



Betreft: reactie AMvB's Omgevingswet

Amsterdam, 16 september 2016

Geachte mevrouw de Minister,

Erfgoedvereniging Bond Heemschut, vereniging tot bescherming en instandhouding van ruimtelijk cultureel erfgoed in Nederland, maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de ontwerp-AMvB's met betrekking tot de Omgevingswet.

Inleiding

Met waardering hebben wij kennis genomen van de conceptversie van 1 juli 2016, waarin de cultuurhistorie beter als voorheen geïntegreerd is in het ruimtelijk ordeningsproces van de fysieke leefomgeving. Dit mede door de implementatie van het *Verdrag van Granada*.

We zijn verheugd dat overeenkomstig onze wens de instructieregel om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed nader is uitgewerkt in Artikel 5.72 van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl). Hierdoor is een concreet toetsingskader gevormd voor de afweging van het belang van behoud van cultureel erfgoed ten opzichte van andere belangen. Ook de gebiedsgerichte benadering van cultuurhistorische waarden en het uitgangspunt "behoud door ontwikkeling" worden hierin duidelijker geïmplementeerd.

We zijn ook content met de duidelijke uitspraak dat de instructieregels die gelden voor het omgevingsplan, dus ook die op het gebied van cultureel erfgoed, tevens gelden voor projectbesluiten van de waterschappen en de provincies.

Wij appreciëren de ruime aandacht die wordt besteed aan het belang van participatie in de huidige conceptversie van het Omgevingsbesluit.

Desalniettemin zijn er toch nog een aantal zaken, die wij hieronder puntsgewijs behandelen, waarvoor wij uw aandacht willen vragen.

Vroegtijdige participatie

U onderkent het belang van vroegtijdige maatschappelijke participatie ruimschoots. Hoofdstuk 8 van het Ontwerp Omgevingsbesluit regelt dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een visie, programma of omgevingsplan aangeeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties als Heemschut en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. De verplichting voor de overheid en de initiatiefnemers geldt alleen bij omgevingsplannen, -visies en programma's, maar niet bij vergunningen. De wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan het participatieproces wordt overgelaten aan het orgaan zelf. Wie betrokken moet worden bij de vroegtijdige participatie is afhankelijk van de aard, omvang en invloed van het besluit op de fysieke leefomgeving.

Bond Heemschut, Vereniging tot Bescherming van Cultuurmonumenten in Nederland.

Oprichting in 1911. Beschermvrouwe: H.K.H. Prinses Beatrix



Wij stellen dat vroegtijdige participatie een voorwaarde is om goed rekening te kunnen houden met het belang van behoud van cultureel erfgoed. Echter, de vormvrijheid en vrijblijvendheid maken het voor organisaties als Heemschut lastig om als belanghebbende vroegtijdig onze zienswijze in te brengen en andersom, voor het bevoegd gezag en initiatiefnemers lastig om echt rekening te houden met cultureel erfgoed. Dit is geen wenselijke situatie, want zodra cultuurhistorie in het geding is, geldt, volgens het Verdrag van Granada, vroegtijdige participatie als verplichting en bestaat daarover geen keuzevrijheid. Verder vraagt Heemschut welke correcties mogelijk zijn, als achteraf blijkt dat het participatieproces niet tot onvoldoende heeft plaatsgevonden. Welke juridische consequenties worden hieraan verbonden?

Cultuurhistorische Waardenkaart

Veel gemeenten richten zich nog op de traditionele monumentenzorg, het verzamelen van objecten op lijsten. Cultuurhistorische waardevolle landschappen, structuren en ensembles vallen vaak nog buiten hun blikveld. Ook niet direct monumentwaardige elementen daarbinnen, die mede beeldbepalend zijn, blijven hierdoor onbeschermd.

Om inventarisatie en de brede bescherming van ruimtelijke cultuurhistorische waarden (in de omgevingsvisie en het omgevingsplan) een stimulans te geven en vroegtijdige participatie te bevorderen, pleit Heemschut voor het verplicht stellen van een cultuurhistorische waardenkaart. Dit beantwoordt naar ons idee aan de verplichting om rekening te houden met cultureel erfgoed. Bovendien geeft het samenstellen van die waardenkaart een impuls aan de vroegtijdige participatie en aan de inventarisatie van cultuurhistorie op het “laagste” niveau, namelijk in de fase van beschrijven, daar waar in wezen nog geen sprake is van beleidsbeslissingen. Dit zou de integratie en emancipatie van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening, die ondanks de reeds verrichte inspanningen, nog steeds in de kinderschoenen staat, kunnen bevorderen.

Terminologie fysieke leefomgeving, ruimtelijke kwaliteit en goede omgevingskwaliteit:

In onze eerdere reactie op de preconsultatie d.d. 30 november 2015 hebben we veel aandacht besteed aan de terminologie in de AMvB's. Naar onze mening dienen in de omschrijving van de termen als fysieke leefomgeving, ruimtelijke kwaliteit en goede omgevingskwaliteit ook naar het aspect cultureel erfgoed verwezen te worden. Helaas zijn de formuleringen in de toelichting van het Bkl niet veranderd. Wel zien we dat is geprobeerd om in de toelichting een ander aan elkaar te koppelen. Zo komt goede omgevingskwaliteit uitgebreid aan de orde in de toelichting van het Bkl in par. 8.1.9.5, wordt melding gemaakt van het belang van erfgoed en wordt verwezen naar de MoMo. Ruimtelijke kwaliteit geldt als het resultaat van een zorgvuldige belangenafweging de internationale verdragen voor natuur en erfgoed als randvoorwaarden (p. 64). Deels wordt hierdoor het eerdere gemis hersteld, maar wij verzoeken u toch het cultureel erfgoed hierbij consequenter te vermelden.

Bond Heemschut, Vereniging tot Bescherming van Cultuurmonumenten in Nederland.

Opricht in 1911. Beschermvrouwe: H.K.H. Prinses Beatrix



Splitsing van de vergunningplicht / kwaliteitsborging bouw

In uw brief aan de Tweede Kamer, d.d. 19 mei 2016 met kenmerk IENM/BSK-2016/99390 kondigt u een nieuwe opzet voor de vergunningplicht voor bouwactiviteiten aan. In aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselwijziging wilt u via de invoeringswet de vergunning voor de bouwactiviteit splitsen in een vergunningplicht voor een ‘technische bouwactiviteit’ en een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan. Heemschut vraagt zich af wat deze nieuwe opzet betekent voor de vergunningplicht bij monumenten.

Gerelateerd hieraan is de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen, die nu aanhangig is in de Tweede Kamer. Daarbij is onder andere sprake van een mogelijke experimenteerperiode. Hoewel het strikt genomen buiten het bereik van de (huidige) AMvB’s valt, is Heemschut het eens met de oproep in de brief van 2 juni 2016 van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Federatie Grote Monumentengemeenten aan de Tweede Kamer. In die brief werd opgeroepen om eerst ervaring op te doen met niet-beschermd bouwwerken in de eerste fase van de uitvoering van de wet. Pas daarna kan worden gezien hoe de vanuit monumentenzorg gezien meer risicovolle activiteiten aan monumenten onder het nieuwe wettelijke stelsel te brengen zijn.

Bond Heemschut, Vereniging tot Bescherming van Cultuurmonumenten in Nederland.

Opricht in 1911. Beschermvrouwe: H.K.H. Prinses Beatrix



4. Reactie op de consultatie Besluit kwaliteit leefomgeving (AMvB Omgevingswet)

Heeft u opmerkingen over het ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving en de bijbehorende nota van toelichting?

Omgevingsplan

In het Bkl wordt het belang van behoud van cultureel erfgoed geborgd. Zoals in de toelichting wordt beschreven speelt het omgevingsplan straks een zeer belangrijke rol bij de bescherming van cultureel erfgoed. Het is het instrument om in een vroeg stadium bij toedeling van functies aan locaties inzicht te verschaffen in het in het desbetreffende gebied aanwezige cultureel erfgoed, dit te waarderen en door het stellen van regels voldoende te beschermen.

Omgeving van een monument

Zoals al in de inleiding gemeld heeft Heemschut waardering voor de verbeterde tekst onder artikel 5.72 en de daarbij behorende toelichtingen. De verplichting tot het 'rekening houden met' is nu voldoende verduidelijkt. We zien veel terug uit het Verdrag van Granada en MoMo. De uitgebreide uitleg in de NvT over de strekking van het begrip 'rekening houden met' kan naar onze mening zelfs dienen als een aanvullend toetsingskader in het geval van meningsverschillen over de invulling van het begrip.

Een belangrijke vernieuwing vinden wij dat in lid 2 onder 4 nadrukkelijk ook de omgeving van een monument bescherming geniet. In het omgevingsplan dienen regels opgenomen te worden om te voorkomen dat projecten nabij monumenten een negatieve invloed op het aanzicht of de waardering van die monumenten hebben. Monumenten krijgen, als kwetsbaar onderdeel van de fysieke leefomgeving, en ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, daarmee voor het eerst externe werking. Heemschut is vanzelfsprekend positief over deze regel, die verrommeling rond en ruimtelijke aantasting van een monument tegengaat. Positief is dat de regel geldt voor alle in het omgevingsplan opgenomen monumenten.

Wat onder (directe) omgeving wordt verstaan is natuurlijk wel multi-interpretabel en situatiegebonden. Het begrip (directe) omgeving zou in dit verband verhelderd kunnen worden door te vermelden dat het hier handelt om de visuele, ruimtelijke en fysieke relatie met de omgeving. Hoe ver de werking van deze regel reikt, zal de toekomst moeten leren. Ook zijn wij benieuwd wat dit straks betekent voor de monumenten die zijn opgenomen in een beschermd stads- of dorpsgezicht.

Wij vinden het een goede zaak, dat de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een monumentenactiviteit integraal zijn opgenomen in dit artikel. Dit zorgt ervoor dat reeds bij de planvorming aan die voorwaarden kan worden voldaan. Bij een eventuele latere omgevingsvergunning kan dit beoordelingskader dan niet als een verrassing komen. Plannen kunnen daardoor ook efficiënter worden opgesteld.

Beoordelingsregels

Heemschut kan het eens zijn met de strekking van artikel 8.66 dat een omgevingsvergunning door het bevoegd gezag alleen kan worden verleend als de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg. Het vervangt de huidige formulering dat het bevoegd gezag dient te beoordelen of bij het verlenen van een omgevingsvergunning het belang van de monumentenzorg

Bond Heemschut, Vereniging tot Bescherming van Cultuurmonumenten in Nederland.

Opricht in 1911. Beschermvrouwe: H.K.H. Prinses Beatrix



zich daartegen niet verzet. Ook de verdere redactie van de beoordelingsregels ervaren wij als positief, ook omdat hier het beginsel van “behoud door ontwikkeling” goed tot in uitdrukking komt.

Meldingsplicht

Heemschut is benieuwd naar de uitwerking van de Motie de Vries (kst. 33962, nr. 124) over een eventuele meldingsplicht voor vergunningvrije activiteiten bij rijksmonumenten. Dit kan een sterke bijdrage leveren tot handhaving. Onze laatste informatie hierover verkregen op de recente bijeenkomst bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed over de AMvB's van de Omgevingswet. Wij begrepen dat gemeenten de meldingsplicht via een maatwerkregel in het omgevingsplan kunnen regelen. Het wordt dus aan de gemeenten gelaten, met alle mogelijke ongelijkheden van dien. Dit vinden wij een niet bevredigende uitwerking, gezien de overige regels die het rijk stelt voor rijksmonumenten. Wij zijn ook benieuwd wat de Tweede Kamer daarvan vindt, aangezien de motie volgens ons om een landelijke regeling vroeg.

Monumenteneigenaar

Het bezit van een monument brengt extra zorg, verplichtingen en lasten met zich mee. Heemschut vindt het daarom redelijk en wenselijk dat (potentiële/ toekomstige) monumenteigenaren, wanneer hun eigendom bij beleidswijzigingen in het geding is, hen vroegtijdig persoonlijk op de hoogte te stellen en ook vroegtijdig in het participatieproces te betrekken. Daarnaast vindt Heemschut het van belang dat er een heldere brochure komt voor monumenteigenaren waarin staat wat de stelselwijziging naar de omgevingswet voor hen betekent. Een brochure waar tevens duidelijk in wordt vermeld tot welke steunpunten zij zich kunnen richten met vragen. Heemschut heeft eerder ook gewezen op een servicemoment voor de eigenaar bij het opnemen van een gemeentelijk monument of karakteristiek pand in het omgevingsplan. Zonder actieve informatie van de gemeente zullen burgers dat straks zelf moeten uitvinden op internet. In sommige gemeenten, zoals in Rotterdam, wordt nu al vooraf met de eigenaar gecommuniceerd en uitleg gegeven. Heemschut pleit voor het opnemen van een verplicht servicemoment in het Bkl.

Rijksmonumenten in het omgevingsplan

Op de verbeelding van het omgevingsplan worden straks niet alleen de gemeentelijke monumenten, maar ook (via een instructieregel) de provinciale monumenten opgenomen, inclusief vergunningplicht en toetsingskader, zo hebben wij vernomen. Graag pleiten wij bij u voor het eveneens kenbaar opnemen van rijksmonumenten in het omgevingsplan. Daarvoor bestaan volgens ons geen principiële juridische belemmeringen. Sommige gemeenten (bijv. Edam) hebben ze ook nu al opgenomen in het bestemmingsplan. Op die manier wordt het omgevingsplan het beoogde instrument waarop iedereen kan zien welke regels er op het gebied van omgevingsrecht gelden in de eigen omgeving. Opname van het vergunningstelsel is daarbij niet nodig, aangezien dat is geregeld in de Omgevingswet en de AMvB's. Opname van rijksmonumenten is ook noodzakelijk vanwege de eis de omgeving van een (rijks)monument te beschermen in het omgevingsplan (art. 5.72 Bkl). Het zo onlogisch en onjuist zijn als gemeentelijke en provinciale monumenten wel staan opgenomen met hun beschermd omgeving, en de rijksmonumenten niet. Verder is het opnemen van rijksmonumenten een absoluut vereiste bij een meldingsplicht voor vergunningvrije activiteiten, aangezien er dan aan het rijksmonument een regel is gekoppeld en zonder opname van het rijksmonument op de verbeelding daarvoor de rechtsgrond ontbreekt. Overigens is een digitale laag met alle rijksmonumenten reeds beschikbaar. Deze staan weergegeven in de Atlas van de Leefomgeving.

Bond Heemschut, Vereniging tot Bescherming van Cultuurmonumenten in Nederland.

Ogericht in 1911. Beschermvrouwe: H.K.H. Prinses Beatrix



Advisering bij omgevingsplan

Heemschut zou graag zien dat de gemeentelijke adviescommissie die gaat over rijksmonumentenactiviteiten ook bij het opstellen van omgevingsplannen verplicht advies geeft. Dat zal de kwaliteit van inhoud en onderbouwing bij besluitvorming ten goede komen. Zie in dit verband al onze eerdere pleidooien voor een Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

Mocht u nog vragen hebben, dan zijn wij altijd bereid een nadere toelichting te geven. We wensen u succes met het verwerken van de reacties op de ontwerp-AMvB's en in de verdere totstandkoming van de Omgevingswet.

Met vriendelijke groet,
Erfgoedvereniging Bond Heemschut,

Karel Loeff
Directeur