

AANGETEKEND MET HANDTEKENING RETOUR

Rijksdienst voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten
T.a.v.: de heer mr. L. de Wit en de heer drs. G.W. Eshuis
Postbus 1600
3800 BP AMERSFOORT

Tevens per e-mail: g.eshuis@racm.nl en l.de.wit@racm.nl

Enschede, 23 januari 2009

Inzake : RACM / advies Monumentenwet
Betreft : Adviesnotitie Bescherming Bouwhistorische Waarden
Ref. : HW/IN 200811351
Telefoon : 053 480 4252
Fax : 053 480 4296
E-mail : h.witbreuk@kienhuishoving.nl
Van : mr. drs. H. Witbreuk, advocaat, met medewerking van prof. mr. A.G.A. Nijmeijer en dr. mr. M.A.A. Soppe, advocaat

Geachte heer De Wit en de heer Eshuis,

U heeft ons om advies gevraagd over de mogelijkheden om bouwhistorisch onderzoek ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen voor te schrijven binnen de bestaande wet- en regelgeving, alsmede om modelbepalingen op te stellen.

Aanleiding voor de uitvoering van dit onderzoek is de tijdens de behandeling van de Wet op de archeologische monumentenzorg in de Eerste Kamer op 19 december 2006 gedane toezegging van de (voormalig) minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Van der Hoeven om de RACM te laten onderzoeken of een bouwhistorisch onderzoek op dit moment kan worden geregeld dat vergelijkbaar is met archeologisch onderzoek.¹ De toezegging werd door de minister gedaan naar aanleiding van een vraag van de heer Wagemakers (CDA) waarom niet ook het bouwhistorisch onderzoek in de Wet op de archeologische monumentenzorg was meegenomen.

Hierbij doen wij u ons advies toekomen.

¹ *Handelingen I*, 2006/07, 29 259, nr. 14, pp. 546-557 en pp. 575-588.

In samenspraak met u is besloten om de volgende hoofdvraag in dit advies te beantwoorden:

Met welke ruimtelijk bestuursrechtelijke instrumenten kunnen bouwhistorische waarden van gebouwen worden beschermd, zonder dat daarvoor een formele wetswijziging, dan wel wijziging van een AMvB of ministeriële regeling noodzakelijk is? Indien deze instrumenten aanwezig zijn, op welke wijze kan middels deze instrumenten het uitvoeren van bouwhistorisch onderzoek worden bevorderd en eventueel voorgeschreven?

Onder bouwhistorische waarde wordt in dit advies verstaan een waarde die wordt toegekend aan bouwwerken en die wordt bepaald aan de hand van een bouwhistorisch onderzoek. Bepalend voor de waarde zijn de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen, als neerslag van de desbetreffende bouwstijl(en), bouwtraditie(s) en gebruiksgeschiedenis, alsmede de mate van zeldzaamheid en gaafheid van deze elementen.

In dit advies wordt onderzocht of gebouwen met authentieke bouwhistorische elementen kunnen worden beschermd. Voor de waarde van de bouwhistorische elementen is niet van belang of deze waarden al dan niet zichtbaar zijn. Zo kunnen zij eveneens aanwezig zijn achter een bestaande nieuwe voorgevel. Zichtlijnen vallen niet onder het te beschermen karakter van de waarde. Authenticiteit (de oorspronkelijke elementen), die in alle gevallen aanwezig dient te zijn, is verbonden aan het bouwwerk zelf. Een verplaatst object kan aldus wel een bouwhistorische waarde bevatten. Een geheel nieuw te realiseren gebouw waarbij een oude bouwstijl in acht wordt genomen heeft geen bouwhistorische waarde als bedoeld in dit advies, nu het hier niet om een authentiek bouwwerk gaat. Voorts volgt uit deze definitie dat de gebruiksgeschiedenis enkel van belang kan zijn voor de bouwhistorische waarde, voorzover deze geschiedenis kan worden afgeleid uit de aanwezige authentieke bouwhistorische elementen.

In dit advies wordt de hoofdvraag beantwoord met betrekking tot de instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet en de Monumentenwet 1988. Tevens wordt kort stilgestaan bij de Wet milieubeheer, alsmede de gemeentelijke monumentenverordening.

In deze brief treft u de samenvatting van de belangrijkste bevindingen aan. De bijgevoegde notitie bevat een uitgebreide verantwoording van onze bevindingen.

Bevindingen:

I Ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wro

Onderzocht is met welke ruimtelijke ordeningsinstrumenten uit de Wro bouwhistorische waarden binnen de bestaande wet- en regelgeving kunnen

worden beschermd.

Bestemmingsplan en inpassingsplan

- A.** Wat betreft het bestemmingsplan en het inpassingsplan zij opgemerkt dat een provinciaal- en rijksinpassingsplan qua inhoudelijke instrumenten en de daaraan verbonden vereisten niet verschilt van een bestemmingsplan en zijn dan ook in zoverre vergelijkbaar.
- B.** Op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro en de daarin vervatte norm van een goede ruimtelijke ordening en gelet op de jurisprudentie van de Afdeling zijn slechts bestemmingen en regels in een bestemmingsplan toelaatbaar, die ruimtelijk relevant zijn. Alhoewel op grond van de jurisprudentie niet in absolute termen valt aan te geven wanneer sprake is van ruimtelijke relevantie, de jurisprudentie is erg casuïstisch, wordt in een standaardwerk op dit gebied aangenomen dat daarvan sprake is als de planregel betrekking heeft op de situeringskenmerken van gebruik of van een bouwwerk. Dit criterium wordt in de literatuur ook wel omschreven als: “een kenmerk dat aan een bepaalde ruimtelijke bestemming toekomt en dat relevant is voor de situering van die bestemming ten opzichte van andere bestemmingen.” Dit kunnen eveneens verschillende bestemmingen betreffen op hetzelfde perceel.
- C.** Wij hebben onderzocht of bouwhistorische waarden aan te merken zijn als ruimtelijk relevant, waardoor zij middels regels en een beschermende bestemming in een bestemmingsplan kunnen worden beschermd. Vooropgesteld zij dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) naar wij weten deze vraag nog niet heeft beantwoord.
- D.** Wel is er enige jurisprudentie omtrent archeologische- en cultuurhistorische waarden, waarden die nauw verweven zijn met de bouwhistorie. Bouwhistorische waarden zijn namelijk onder omstandigheden eveneens aan te merken als archeologische waarden (als bedoeld in de Monumentenwet 1988), wanneer deze waarden zich in de grond bevinden. Opgemerkt zij dat in dit advies de beoogde te beschermen bouwhistorische elementen zich met name bevinden in een bouwwerk dat nog steeds zichtbaar is (boven de grond). Voorts maken bouwhistorische elementen (en daarmee de bouwhistorische waarde van een bouwwerk) onderdeel uit van de cultuurhistorische waarde van een bouwwerk. Uit de onderzochte jurisprudentie volgt dat deze sterke aanwijzingen bevatten dat wanneer er sprake is van beschermingswaardige bouwhistorische waarden, een regeling ter bescherming hiervan in het bestemmingsplan geoorloofd is. Eveneens

lijken bouwhistorische waarden te voldoen aan het hiervoor besproken situeringskenmerk.

- E.** Het situeringskenmerk criterium in aanmerking nemende, alsmede de jurisprudentie over ruimtelijke relevantie van planvoorschriften en in het bijzonder de uitspraken betreffende de bescherming van archeologische waarden en cultuurhistorische waarden overziend, achten wij het aannemelijk dat bestemmingen en regels ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen in beginsel ruimtelijk relevant *kunnen* zijn en daarmee *kunnen* voldoen aan het criterium een ‘goede ruimtelijke ordening’ ex artikel 3.1 lid 1 Wro. Deze conclusie is enigszins voorzichtig geformuleerd nu het voldoen aan dit criterium in casu ons inziens afhankelijk is van het volgende.
- F.** Bij het opnemen van een beschermende bestemming van bouwhistorische waarden met daaraan gekoppelde beschermende regels zal de Afdeling ons inziens waarschijnlijk meer dan strikt marginaal toetsen of:
- voldoende aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden. Indicatieve bouwhistorische waarden zouden ons inziens kunnen worden beschermd (gelet op de jurisprudentie met betrekking tot archeologische waarden), mits een dergelijke verwachting voldoende aannemelijk is gemaakt. Voorzover de aannemelijkheid is aangetoond:
 - de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is, waarbij wordt getoetst of:
 - o de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en
 - o in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbeperking van de grond en het bouwwerk welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, redelijkerwijs nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.
- G.** Nu is geconcludeerd dat bouwhistorische waarden in beginsel beschermd zouden kunnen worden middels een beschermende bestemming in het bestemmingsplan, is nader onderzocht op welke wijze deze bescherming in het bestemmingsplan gestalte kan krijgen. Indien de instrumenten gebruikt kunnen worden ter bescherming van bouwhistorische waarden, zijn modelbestemmingsplanregels opgenomen, waarbij rekening is gehouden met de op 1 juli 2009 in werking te treden Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 met de daarbij behorende bijlagen, waaronder de Standaard

Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP2008). Deze model-planregels treft u aan in de juridische onderbouwing, als bijlage opgenomen bij deze brief.

- H. Opgemerkt zij dat de opgestelde bestemmingsplanregels indicatief van aard zijn, en altijd afgestemd dienen te worden op de feitelijke situatie. In zoverre zijn ze bedoeld ter inspiratie. Hierbij wijzen wij er nadrukkelijk op dat dienaangaande *geen* specifieke jurisprudentie voor handen is en het dus niet gegarandeerd is dat de Afdeling de vorenbedoelde planregels zal accorderen. Afhankelijk van de desbetreffende casus zal beoordeeld moeten worden in hoeverre deze model-planregels toepasbaar zijn, wenselijk zijn en of zij de toets aan het recht kunnen doorstaan. Of in een concreet geval dergelijke voorschriften kunnen worden opgenomen is (naast het wettelijk kader) mede afhankelijk van de beantwoording van de vraag of de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is. Hierbij zal worden getoetst of de bescherming van de bouwhistorische elementen uit het bouwwerk voldoende wordt gewaarborgd, en in hoeverre de uiteindelijke gebruiksbeperking van de grond en het bouwwerk welke uit de bestemmingsregeling voortvloeit, nodig is ten einde de bescherming van bouwhistorische waarden te kunnen waarborgen.
- I. Evenals onder de WRO dient een bestemmingsplan voorzien te zijn van een plankaart, planregels (onder de WRO voorschriften genoemd) en een plantoelichting.
- J. In de plantoelichting dient een verantwoording te worden gegeven van een eventueel op te nemen regeling ter bescherming van bouwhistorische waarden (waaronder een eventuele verwijzing naar een gemeentelijke structuurvisie), alsmede een uiteenzetting van de uitkomsten van een uitgevoerd onderzoek naar bouwhistorische waarden. Het belang van deze passage in de plantoelichting is om te verantwoorden dat het aannemelijk is dat zich binnen het plangebied daadwerkelijk bouwwerken met bouwhistorische waarden bevinden, welke vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beschermd dienen te worden, en voorts dat de gekozen bestemmingsregeling adequaat en aanvaardbaar is.
- K. Op verschillende wijzen kan in het bestemmingsplan een beschermende regeling worden geboden ten behoeve van de bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen. In hoofdlijnen kan worden gekozen voor een in het bestemmingsplan op te nemen dubbelbestemming, dan wel een nadere aanduiding behorende bij een bestemming.

- L.** Bij het opstellen van een dubbelbestemming dan wel de nadere aanduiding is van belang dat in de directe bouwregels uit het bestemmingsplan niet een nader afwegingsmoment voor de aanvraag om bouwvergunning wordt gecreëerd. Conform vaste jurisprudentie van de Afdeling biedt de WRO, behoudens voor zover uitdrukkelijk toepassing wordt gegeven aan de in de WRO opgenomen mogelijkheden tot uitwerking, wijziging, het verlenen van vrijstelling dan wel het stellen van nadere eisen, geen mogelijkheid om een nader afwegingsmoment te creëren bij de verlening van een bouwvergunning. Ons inziens is deze jurisprudentie onverkort van toepassing op de Wro.
- M.** Door middel van een dubbelbestemming wordt er een extra bestemming, met een daarbij behorende bestemmingsomschrijving, aan bepaalde gronden toegevoegd. Conform de SVBP2008 kunnen gebouwen met een bouwhistorische waarde middels een dubbelbestemming ‘Waarde – Bouwhistorie’ worden beschermd. Aanbeveling verdient om bouwhistorie apart op te nemen in de functielijst uit paragraaf 3.2 SVBP2008. Voorts moeten de met deze bestemming te beschermen gronden op de plankaart weergegeven worden. Gelet op het doel om de bouwhistorische waarde van gebouwen te beschermen, kan het bestemmingsvlak op de plankaart niet zo globaal worden aangebracht dat eventuele overige gebouwen zonder bouwhistorische waarden worden beschermd. Voorts moet voorkomen worden dat een nieuw op te richten gebouw in een dergelijk bestemmingsvlak onder de beschermende dubbelbestemming zou kunnen vallen.
- N.** Aanduidingen bevatten specificaties van (eventueel verschillende) (dubbel)bestemmingen met betrekking tot het gebruik of het bouwen op de gronden. Nu bouwhistorische waarden als specifieke vorm zijn aan te merken van cultuurhistorische waarden kan, gelet op de SVBP2008 gekozen worden voor de functieaanduiding ‘specifieke vorm van cultuurhistorische waarden’. Op de plankaart dient dan de aanduiding (scw) te worden vermeld. De bestemmingsomschrijving van de aanduiding dient te worden herhaald in de bestemmingsomschrijvingen van de verschillende bestemmingen waarop de aanduiding ziet. Omdat een aanduiding altijd betrekking heeft op één bestemmingsvlak, dient de aanduiding te worden herhaald, wanneer deze op meerdere bestemmingsvlakken betrekking heeft.
- O.** In de model-planregels is een algeheel bouwverbod geformuleerd ter bescherming van bouwhistorische waarden. Om flexibiliteit te creëren en af te wijken van dit bouwverbod, kunnen de hieronder te beschrijven

ruimtelijke ordeningsinstrumenten aan deze planregels worden toegevoegd. Opgemerkt zij dat deze instrumenten zowel aan de dubbelbestemming als de functieaanduiding kunnen worden gekoppeld.

Aanlegvergunningstelsel

- P.** Een aanlegvergunning wordt verleend om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren. Werken, geen bouwwerken zijnde en werkzaamheden als bedoeld in artikel 3.3 sub a Wro lijken op het eerste gezicht geen afbreuk te kunnen doen aan de bouwhistorische waarde van gebouwen. Zo kan een dergelijke vergunningstelsel de verbouw en/of vervanging dan wel sloop van bestaande gebouwen niet voorkomen dan wel nader reguleren om zodoende bouwhistorische waarden te beschermen. Regulering van deze werkzaamheden vindt plaats over de boeg van de bouwvergunning, c.q. sloopvergunning. Om deze reden wordt het aanlegvergunningstelsel in dit kader vooralsnog niet nader toegelicht.

Sloopvergunningstelsel

- Q.** Middels het sloopvergunningstelsel uit de Wro kan een sloopverbod worden opgelegd, waardoor het verboden wordt om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk te slopen. Met name gelet op het feit dat bouwhistorische elementen onderdeel uitmaken van een bouwwerk (de bouwhistorische elementen zijn bepalend voor de bouwhistorische waarde), kan het sloopvergunningstelsel een belangrijk ruimtelijk ordeningsinstrument vormen ter bescherming van bouwhistorische waarden.
- R.** Gelet op de formulering van artikel 3.20 Wro en mede gelet op de doelstelling die een in het bestemmingsplan opgenomen sloopvergunningstelsel blijkens de aanhef van artikel 3.3 Wro heeft, zijn de weigeringsgronden opgenomen in artikel 3.20 Wro ons inziens niet limitatief en imperatief geformuleerd. In het sloopvergunningstelsel kunnen dan ook nadere weigeringsgronden worden geformuleerd ter bescherming van een in het bestemmingsplan opgenomen (dubbel)bestemming. Voorts kan met name door het verbinden van voorschriften aan een sloopvergunning bij *partiële sloop* de bouwhistorische waarde van een gebouw worden beschermd. Immers, bij volledige sloop gaat deze waarde geheel verloren. Gedacht kan worden aan een voorschrift met de verplichting tot het treffen van maatregelen waardoor de bouwhistorische waarden in het object kunnen worden behouden. Dergelijke verplichtingen kunnen worden verwoord in het sloopvergunningstelsel, waardoor getoetst kan worden of de regeling adequaat en redelijkerwijs aanvaardbaar is.

Voorts komt dit de rechtszekerheid ten goede. In het sloopvergunningstelsel kan mogelijk, om de bouwhistorische waarde van een gebouw nader inzichtelijk te maken, de verplichting aan de aanvrager van een sloopvergunning worden opgelegd om een bouwhistorisch onderzoeksrapport te overleggen. Het is de vraag of een verplichting kan worden opgenomen om de sloop onder deskundige bouwhistorische begeleiding uit te voeren ter bescherming van de bouwhistorische waarde. Een dergelijk voorschrift ziet op een actieve uitvoeringsverplichting ten aanzien van een activiteit, i.c. het slopen. Uit jurisprudentie en de wetenschappelijke literatuur lijkt te volgen dat dergelijke uitvoeringsverplichtingen in beginsel niet kunnen worden gereguleerd in bestemmingsplannen. Aannemelijk is dat deze lijn eveneens van toepassing is op vergelijkbare plannen gebaseerd op de Wro. Hierbij merken wij op dat uit recente jurisprudentie zou kunnen worden afgeleid dat wellicht onder omstandigheden dergelijke uitvoeringsvoorschriften wel kunnen worden opgenomen. Of hiermee echter door de Afdeling een nieuwe lijn is ingezet is vooralsnog onduidelijk. Mocht u het wenselijk achten dat deze bevoegdheid met zekerheid kan worden uitgeoefend, biedt het opnemen van een expliciete wettelijke grondslag hiertoe een oplossing.

Uitwerkingsplicht

- S.** Om flexibiliteit in een bestemmingsplan te scheppen wordt vaak een globale bestemming opgenomen die op een later moment moet worden uitgewerkt. Nu geconcludeerd is dat bouwhistorische waarden in beginsel ruimtelijk relevant kunnen zijn, kunnen in het moederplan bij een onderscheiden bestemming uitwerkingsregels worden opgenomen die ertoe strekken dat ter bescherming van bouwhistorische waarden in het op te stellen uitwerkingsplan regels worden opgenomen.

Wijzigingsregels

- T.** Wanneer een wijzigingsbevoegdheid in het plan wordt opgenomen zijn burgemeester en wethouders bevoegd om ‘binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan te kunnen wijzigen’. Gedacht kan worden aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in de dubbelbestemming die tot doel heeft om het beschermingsregime naar aanleiding van vergunde, c.q. vrijgestelde activiteiten (met daaraan gekoppelde onderzoeksverplichtingen) op te heffen door wijziging van het bestemmingsvlak. Voorts zou een bestemmingsvlak vergroot dan wel toegevoegd kunnen worden, wanneer burgemeester en wethouders op grond van een nader uitgevoerd bouwhistorisch onderzoek tot het oordeel komen dat een beschermende regeling in het bestemmingsplan wenselijk is.

Binnenplanse ontheffing

- U. In het bestemmingsplan kan worden voorzien in het opnemen van een binnenplanse ontheffing. Bij het formuleren van de binnenplanse ontheffing in het bestemmingsplan is van belang dat deze betrekking moet hebben op een ‘bestemmingsplan’regel en niet op de bestemming an sich, waardoor de bestemming zelf zou worden gewijzigd. Door een binnenplans ontheffingsstelsel op te nemen in bijvoorbeeld een dubbelbestemming kan middels een dergelijke ontheffing onder omstandigheden toch worden afgeweken van de bouwregels. Ontheffing zou dan bijvoorbeeld verleend kunnen worden wanneer uit een bouwhistorisch onderzoek volgt dat de bouwhistorische waarde van het gebouw niet op onaanvaardbare wijze wordt verstoord. Voorts kunnen voorschriften in het stelsel worden opgenomen die verbonden kunnen worden aan een binnenplanse ontheffing, gelijk het hiervoor besproken sloopvergunningstelsel.

Nadere eisen

- V. De nadere eisenregeling wordt beschouwd als het spiegelbeeld van de hiervoor besproken binnenplanse ontheffing. Door het stellen van nadere eisen kan in een concreet geval de ruimte die de directe bouwregels bieden worden beperkt. De bevoegdheid hiertoe moet worden opgenomen in de bestemmingsregels. Het instrument kan gebruikt worden ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen.

Voorwaardelijke verplichtingen

- W. Tot slot kunnen in het bestemmingsplan voorwaardelijke verplichtingen worden opgenomen ter bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw. Men kan hierbij denken aan de voorwaarde dat een binnenplanse ontheffing slechts wordt verleend, indien een bouwhistorisch onderzoek wordt overgelegd, waaruit volgt dat de bouwhistorische waarde niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast.

Beheersverordening

- X. De beheersverordening kan door een gemeenteraad worden vastgesteld als alternatief voor een bestemmingsplan “voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien (...) waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld”. Vooralsnog is onduidelijk wanneer er sprake is van een ‘grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien’, alsmede wat precies onder het ‘bestaande gebruik’ moet worden verstaan.

- Y.** Wat hier ook van zij, in beginsel zou een beheersverordening een instrument kunnen zijn waarmee bouwhistorische waarden worden beschermd, nu het feitelijke bestaande gebruik mag worden vastgelegd.
- Z.** Om de bouwhistorische waarden te beschermen dienen in de beheersverordening bebouwingsvoorschriften te worden opgenomen. Verder kunnen er eveneens een sloopvergunningstelsel en een ‘binnenverordenings ontheffingsstelsel’ worden opgenomen, gelijk het bestemmingsplan. Mutatis mutandis zij hiernaar verwezen. Opgemerkt zij dat het opnemen van een uitwerkingsverplichting, dan wel een wijzigingsbevoegdheid niet mogelijk is.

Projectbesluit

- AA.** Het projectbesluit is aan te merken als de opvolger van de ‘oude’ artikel 19 lid 1 WRO vrijstelling. Het projectbesluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing, alsmede kan een projectbesluit onder voorschriften en beperkingen worden verleend. Uit het systeem van de Wro valt af te leiden dat het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ van belang is voor de gekozen voorschriften en de ruimtelijke onderbouwing daarvan. Nu in beginsel regels ter bescherming van bouwhistorische waarden voldoen aan dit criterium, kunnen bouwhistorische waarden eveneens een rol spelen bij de vaststelling van het projectbesluit, zowel in de ruimtelijke onderbouwing als in de voorschriften.
- AB.** De ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit is qua juridische vereisten vergelijkbaar met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de bestemmingsplantoelichting. In dit kader zij hiernaar verwezen.
- AC.** Indien de bouwhistorische waarde van een gebouw wordt beschermd middels voorschriften in het projectbesluit dient voldoende aannemelijk te zijn dat zich binnen het gebied waarop het projectbesluit ziet daadwerkelijk gebouwen met bouwhistorische waarden bevinden. Voorts dienen de gekozen voorschriften adequaat en aanvaardbaar te zijn.
- AD.** Hierbij is van belang dat de voorschriften ons inziens niet een nader afwegingsmoment mogen bevatten. Voorts kan in een projectbesluit geen aanlegvergunningstelsel, sloopvergunningstelsel, ‘binnenplanse’ ontheffings-mogelijkheid, uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid of een nadere eis worden opgenomen.

Buitenplanse ontheffing

- AE.** Wat betreft de tijdelijke ontheffing is geconcludeerd dat middels het

verbinden van voorschriften bouwhistorische waarden kunnen worden beschermd, wanneer het bestemmingsplan waarvan ontheffing wordt verleend, deze waarden reeds beschermt. Tevens is het ons inziens mogelijk om in het bestemmingsplan ter bescherming van bouwhistorische waarden de toepasselijkheid van artikel 3.22 Wro (bevoegdheid tot verlenen van een tijdelijke vrijstelling) uit te sluiten.

- AF.** Voor gevallen als bedoeld in artikel 4.1.1 Bro kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen. Deze buitenplanse ontheffing kan onder beperkingen en voorschriften worden verleend. Een goede ruimtelijke onderbouwing als bedoeld bij het projectbesluit is niet vereist, maar het besluit dient wel te berusten op een deugdelijke motivering. Qua inhoud van de motivering en de op te nemen voorschriften ter bescherming van bouwhistorische waarden zij mutatis mutandis verwezen naar hetgeen is vermeld bij de behandeling van het projectbesluit.

Algemene regels en aanwijzingen door Rijk en provincie

- AG.** Middels de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen alsmede de bevoegdheid tot het geven van een proactieve, dan wel reactieve aanwijzing, kunnen provinciale staten en de ministers invloed uitoefenen op het ruimtelijk ordeningsbeleid. Met name de bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven, waardoor het bestemmingsplan niet in werking treedt, zou kunnen dienen als zijnde een spreekwoordelijke ‘stok achter de deur’ om reeds middels het indienen van een zienswijze invloed uit te kunnen oefenen op de gemeente om bouwhistorische waarden in een bestemmingsplan te beschermen. Voor wat betreft de overige mogelijkheden en beperkingen om bouwhistorische waarden te beschermen middels deze instrumenten zij verwezen naar paragraaf 2.6 van de bijlage.
- AH.** Wanneer provinciale staten dan wel de ministers ‘slechts’ willen bewerkstelligen dat in het algemeen bij de vaststelling van de bestemming van gronden rekening wordt gehouden met bouwhistorische waarden, ligt het vaststellen van een provinciale-, dan wel rijksstructuurvisie meer voor de hand.

II *Instrumenten uit de Woningwet*

- A.** Mogelijk relevante instrumenten uit de Woningwet om de bouwhistorische waarde van gebouwen te beschermen zijn de bouwvergunning, alsmede het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening.

Voorschriften bouwvergunning

- B.** Artikel 56 Woningwet geeft aan welke voorschriften een bouwvergunning

kan bevatten. Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro is dit artikel uitgebreid. Door deze uitbreiding is ons inziens buiten twijfel gesteld dat voorschriften ook mogen dienen ten einde te verzekeren dat er geen strijd met het bestemmingsplan zal ontstaan.

- C. Wanneer in een bestemmingsplan expliciet in de bouwregels wordt opgenomen dat aan de bouwvergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden ter bescherming van (eventuele) bouwhistorische waarden, is het opnemen van een dergelijke voorschriften in de bouwvergunning in beginsel mogelijk.
- D. Opgemerkt is dat het Biab niet in de weg staat aan het verlangen van een bouwhistorisch onderzoek van de aanvrager van een bouwvergunning, wanneer dit onderzoek dient ter toetsing van de aanvraag aan instrumenten uit de Wro. In het bestemmingsplan dient hiertoe een bouwregel opgenomen te worden waaruit deze verplichting voortvloeit, die niet een nader afwegingsmoment creëert.
- E. Naast deze verplichting die ziet op de bouwaanvraag, kunnen aan de bouwvergunning voorschriften worden verbonden die zien op maatregelen waardoor bouwhistorische elementen in het gebouw kunnen worden behouden. Aan de bouwvergunning kan ons inziens niet het voorschrift worden verbonden dat niet met de uitvoering mag worden begonnen nadat een bouwhistorisch onderzoek, waaruit volgt dat de bouwhistorische waarde niet wordt verstoord, is goedgekeurd door burgemeester en wethouders. Het Biab staat hieraan in de weg. De problematiek omtrent uitvoeringsvoorschriften als beschreven in onderdeel I onder R geldt in dit verband niet.

Sloopvergunningstelsel bouwverordening

- F. De Woningwet kent de mogelijkheid om in de bouwverordening een sloopvergunningstelsel op te nemen.
- G. Het huidig sloopvergunningstelsel uit de model-bouwverordening kent een limitatief imperatief stelsel aan weigeringsgronden. Uit dit stelsel volgt dat een sloopvergunning niet kan worden geweigerd, wanneer de bouwhistorische waarde aan de sloop van het gebouw in de weg zou staan.
- H. Vraag is of de bouwverordening op een dusdanige wijze kan worden aangepast, dat bouwhistorische waarden middels het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening kunnen worden beschermd. Wij betwijfelen zeer of deze mogelijkheid aanwezig is, mede nu in de Wro, die expliciet het

ruimtelijk ordeningsbelang behartigd, de mogelijkheid is opgenomen om een sloopvergunningstelsel in diverse ruimtelijk ordeningsinstrumenten op te nemen.

- I. Wel verdient het aanbeveling om een afstemmingsregeling in het sloopvergunningstelsel uit de bouwverordening op te nemen, inhoudende dat de sloopvergunning moet worden geweigerd, wanneer een sloopvergunning is vereist op grond van een bestemmingsplan of een voorbereidingsbesluit en deze niet is verleend.

III Instrumenten uit de Monumentenwet 1988

- A. De Monumentenwet 1988 (hierna: Mw 1988) bevat op een drietal terreinen van de monumentenzorg een regeling. Zij bevat een regeling voor de bescherming van onroerende monumenten, een regeling ter bescherming van stads- en dorpsgezichten en een regeling inzake de archeologische monumentenzorg.
- B. Geconcludeerd is dat de bouwhistorische waarde als een onderdeel van de cultuurhistorische waarde kan worden beschouwd en valt onder de definitiebepaling van het begrip ‘monument’ uit de Mw 1988. In zoverre kan de bouwhistorische waarde van een gebouw middels de instrumenten uit de Mw 1988 worden beschermd. In dit advies is niet ingegaan op de regeling inzake de archeologische monumentenzorg.

Aanwijzing

- C. Het hoofdinstrument ter bescherming van monumenten uit de Mw 1988 is gebaseerd op enerzijds de aanwijzing van een object (gebouw) als beschermd rijksmonument, met welke aanwijzing dit object een beschermde status verkrijgt en anderzijds de controlemogelijkheid bij een voorgenomen verandering ten aanzien van dit monument door middel van een vergunningstelsel.
- D. Wanneer een aanwijzing is gebaseerd op de bouwhistorische waarde van het object, ligt een daaraan voorafgaande uitvoering van een bouwhistorisch onderzoek in de rede, ter motivering van dit besluit.

Vergunning ex artikel 11 Monumentenwet 1988

- E. Een vergunning uit de Mw 1988 is vereist voor het afbreken, wijzigen enz. van ieder bestanddeel van het gebouw dat is ingeschreven in de monumentenregisters en niet enkel hetgeen is beschreven in de redengevende omschrijving.

- F.** Bij de aanvraag om een dergelijke monumentenvergunning kan ons inziens ingevolge artikel 4:2 Awb in beginsel een bouwhistorisch onderzoek worden verlangd, ter beantwoording van de vraag of de beoogde wijziging van het monument passend is met het oog op de bouwhistorische waarde daarvan. Specifieke jurisprudentie dienaangaande is ons echter niet bekend. Opgemerkt zij dat het eisen van een dergelijk onderzoek niet disproportioneel mag zijn, gelet op het belang bij de aanvraag.
- G.** Aan de monumentenvergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden in het belang van de monumentenzorg. Deze voorschriften kunnen ons inziens eveneens zien op de bescherming van de bouwhistorische waarde van een gebouw. Gedacht kan worden aan uitvoeringsvoorschriften, dan wel een voorschrift om de werkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige op het gebied van de bouwhistorie. Dergelijke voorschriften dienen wel zorgvuldig te worden gemotiveerd. Jurisprudentie betreffende voorschriften aan monumentenvergunningen ter bescherming van bouwhistorische waarden is ons niet bekend.

Vergunning uit de gemeentelijke monumentenverordening

- H.** De gemeentelijke monumentenverordening is voor het overgrote deel gebaseerd op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 147 Gemeentewet. De gemeentelijke monumentenverordening is vaak vastgesteld op basis van de modelverordening van de VNG. Middels deze verordening kunnen gemeentelijke monumenten worden aangewezen. Voorts bevat zij een vergunningstelsel. De regeling in deze verordening is grotendeels gelijk aan het hiervoor besproken systeem uit de Mw 1988, zij het dat in deze verordening een specifieke grondslag is opgenomen om een bouwhistorisch onderzoek te verrichten bij de aanwijzing van een gemeentelijk monument. Bij de aanvraag om een gemeentelijke monumentenvergunning kan in beginsel een bouwhistorisch onderzoek worden verlangd, alsmede kan deze vergunning onder voorschriften worden verleend ter bescherming van de bouwhistorische waarde van het monument. Nu de gemeentelijke monumentenverordening grotendeels gebaseerd is op de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad, is de gemeenteraad in beginsel bevoegd om in de verordening nadere regels op te nemen ter bescherming van de bouwhistorische waarde van gebouwen.

Beschermd stads- of dorpsgezicht ex artikel 35 ev Mw 1988

- I.** Wat betreft het aanwijzen van een beschermd stads- of dorpsgezicht uit de Mw 1988 is opgemerkt dat wanneer de reden voor een dergelijke aanwijzing is gelegen in de bouwhistorische waarde van de gebouwen in een dergelijk

gebied, een bouwhistorisch onderzoek deel kan uitmaken van de onderbouwing van dit besluit.

- J.** De bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht vindt plaats middels een beschermend bestemmingsplan, zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, alsmede middels een sloopvergunningstelsel waarbij de bepalingen betreffende het sloopvergunningstelsel uit de Wro van toepassing zijn verklaard.

Mocht u nog verdere vragen hebben, dan weet u ons tot beantwoording daarvan bereid.

Met vriendelijke groet,
KienhuisHoving N.V.

H. Witbreuk
(mede namens M.A.A. Soppe en A.G.A. Nijmeijer)

Bijlage: a.g.