

Bijlage A

Voorbeeld sloopvergunningstelsel voor karakteristieke gebouwen

1. Begrippen

Karakteristiek gebouw: gebouw dat van cultuurhistorische waarde is op grond van karakteristieke hoofdvorm, architectuur, landschappelijke en/of stedenbouwkundige situering, bijdrage aan de herkenbaarheid van de omgeving, gaafheid of zeldzaamheid, zoals nader beschreven in bijlagevan de plantoelichting.

Voorziening¹: bouwkundige of bouwtechnische maatregel aan een gebouw die strekt tot verbetering van de gebruiksfunctie, waaronder begrepen de daarbij noodzakelijke opheffing van gebreken aan de constructieve veiligheid.

2. Bestemmingsomschrijving

.....en ter plaatse van de aanduiding "karakteristiek" tevens bestemd voor behoud, bescherming en herstel van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen.

3. Bouwregels

.....geldt ter plaatse van de aanduiding "karakteristiek" dat de hoofdvorm² van de gebouwen, zoals die bestond op het tijdstip van de terinzagelegging van het plan en zoals die tot uitdrukking komt in de hoofdafmetingen en onderlinge verhoudingen, dakvorm, nokrichting, dakoverstekken, goot-en daklijsten en schoorstenen, erkers en balkons, met dien verstande dat daarvan met ten hoogste ...% van de maten mag worden afgeweken.

4. Nadere eisen

PM

5. Afwijken van bouwregels

PM

6. Omgevingsvergunning voor het slopen

Vergunningplicht

Ter plaatse van de aanduiding "karakteristiek" mogen gebouwen niet zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk worden gesloopt.

¹ Dit begrip is ontleend aan artikel 1 van de Woningwet. In plaats daarvan kan wellicht ook te begrip "renovatie" worden gehanteerd: *"herstellen en wanneer nodig gedeeltelijk vernieuwen van een bestaand gebouw, waardoor het weer bruikbaar wordt naar de huidige maatstaven en normen"*.

² In een bestemmingsplan kunnen in beginsel geen welstandsnormen worden opgenomen, omdat die niet strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Dit kan anders zijn indien het opnemen van welstandsnormen uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is, bijvoorbeeld in beschermde stads- en dorpsgezichten.

Uitzondering

Het bepaalde inis niet van toepassing op:

- a. gewoon onderhoud en herstel van een gebouw;
- b. sloop van inpartijde delen van een gebouw;
- c. het uitvoeren van destructief onderzoek aan een gebouw;
- d. op het tijdstip van het van kracht worden van het plan al vergunde sloopwerkzaamheden;
- e. noodzakelijke sloop van een gebouw, ter voorkoming van instortingsgevaar, wanneer sprake is van een acute bedreiging van de veiligheid van personen of beschadiging van omliggende bebouwing en andere maatregelen het instortingsgevaar niet kunnen voorkomen;
- f. beschermde monumenten als bedoeld in de Erfgoedwet of in de gemeentelijke erfgoedverordening.

Toetsingscriteria

1. Een omgevingsvergunning kan slechts worden verleend, indien:
 - a. sprake is van een algemeen ruimtelijk belang waarvoor het gebouw redelijkerwijs moet wijken; of,
 - b. de karakteristieke hoofdvorm van het gebouw niet langer aanwezig is en alleen met ingrijpende wijzigingen aan het gebouw kan worden hersteld; of,
 - c. het delen van een gebouw betreffen die op zichzelf niet als karakteristiek zijn aan te merken en door sloop van deze delen geen onevenredige aantasting van de karakteristieke hoofdvorm plaatsvindt: of,
 - d. het delen van een gebouw betreffen die weliswaar als karakteristiek zijn aan te merken, maar deze delen worden vervangen door gelijkwaardige karakteristieke delen; of,
 - e. zinnig (her)gebruik van het gebouw overeenkomstig de geldende bestemming of een andere, uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening, passende bestemming objectief gezien niet mogelijk is en het belang van de vergunningaanvrager bij sloop van het gebouw in redelijkheid dient te prevaleren boven het cultuurhistorisch belang bij behoud ervan.
De aanvrager om vergunning dient daartoe een rapport van een onafhankelijke deskundige te overleggen dat ingaat op:
 - de bouwkundige en gebruikstechnische staat van het gebouw;
 - de mate waarin het gebouw geschikt is of door het treffen van voorzieningen geschikt kan worden gemaakt voor zinnig (her)gebruik overeenkomstig de geldende bestemming of een andere, uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening, passende bestemming.
2. Het overleggen van een deskundigenrapport, bedoeld lid 1, onder e, is niet nodig indien naar het oordeel van burgemeester en wethouders uit andere beschikbare informatie afdoende blijkt of het gebouw bouwkundig en gebruikstechnisch geschikt is of door het treffen van voorzieningen geschikt kan worden gemaakt voor zinnig (her)gebruik.
3. Indien burgemeester en wethouders het voornemen hebben om een vergunning op basis van het bepaalde in lid 1 te verlenen wordt de gemeentelijke Monumentencommissie of een onafhankelijke dan wel een bij de gemeente

werkzame deskundige op het gebied van stedenbouw, landschapsarchitectuur en cultuurhistorie om een schriftelijk advies gevraagd.

7. Wijzigingsbevoegdheid

PM

Toelichting

Cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening

Voor een goede integratie van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening is het belangrijk dat erfgoedzorg vroegtijdig op de bestuurlijke agenda staat en zo vroeg mogelijk worden ingebracht in het ruimtelijk beleid. Wat zijn de ambities van de gemeente op het terrein van erfgoed en ruimte? Wat is de strategie waarlangs de ambities worden gerealiseerd?

Gemeenten hebben verschillende instrumenten om in de ruimtelijke ordening rekening te houden met cultuurhistorische waarden. Soms gaat het om een mogelijkheid, zoals een *erfgoednota*, soms om een vereiste, zoals de *structuurvisie en het bestemmingsplan*.

Erfgoednota

In een erfgoednota kan worden beschreven op welke wijze de gemeente vorm geeft aan de zorg voor de cultuurhistorie. De nota geeft voor het gehele grondgebied op hoofdlijnen inzicht in de aard, verspreiding en betekenis van zowel het boven- als ondergrondse erfgoed, waarom en hoe de gemeente het erfgoed op waarde schat, de gewenste omgang met het erfgoed, de inpassing van de erfgoedzorg in het totale beleid, vooral ook het ruimtelijke beleid, de inzet van financiële middelen en de vergroting van maatschappelijk, politiek en economisch draagvlak voor erfgoed. Juridische doorwerking vindt meestal plaats via het bestemmingsplan. Voor een erfgoednota is een gebiedsdekkend, algemeen, maar niet noodzakelijk uitputtend inzicht nodig van de cultuurhistorische waarden binnen een gemeente. Het omvat ten minste een (beknopt) overzicht van de geschiedenis van het gemeentelijk gebied, een overzicht van bekende en te verwachten cultuurhistorische waarden en een overzicht ervan in kaartbeelden.

Structuurvisie/Omgevingsvisie

De Wro verplicht gemeenten om een structuurvisie ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening vast te stellen voor hun gehele grondgebied. De visie bevat de uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid en een schets van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen.

Het is een strategisch *beleidsdocument* dat richting geeft aan meer concrete ruimtelijke instrumenten, plannen en projecten. Het omschrijft de ruimtelijke kansen die zich binnen de gemeente voordoen en stelt kaders vast voor ruimtelijke ontwikkelingen. De structuurvisie speelt een belangrijke rol in het opstellen of herzien van bestemmingsplannen

In de structuurvisie kan worden aangegeven welke cultuurhistorische waarden de gemeente binnen zijn grondgebied belangrijk vindt en op welke wijze deze een plek krijgen in de ruimtelijke ordening. Door binnen een structuurvisie een ambitie vast te leggen op het gebied van het cultureel erfgoed kan het daadwerkelijk onderdeel worden van de ruimtelijke ontwikkelingen. De structuurvisie vormt dan voor het ruimtelijke domein een alternatief voor de erfgoednota. De gemeente is verplicht om burgers, bedrijfsleven en (soms) andere

overheden te betrekken en beleid in goed overleg te ontwikkelen, te realiseren en uiteindelijk vast te stellen. Ook dit proces, inclusief momenten van afstemming en overleg, is vormvrij en grotendeels door de gemeente zelf te bepalen. Door relevante partijen actief te betrekken in het proces, kunnen zij betrokken worden bij het formuleren, ondersteunen en uitvoeren van ruimtelijke ambities van een gemeente. Door in de totstandkoming van de structuurvisie de zorg voor cultureel erfgoed expliciet op te nemen kunnen lokale erfgoedorganisaties betrokken worden bij de ruimtelijke ordening. Zo wordt erfgoedzorg op een positieve wijze onder de aandacht van andere betrokkenen gebracht. De gemeente kan ervoor kiezen om niet alleen partijen uit het ruimtelijke domein in de engere zin van het woord maar ook vertegenwoordigers van andere beleidsvelden, zoals de erfgoedzorg, direct aan tafel te hebben in bijvoorbeeld een stuurgroep, projectgroep, werkgroep en/of klankbordgroep. Het opstellen van een structuurvisie biedt de mogelijkheid om binnen de gemeente verschillende beleidsvelden vroegtijdig met elkaar in verband te brengen.

De Omgevingswet verplicht gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen. De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat de lange termijnvisie geeft op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarvan maakt het cultuurhistorische erfgoed, als te beschermen belang, onderdeel uit. Het beleid in de gemeentelijke omgevingsvisie vormt het kader voor de regels die in de uitvoeringsfase worden gesteld in het omgevingsplan.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is voor de ruimtelijke ordening het primaire normstellende kader. Enerzijds heeft het bestemmingsplan een *sturingsfunctie* in die zin dat het gewenst gebruik van de grond bevordert en ongewenst gebruik tegengaat. Anderzijds heeft het een *waarborgfunctie* in die zin dat het de juridische basis verschaft voor de overheid, de burgers en anderen ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in het plangebied.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de gemeenteraad bestemmingen aanwijzen en regels geven die hij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken - soms conflicterende - belangen afwegen. Daarbij moeten door rijks- en provinciale instructieregels in acht worden genomen.

Een bestemmingsplan gaat vergezeld van een plantoelichting waarin de uitkomsten van het te verrichten onderzoek en het gevoerde overleg zijn vastgelegd en gemaakte keuzes ruimtelijke zijn onderbouwd. De plantoelichting is juridisch niet bindend.

Plantoelichting

Sinds 1 januari 2012 zijn gemeenten op grond van het Bro verplicht om in de toelichting van het bestemmingsplan een beschrijving op te nemen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Hiermee maakt cultureel erfgoed expliciet onderdeel uit van de ruimtelijke afweging in het kader van het bestemmingsplan.

In de Nota van Toelichting op het Bro staat dat deze verplichting betekent dat gemeenten een analyse moeten verrichten van de cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daar conclusies aan verbinden die in het bestemmingsplan

verankerd worden. Dat verankeren gebeurt op de verbeelding en in de regels. Er zijn verschillende manieren om cultuurhistorisch waarden vast te leggen op de verbeelding. In de SVBP wordt onderscheid gemaakt tussen bestemmingen, dubbelbestemmingen en aanduidingen. Met dubbelbestemmingen en aanduidingen kunnen in de bestemmingen accenten worden aangebracht. Het verschil tussen een dubbelbestemming en een aanduiding is dat een dubbelbestemming een prioritair karakter heeft en een eigen bestemming kent, zoals 'waarde'. Een aanduiding geeft geen zelfstandige bestemming, maar houdt bouw- of gebruiksbeperingen in voor de onderliggende bestemmingen.

Het borgen van cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan betekent uiteraard niet dat er niets meer mag gebeuren. Cultuurhistorie zet geen rem op de ontwikkelingen. **Er is geen betere garantie voor behoud van cultuurhistorisch erfgoed, dan dat dit wordt gebruikt en een (nieuwe) functie heeft.** Dit schept een basis voor onderhoud en investeringen. Bij herbestemming en wijzigingen, zoals voor verhoging van gebruiks- en comfortwaarde, dient altijd gezocht te worden naar een compromis tussen de wensen van de eigenaar of gebruiker, en het publieke belang van behoud en ontwikkeling van de cultuurhistorische waarde. Het gaat er om dat er vanuit de cultuurhistorie randvoorwaarden worden gesteld die de ruimtelijke kwaliteit van het gebied als geheel ten goede komen. Een goede borging van cultuurhistorie in het bestemmingsplan is servicegericht: het betekent dat de gemeente initiatiefnemers kan ondersteunen met 'maatwerk' en al bij de start van de planvorming duidelijk kan zijn over de randvoorwaarden.

Het is van belang dat bescherming van cultureel erfgoed in het bestemmingsplan in samenhang plaats vindt met de inzet van andere instrumenten, zoals welstandsbeleid, monumentenbeleid, procesbegeleiding en zo mogelijk financiële ondersteuning.

Planregels

Een bestemmingsplan moet (in elk geval) regels geven over het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken inhouden. Deze gebruiksregels (ook wel 'gebruik in ruime zin' genoemd) geven regels voor bouwen, het uitvoeren van werken en werkzaamheden, het feitelijk gebruik van gronden en opstallen en voor slopen. Per bestemming wordt een 'bestemmingsbepaling' opgenomen, die veel mogelijkheden biedt voor cultuurhistorisch beleid. De onderdelen van de bestemmingsbepaling zijn:

- bestemmingsomschrijving
Hierin worden de functies aangegeven die binnen de bestemming zijn toegestaan. Dit kan ook waarden betreffen, zoals landschappelijke waarden, cultuurhistorische waarden en ecologische waarden. Vaak gaat het hierbij om het behoud, de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van die waarden;
- bouwregels
In de bouwregels wordt geregeld waar bebouwing is toegestaan, hoe hoog gebouwd mag worden en welk deel van een perceel bebouwd mag worden. De bouwregels kunnen ook specifieke regels bevatten ten aanzien van bijvoorbeeld de dakhelling en de nokrichting van een gebouw. Regelingen met betrekking tot aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen horen ook onder de bouwregels;
- gebruiksregels
In de Wabo is een algemeen gebruiksverbod opgenomen dat bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met het bestemmingsplan zonder omgevingsvergunning. In de

gebruiksregels kunnen specifieke eisen ten aanzien van het gebruik van gronden (en bouwwerken) worden gesteld;

- vergunningstelsel voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden

Met dit vergunningstelsel wordt geregeld dat bepaalde werken (geen bouwwerken zijnde) en werkzaamheden niet mogen worden uitgevoerd zonder dat daarvoor een vergunning is verkregen. Dit is relevant voor activiteiten die in beginsel in overeenstemming met de bestemming zijn, maar waarvan een bepaalde wijze van uitvoeren strijd kan opleveren met de bestemming. Door een omgevingsvergunning heeft de gemeente sturing op de wijze van uitvoering. De criteria voor het wel of niet kunnen verlenen van deze vergunning moeten zijn opgenomen in de regels van het bestemmingsplan. Vergunningen voor werken en werkzaamheden worden vaak vereist binnen bestemmingen voor gronden die bepaalde waarden hebben, zoals archeologische, cultuurhistorische of landschappelijke waarden. Met het vergunningstelsel wordt voorkomen dat deze waarden worden geschaad;

- vergunningstelsel voor het slopen van bouwwerken

Met dit vergunningstelsel kan het zonder meer afbreken van gebouwen worden tegengegaan. Indien met de bestemming de bescherming van een cultuurhistorische waarde is beoogd, kan de omgevingsvergunning worden geweigerd als het slopen in strijd is met deze bestemming. Het positieve effect van dit vergunningstelsel is onder meer dat het de gemeente gelegenheid geeft om met de eigenaar om tafel te gaan zitten, en gezamenlijk te zoeken naar een optimale oplossing voor behoud en ontwikkeling van het erfgoed.

- flexibiliteitbepalingen.

De gemeenteraad kan bij het plan aan burgemeester en wethouders bevoegdheden toekennen op grond waarvan de bouw- of gebruiksmogelijkheden kunnen worden verruimd (afwijking of planwijziging) of juist worden beperkt (stelsel van nader eisen). Daarmee kan bij de uitvoering van het plan in bepaalde gevallen maatwerk worden geleverd of flexibel worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

Deze bevoegdheden moeten worden ingekaderd door regels die bij het plan zelf worden gegeven. Bij de wijzigingsbevoegdheid moeten bovendien nog grenzen worden bepaald waarbinnen de bevoegdheid kan worden uitgeoefend.