



Betreft: reactie op préconsultatie AMvB's Omgevingswet

Amsterdam, 30 november 2015

Geachte heer/ mevrouw,

Erfgoedvereniging Bond Heemschut stelt het zeer op prijs dat zij een reactie mag geven op de conceptteksten van de Algemene AMvB's met de nota's van toelichting, d.d. 1 oktober 2015, behorende bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Wij proberen onze reactie te ordenen rond de door u gestelde vragen. Voordat we dit doen, willen we graag eerst een voor Heemschut fundamenteel item aan de orde stellen ten aanzien van het behoud van cultureel erfgoed.

Behoud van cultureel erfgoed nog niet MOMO-proof

Eén van de belangrijkste aandachtspunten voor ons is in hoeverre het ruimtelijk cultureel erfgoed overeenkomstig de unaniem door beide kamers aangenomen Beleidsbrief MoMo (Modernisering Monumentenzorg) van 28 september 2009 en alle toezeggingen hieromtrent, imperatief, gelijkwaardig aan andere belangen, in de omgevingswet en de AMvB's is opgenomen om behoud van de cultuurhistorische waarden als drager van de identiteit en omgevingskwaliteit van Nederland in de ruimtelijke ontwikkeling te borgen.

Tot onze spijt moet Heemschut in die zin concluderen dat het wetsvoorstel voor de Omgevingswet niet "MoMo-proof" is. Ook de concept AMvB's, dragen hier naar onze mening onvoldoende toe bij. Hoewel de concept Omgevingswet met de voorliggende AMvB's meer mogelijkheid bieden om cultuurhistorische waarden van belang situatiegebonden in de ruimtelijke ontwikkeling te borgen, ontbreken juridische kaders die de doorwerking garanderen. De regelgeving hieromtrent is te algemeen en te weinig specifiek om dit af te dwingen. Ook de meest concrete verplichting om "rekening te houden met cultureel erfgoed" (NB: de instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 5.46) is zonder nadere uitvoeringsregels te algemeen en te zwak om instandhouding van cultuurhistorische waarden over de volle linie/ breedte te garanderen.

Daarnaast komen de belangrijkste doelstellingen van MoMo, zoals de gebiedsgerichte benadering van cultuurhistorische waarden met het uitgangspunt behoud door ontwikkeling in het wetsvoorstel te weinig naar voren. Dit terwijl MoMo zowel politiek als maatschappelijk gezien nog lang niet is ingedaald en wat dat betreft in deze fase (via de AMvB's) een steuntje in de rug verdient. De volwaardige integratie en emancipatie van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening staat nog in de kinderschoenen. Heemschut vraagt zich zelfs af of er onder de gegeven omstandigheden ooit nog iets van het MOMO-beleid terecht komt.

Ladder voor behoud van cultureel erfgoed

Wij pleiten daarom voor een **Ladder voor behoud van cultureel erfgoed** naar analogie van de in het Bro wettelijk verankerde Ladder voor duurzame verstedelijking. Daarmee kan dus invulling gegeven worden aan artikel 5.46 van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving over de manier waarop in een

omgevingsplan verplicht wordt rekening gehouden met het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Wij denken dat er aan zo'n ladder veel behoefte is bij gemeenten en initiatiefnemers van projecten. De ladder kan helpen om in een vroeg stadium inzicht te verschaffen in het in het desbetreffende gebied aanwezige culturele erfgoed en wat daarmee te doen. Een ladder helpt gemeenten enorm om hun zorgplicht jegens de fysieke leefomgeving (Ow. art. 1.6) en hun algemene plicht geen activiteiten te ontplooiën die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (Ow. art. 1.7), na te komen.

Op basis van een ladder kan, na de eerste treden van inventarisatie en waardstelling, een analyse en vertaling volgen naar het omgevingsplan, alsmede het instellen van een toereikend beschermingsregime. Bij het bepalen van andere treden van de ladder kan, met als uitgangspunt het al genoemde MoMo beginsel van behoud door ontwikkeling, mogelijk gebruik gemaakt worden van de kernelementen van ruimtelijke kwaliteit: belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Ook onderwerpen als vroegtijdige participatie van maatschappelijke erfgoedorganisaties, monumenteneigenaren en overige belanghebbenden en de verplichting tot een cultuurhistorische waardenkaart zouden onderdeel van deze ladder uit kunnen maken. Heemschut is graag bereid mee te denken over de opstelling van een dergelijke ladder voor behoud van cultureel erfgoed.

Hieronder volgen onze verdere opmerkingengeordend naar de gestelde vragen.

1. Is de systematiek van de concept-AMvB's en van de concept-AMvB's onderling helder? Heeft u voorstellen voor verbetering?

Over het algemeen is de systematiek duidelijk. Ook de indeling in de vier AMvB's is helder. Of de burger dit ook gaat vinden is de vraag, omdat de provincie in hun verordening en gemeenten in hun omgevingsplan eigen regels zullen gaan stellen. Regels van de Waterschappen blijven ook buiten de omgevingsplannen. Dat maakt alles weer minder inzichtelijk.

2. Denkt u dat voorliggende concept-AMvB bijdraagt aan de in de MvT geformuleerde verbeterdoelen en uitgangspunten (zie bijlage) van de stelselwijziging van het omgevingsrecht?

Verbeterdoel 1. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn

Wij denken dat door het bundelen van de regels in het omgevingsrecht een enorme slag naar meer inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak gemaakt is. Wel wordt in het Omgevingsbesluit erg veel naar andere artikelen verwezen. Dat maakt de overzichtelijkheid minder sterk.

Voorspelbaarheid is ook afhankelijk van normstellingen; de beoogde flexibiliteit (bij omgevingsplannen) kan ook op gespannen voet staan met de beoogde voorspelbaarheid en daarmee ook de rechtszekerheid.

Verder strekt de beoogde integrale benadering zich uiteindelijk alleen uit tot omgevingsplannen. Bij vergunningverlening blijft de huidige (sectorale) beoordeling per activiteit bestaan (toelichting Bkl, p. 24) en is de verplichting samenhangende activiteiten tegelijkertijd aan te vragen (zoals nu verplicht is) niet opgenomen. Dat een integrale aanpak bij vergunningverlening niet echt mogelijk is, kan weliswaar beschouwd worden als voortschrijdend inzicht, maar ontkracht toch wel het steeds breed



geadverteerde uitgangspunt van integrale benadering. Daarbij worden er dagelijks veel meer omgevingsvergunningen afgegeven dan bestemmingsplannen vastgesteld.

Verbeterdoel 2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving

Wij zouden nog graag zien dat het begrip fysieke leefomgeving duidelijker wordt omschreven in het Bkl. Daarin wordt nu cultureel erfgoed in zijn geheel niet genoemd.

Het omgevingsplan is het resultaat van een integrale afweging waarbij de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat, aldus de toelichting op het Bkl (p. 24). Ruimtelijke kwaliteit is (naast milieukwaliteit) één van de kwaliteiten van de fysieke leefomgeving. Onder ruimtelijke kwaliteit wordt (aldus de toelichting) de onderling wederkerige verhouding verstaan van belevingswaarde (eigenschappen van de ruimtelijke expressie), gebruikswaarde (eigenschappen van de werking en de functie) en toekomstwaarde (houdbaarheid van de expressie en het functioneren in de tijd).

Cultureel erfgoed vormt wel een belangrijk onderdeel van het begrip 'goede omgevingskwaliteit', dat als maatschappelijk doel naast het begrip 'fysieke leefomgeving' voorkomt in art. 1.3 van de Omgevingswet. De memorie van toelichting zegt het daar volgende over: "Omdat de maatschappij meer verwacht van de fysieke leefomgeving dan veiligheid en gezondheid is «een goede omgevingskwaliteit» opgenomen in de centrale doelstelling. Dit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten. (Ow, MvT, p. 63).

Het verdient daarom ten zeerste aanbeveling om het begrip 'goede omgevingskwaliteit', met de invulling die daaraan gegeven wordt, nadrukkelijk op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat kan helpen voorkomen dat dit begrip, en daarmee cultureel erfgoed bij de integrale afweging, toch niet voldoende wordt meegewogen bij de vaststelling van een bestemmingsplan, in relatie tot andere, tot nu toe vaak 'hardere' belangen (ondank de formulering van art 5.46 Bkl).

Verbeterdoel 3. Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken.

Een flexibele aanpak en meer afwegingsruimte voor het relevante bevoegd gezag kan positief uitwerken voor het behoud van cultureel erfgoed. Immers initiatiefnemers weten snel wat ze wel en niet kunnen, terwijl overheden zelf kunnen bepalen hoe zij met hun erfgoed omgaan en wat hun ambities daarin zijn. Op het nationale, regionale en lokale niveau moet daarover het debat gevoerd worden. In deze context vindt Heemschut het onbegrijpelijk dat de Rijksoverheid haar concrete zorgplicht voor ruimtelijk cultureel erfgoed via specifieke instructieregels slechts beperkt tot de werelderfgoederen en de rijksmonumenten (traditioneel objectenbeleid) en haar eigen intern breed gedragen nieuwe monumentenbeleid (MoMo) als integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening niet beter zekert in de Omgevingswet en de zorgplicht voor de grotere cultuurhistorische verbanden, waaronder vaak (provincie- en gemeente-) grensoverschrijdende waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren, zonder op behoud gerichte (handhaafbare) instructieregels vrijelijk overlaat aan provincies en gemeenten. Dit geldt eveneens voor beschermde stads- en dorpsgezichten: Aanwijzing en waardstelling door het Rijk komen voort uit een zorgplicht, ook al vindt de uitwerking en daadwerkelijke bescherming plaats door gemeenten in omgevingsplannen.

Ook daarbij dicht het Rijk zichzelf blijkbaar geen zorgplicht toe, na eerst imperatief stads- en dorpsgezichten te hebben aangewezen.

Het lijkt nu alsof het Rijk zijn verantwoordelijkheid over de schutting gooit en alles loslaat, terwijl er ook controle moet zijn. Vertrouwen is goed, maar men wel een stok achter de deur hebben als dit vertrouwen geschonden wordt. Zeker in een periode dat nog lang niet alle provincies en gemeenten “MoMo-proof” zijn.

Verbeterdoel 4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter.

Heemschut vindt dat besluitvorming ten aanzien van cultureel erfgoed zorgvuldig tot stand moet komen. Voor een zorgvuldige en goede omgang met ruimtelijk cultureel erfgoed is tijd nodig voor bijvoorbeeld onderzoek of voor het vinden van een passende nieuwe bestemming. Besluiten die in dit opzicht te snel worden genomen, kunnen ernstige afbreuk doen aan een zorgvuldige omgang met waardevolle cultuurhistorische bebouwing, structuren, landschappen, et cetera. Dit leidt dan meestal tot onherstelbare gevolgen. Weg is weg.

Daarnaast dient de Omgevingswet waarborgen te bevatten dat het bevoegd gezag goed met de eigenaren van (potentiële) monumenten omgaat en vice versa. Elkaar weten te vinden, informeren en bewust maken is een belangrijk voorwaarde voor een succesvol draagvlak voor behoud van cultureel erfgoed. Een meldingsplicht van vergunningvrije activiteiten of een servicemoment voor eigenaren bij de aanwijzing van een monument in een omgevingsplan zijn zaken die Heemschut graag geregeld ziet.

3. Zit er voldoende balans tussen de verbeterdoelen en de winst die bereikt wordt?

Zoals al eerder gezegd zetten we vraagtekens bij de doorwerking van de instructieregel “rekening houden met het behoud van cultuurhistorie” als belangrijkste instrument om een goede omgevingskwaliteit te krijgen. Dit begrip zal echt meer inhoud moeten krijgen wil duidelijk worden wanneer, hoe concreet en hoe zwaar cultuurhistorie gelijkwaardig in een integrale belangenafweging dient te worden meegewogen bij het vaststellen van een omgevingsplan.

Daarnaast is het van belang dat gekeken wordt naar de inhoudelijke kwaliteit van de motivering, omdat daar de afweging gaat plaats vinden.

4. Sluiten de amvb’s aan bij de uitvoeringspraktijk binnen het voor u relevante beleidsterrein?

Op een drietal aspecten hopen wij dat nog aansluiting wordt gevonden met de praktijk om een nog betere wetgeving te verkrijgen.

4.1 – Vroegtijdige participatie

Het belang van vroegtijdige participatie, ook een pijler van het MoMo-beleid, wordt ook ruimschoots door de rijksoverheid gedeeld. Heemschut is dan ook blij dat m.b.t. de Omgevingswet artikel 8.5 de “motiveringsplicht vroegtijdige participatie” in het concept Omgevingsbesluit is opgenomen. Bij vroegtijdige participatie in het planproces speelt namelijk ook de inhoud nog een grote rol. In latere fase van inspraak- en zienswijzeprocedures is dit in grote lijnen een gepasseerd station.



Wat wij ons wel afvragen is of met deze motiveringsplicht “achteraf” in het omgevingsplan de vroegtijdige participatie vanaf het begin van het ontwikkelingsproces voldoende geborgd wordt. Is het niet teveel “mosterd na de maaltijd”? Want hoe herstel je achteraf, als deze vroegtijdige participatie niet tot onvoldoende heeft plaatsgevonden? Graag uw antwoord op deze vragen.

4.2 – Motiveringsplicht

Wat bij de motiveringsplicht van groot belang is, is de inhoudelijke kwaliteit van de motivering. Dit zeker nu er in de omgevingswet sprake is van meer flexibiliteit en de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van regelgeving. De meeste geschillen omtrent planvorming zijn ook van inhoudelijke aard.

Bij een geschil van mening toetst de rechter echter marginaal, waarbij met name beoordeeld wordt of gedurende het planvormingsproces aan de wet en regelgeving is voldaan en niet op de kwaliteit van de onderbouwing.

Juist omdat de inhoud van de motivering, o.a. in het kader van de integrale belangenafweging bij Omgevingsplannen en de ruimere bevoegdheden van met name de gemeenten, een steeds belangrijkere rol gaat spelen, heeft Heemschut (in de lijn met MoMo) al vanaf de eerste toetsversie van de Omgevingswet gepleit voor een verplichte onafhankelijke “Commissie Ruimtelijke Kwaliteit” met een brede ruimtelijke opdracht die gevraagd en ongevraagd advies kan geven. Juist ook die terechte aandacht voor de kwaliteit van inhoud en onderbouwing zal ook de politieke geloofwaardigheid bij besluitvorming ten goede komen.

4.3 – Servicemoment inbouwen bij omgevingsplannen

Bij de vaststelling van een omgevingsplan is sprake van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Daarbij geldt een algemene informatieplicht van het bevoegd gezag over de zienswijzeprocedure en verder een eigen onderzoeksplicht van de burger. Dat betekent dat bij opname in een omgevingsplan van gemeentelijke monumenten en karakteristieke panden de eigenaar van zo’n pand zelf in de gaten moet houden of zijn pand wellicht een andere status krijgt. Bij de aanwijzing van een gemeentelijk monument wordt de eigenaar nu ingelicht over een procedure. Aangezien de opname van een pand als beschermd object in een omgevingsplan voor een individuele eigenaar een duidelijke verandering van zijn rechtspositie met zich meebrengt, die anders van aard is dan het toekennen van een bestemming aan een grondvlak, verdient het vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur en de rechtszekerheid aanbeveling de eigenaar hierover in te lichten.

Heemschut ziet graag dat een servicemoment wordt opgenomen in het Omgevingsbesluit. Dit zou het best geregeld kunnen worden in artikel 8.5 over de motiveringsplicht over vroegtijdige participatie bij de vaststelling van het omgevingsplan.

5. Welke kennelijke fouten en onjuistheden vallen u op?

5.a – Klopt het, zoals de Federatie Grote Monumentengemeenten en de VNG schrijven, dat uitwerking van de motie De Vries (33962 - nr.124) aangaande de melding bij vergunningsvrije werkzaamheden aan rijksmonumenten nog niet in de voorliggende teksten is opgenomen? Indien dit niet klopt, waar kunnen wij de vertaling van deze motie in de teksten vinden?

5.b – Klopt het dat in hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit de onderhoudsplicht van cultureel erfgoed en de mogelijkheid als derde-belanghebbende een verzoek tot handhaving te doen niet is opgenomen? Deze staan in het Besluit activiteiten Leefomgeving. Waarom is hier voor gekozen en waarom geldt de onderhoudsplicht alleen voor rijksmonumenten en niet voor provinciale en gemeentelijke monumenten?

5.c – Onduidelijkheid bestaat er bij Heemschut (net zoals ook bij de Federatie Grote Monumentengemeenten) over de precieze rol van de Minister bij de ingrijpende activiteiten bij een rijksmonument (sloop, ingrijpende wijziging). In de tekst van het Omgevingsbesluit is slechts sprake van advies (ob. Art. 3.8g) terwijl in het kopje en in de toelichting (Toelichting Ob., p. 37-38) nadrukkelijk sprake is van advies met instemming. Vanuit het oogpunt van het behoud van cultureel erfgoed zou dit laatste een goede ontwikkeling zijn, aangezien het cultuurhistorisch belang dan nadrukkelijk is geborgd. Heemschut is benieuwd of hier daadwerkelijk advies met instemming is bedoeld?

5.d – Dezelfde onduidelijkheid is er over de rol van Gedeputeerde Staten bij monumentenactiviteiten in het buitengebied (Ob. Art. 3.8d). Bij een ingrijpende monumentenactiviteit in het buitengebied leveren dus zowel de Minister als Gedeputeerde Staten advies. Onduidelijk daarbij is hoe de verhoudingen liggen als de Minister en Gedeputeerde Staten een afwijkend standpunt mochten hebben.

Mocht u nog nadere vragen hebben, dan kunt u altijd contact met ons opnemen.

In afwachting van uw reactie, verblijf ik

Met vriendelijke groet namens de Bond Heemschut,



Karel Loeff
Directeur