven. In theorie kan dat door het monument en de omgeving binnen één functie op te nemen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld ‘monument en omgeving’.

Een andere mogelijkheid is ze te scheiden en de functies ‘monument’ en ‘omgeving van monument’ allebei op te nemen in het omgevingsplan. Op die manier is het mogelijk om beide functies een eigen set met activiteiten en regels mee te geven. Voor de functie ‘monument’ kunnen dan bijvoorbeeld een set gesloten regels voor de bescherming van de waarden opgenomen worden, met daaraan gekoppeld een vergunningsplicht voor alle activiteiten en een proces met een rol voor de gemeentelijke adviescommissie. De redengevende omschrijving of het waardestellende verhaal van het monument en de beoordelingsregels kunnen dan in achterliggende beleidsregels worden opgenomen. Gekoppeld aan de functie ‘omgeving van het monument’ kan dan een open norm worden opgenomen, waarin wordt gesteld (met bepaalde activiteiten) rekening te houden met het monument, en een meldingsplicht voor bouwactiviteiten. Hoe de verdeling van functies in de praktijk in zijn werk zal gaan is afhankelijk van de ontwikkeling van standaarden binnen het DSO.



Stolp in de Beemster (Foto: Mart Groentjes)

Als de stolp deel uitmaakt van een ensemble met hoge waarde zou het gebied ook beschermd kunnen worden als gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht. Een beschermd gezicht kan opgenomen worden in het omgevingsplan als algemene regel, maar kan ook als functie aan een gebied toegedeeld worden. Aan de functie kan dan een open norm met een vergunningsplicht worden gekoppeld met een beschrijving van de waarden en de beoordelingsregels in achterliggende beleidsregels.

Gemeenten die niet zo ver willen gaan, zouden de stolp net als nu kunnen bestempelen als beeldbepalend pand en die dubbelfunctie opnemen in het omgevingsplan. Aan deze functie kunnen dan bepaalde regels worden gekoppeld, bijvoorbeeld een vergunningsplicht voor sloop.

Om bepaalde doelen te behalen zijn stimulerende regels soms een goed middel. Voor het behoud van de stolp zou het juist goed kunnen zijn om meer activitei-

ten toe te staan of vergunningsvrij te maken, bijvoorbeeld het splitsen van de stolp in verschillende wooneenheden of het mogelijk maken van een extra woon-eenheid op het erf. Een dergelijke maatregel zou ook gecombineerd kunnen worden met een voor-wat-hoort-wat-regel waarin wordt verplicht om agrarische bijgebouwen af te breken.

Herbestemming

Het herbestemmen van (categorieën) monumenten zou gestimuleerd kunnen worden door de monumenten naast de functie monument ook andere functies te geven. Herbestemmen zelf is geen functie, maar industrieel erfgoed in een centrum zou bijvoorbeeld de functies 'monument' en 'stedelijk centrum' kunnen krijgen. Daardoor gelden wel de regels voor het monument, maar binnen die kaders is het mogelijk om daar woningen, winkels, ateliers etc. mogelijk te maken.



Het gemaal De Lynden herbestemd tot horeca (foto: Ossip van Duivenbode)

3.6 Archeologische waarden

Hoe om te gaan met ‘aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten’?

Naast het opnemen van verplichte regels met betrekking tot werelderfgoed, rijksmonumenten, en eventueel provinciaal erfgoed moeten gemeenten in hun omgevingsplan ook regels opstellen over het behoud van het (overige) culturele erfgoed op hun grondgebied, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.¹⁹ Dit geheel moet in ieder geval voldoen aan de verdragen van Granada en Valletta. Gemeenten zijn echter vrij om strengere regelgeving of kwaliteitsprocessen op te stellen wat betreft cultureel erfgoed. Wat betreft de archeologie is vooral over het ‘aantoonbaar te verwachten’ veel gesproken. Wat betekent dat nou eigenlijk en hoe ga je daar mee om? Het amendement dat zorgde voor de toevoeging van het woordje ‘aantoonbaar’ heeft tot doel om gemeenten te dwingen tot een betere onderbouwing voor een archeologische onderzoeksplicht. Dit zou moeten gebeuren doormiddel van nauwkeuriger archeologisch kaartmateriaal en een statistische onderbou-

wing van de trefkans op archeologie. Dit zou de kans op succesvol archeologisch onderzoek vergroten en de kans op onnodige lasten voor initiatiefnemers verkleinen.²⁰

Je mag als gemeente dus niet zomaar gebieden beschermen vanwege van archeologische waarden. Deze moeten door archeologisch onderzoek zijn aangetoond of ze moeten door een combinatie van relevante archeologische bodemkundige of historische informatie zijn onderbouwd. Informatie van vergelijkbare andere gebieden kan ook dienen ter onderbouwing.²¹ Hoewel een archeologische waardenkaart dus niet verplicht is, is voor gemeenten een onderbouwing wel noodzakelijk om initiatiefnemers te verplichten tot het uitvoeren van archeologisch onderzoek.

Archeologie in het omgevingsplan

De bekende en aantoonbaar te verwachten archeologische waarden kunnen dan opgenomen worden in het omgevingsplan door bijvoorbeeld archeologie als functie op te nemen en bepaalde activiteiten toe te staan of juist te verbieden. Dit is nog verder in detail uit te werken door de functie archeologie op te splitsen in verschillende categorieën, bijvoorbeeld hoge en lage

waarde of diep en ondiep (deze diversifiëring is afhankelijk van de digitale standaarden die nog niet bekend zijn). Aan deze afzonderlijke categorieën (functies) kan weer een eigen set activiteiten en regels gekoppeld worden. Als voorbeeld: bij de functie 'ondiepe archeologie' zijn alle activiteiten toegestaan mits de bodem maar niet geroerd wordt.

Standaard zijn activiteiten met oppervlakte van minder dan 100 m² uitgesloten van archeologisch onderzoek. Gemeenten mogen hier beredeneerd van afwijken en zouden dit kunnen doen door de oppervlakte aan te passen op basis van de (archeologische) functies.

De procesregels kunnen ook per functie anders ingevuld worden. De gemeentelijke adviescommissie zou bijvoorbeeld uitgebreid kunnen worden met een archeoloog die initiatieven binnen bepaalde functies toetst.

Er zijn echter ook nieuwe mogelijkheden te verzinnen voor de omgang met archeologische waarden in een gemeente. Binnen het omgevingsplan is het bijvoorbeeld mogelijk om initiatiefnemers van bodemverstorende activiteiten te verplichten een storting te doen in een fonds voor archeologisch onderzoek. Met dit fonds zou dan archeologisch onderzoek op andere plaatsen betaald kunnen worden. Hiermee zou het principe van 'de verstoorder betaald' overgaan in een meer gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Naast dit

fonds blijft het uiteraard mogelijk om locaties te beschermen. Ook het aanwijzen van gemeentelijke archeologische monumenten blijft een optie.

In het bovenstaande hebben we geprobeerd om de gevolgen, maar ook de kansen van de Omgevingswet voor het erfgoed onder woorden te brengen. Het is wel duidelijk geworden dat mogelijkheden om erfgoed te beschermen en behouden zeker niet beperkt zijn door de wet. Voor veel zaken blijven de regels min of meer hetzelfde. Voor het regionale erfgoed kunnen de gemeenten gebruik blijven maken van de bekende beleidsinstrumenten, maar ze kunnen ook van de nieuwe wetgeving gebruik gaan maken om zaken anders aan te pakken. Dit hoeft niet per se ten koste te gaan van het erfgoed, integendeel. Gemeenten zijn nu aan zet om hun samenhangende belangenafweging te maken waar erfgoed integraal in wordt meegenomen. Hoewel het nieuwe stelsel al behoorlijk vorm begint te krijgen, is nog niet alles duidelijk. De invoeringswet, de AMvB's, de ministeriële regelingen en het DSO moeten allemaal nog goedgekeurd worden. Op detailniveau kunnen zaken nog altijd veranderen. Daarom is het de bedoeling dat dit stuk regelmatig wordt geactualiseerd. Voor vragen over Erfgoed in de Omgevingswet of over erfgoed in het algemeen is het Steunpunt Monumenten en Archeologie Noord-Holland bereikbaar via de gebruikelijke kanalen.

Het voormalige eiland Wieringen, een archeologisch waardevol gebied (foto: Paul Paris)



Noten

- ¹ De wet is te vinden op: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>. De Memorie van toelichting bij de wet is nog niet gereed. Wel is er een versie uit 2014 beschikbaar. Sindsdien is onder andere besloten dat gemeenten ook verplicht worden om een Omgevingsvisie te maken.
- ² Voor meer informatie over de kerninstrumenten:
<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet/kerninstrumenten>.
- ³ Memorie van Toelichting op de Omgevingswet (2014), p. 20.
- ⁴ Een conceptversie is voor advies aangeboden aan de Raad van State. Deze versie is inclusief Memorie van toelichting te vinden op: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/invoeringswet>.
- ⁵ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving 1 juli 2016. De conceptversies van de AMvB's behandeld in de eerste kamer en zijn voor advies aangeboden aan de Raad van State. Deze versies zijn inclusief toelichting te vinden op: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/amvbs-omgevingswet>.
- ⁶ Persbericht Ministerie van I&M 6 oktober 2017.
- ⁷ Eindrapportage pilots omgevingsvisie (2016)
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/2016/lessen-pilots/>
- ⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/omgevingsvisie/pilots/>
- ⁹ Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (2017)
<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2017/06/08/inspiratiegids-bestemmingsplan-verbrede-reikwijdte>
- ¹⁰ Schetsboek Omgevingsplan Op Kwaliteit (2017)
<http://www.mooiwaarts.nl/schetsboek-voor-een-omgevingsplan-op-kwaliteit/>
- ¹¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten-2/omgevingsplan/handvatten/>
- ¹² https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingsvisie
- ¹³ <http://omgevingsvisie.hollandskroon.nl>
- ¹⁴ https://www.velsen.nl/sites/default/files/vastgestelde_structuurvisie_2025_velsen.pdf
- ¹⁵ <https://www.alkmaar.nl/Omgevingsvisie-Alkmaar-2040.html>
- ¹⁶ Artikel 4.13 Omgevingswet.
- ¹⁷ <https://leidraadlc.noord-holland.nl/>
- ¹⁸ Omgevingswet, artikel 1.6.
- ¹⁹ Dit zijn monumenten volgens de definitie van de Monumentenwet artikel 1b: 1.vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde; 2.terreinen welke van algemeen belang zijn wegens daar aanwezige zaken als bedoeld onder 1.
- ²⁰ Amendement 63 op de Omgevingswet van lid Ronnes (CDA).
- ²¹ Bijlage I (Begrippen) 'Aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten' van het Concept Ontwerpbe sluit kwaliteit leefomgeving (juli 2017).

Colofon

Steunpunt Monumenten en Archeologie Noord-Holland, herziene versie juli 2018

Naar aanleiding van commentaar, zijn wijziging doorgevoerd. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:
j.zomer@mooinoord-holland.nl

Het Steunpunt Monumenten en Archeologie Noord-Holland is een samenwerking tussen MOOI Noord-Holland en Stichting NMF en wordt mogelijk gemaakt door de Provincie Noord-Holland en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Auteurs

Sarah Ros (Sarah Ros Bestuursadvies)

Jeroen Zomer (Steunpunt Monumenten en Archeologie)

Referenten

Frank Altenburg

Rosanne Bruinsma

Flip ten Cate

Monica Dütting

Maarten Engelberts

Gerwin Gabry

Dorine van Hoogstraten

Jan Kleefstra

Ingrid Langenhoff

Jeroen Niemans

Eliza van Rooijen

Rob Schram

Kim Zweerink

jurist Ministerie van BZK

jurist Programma aan de slag met de Omgevingswet

Vormgeving

Merijn Groenhart, IAAY



MOOI
NOORD-
HOLLAND

ADVISEURS
OMGEVINGSKWALITEIT



Het Steunpunt Monumenten en Archeologie Noord-Holland is een samenwerking tussen MOOI Noord-Holland en Stichting NMF en wordt mogelijk gemaakt door de Provincie Noord-Holland en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

info@steunpunterfgoednh.nl | www.steunpunterfgoednh.nl