

Vergunningvrij bouwen en herbestemming van monumenten

Uitgangspunten

Als uitgangspunt bij rijks- en gemeentelijke monumenten geldt dat voor activiteiten, zoals slopen, verplaatsen, wijzigingen aanbrengen of herbestemmen, steeds een omgevingsvergunning nodig is.¹ Met betrekking tot de vergunningverlening voor beschermde (rijks)monumenten geldt in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die 8 weken in beslag neemt. De uitgebreide procedure van 26 weken is van toepassing in geval van activiteiten aan rijksmonumenten waarvoor de minister van OCW als adviseur is aangewezen². Dit is in geval van ingrijpende wijzigingen, zoals het slopen van een monument of het wijzigen van de bestemming ervan. Ook gemeentelijke verordeningen kunnen deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren op de voorbereiding van een vergunningaanvraag betreffende gemeentelijke monumenten.

Er zijn ook situaties waarvoor geen omgevingsvergunning vereist is. Dit zijn:

- a. kleinschalige onderhoudswerkzaamheden aan een monumentaal pand waar de materiaalsoort, kleur, vorm, detaillering en profilering niet anders worden;
- b. activiteiten (slopen, bouwen, wijzigen) die leiden tot inpandige veranderingen van een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft; en
- c. activiteiten bij een monument³.

Toelichting ad a.

De criteria die gelden voor vergunningvrij normaal onderhoud aan monumenten zijn tweeledig. Dit komt omdat dit onderhoud twee samenhangende, tevens in beginsel vergunningplichtige activiteiten omvat, namelijk de activiteiten 'bouwen' en het 'wijzigen van een monument'.

Ingevolge artikel 2, aanhef en lid 1 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) vervalt de omgevingsvergunningplicht voor de activiteit 'bouwen' pas, indien de activiteiten slechts betrekking hebben op gewoon onderhoud, voor zover detaillering, profilering en vormgeving van het (deel van het) bouwwerk niet wijzigen. In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) komt naar voren dat dit cumulatieve voorwaarden⁴.

Vervolgens zijn in artikel 3a lid 1 Bijlage II bij het Bor nog aanvullende voorwaarden gesteld ten aanzien van activiteiten met betrekking tot een rijksmonument (voor gemeentelijke monumenten geldt de lokale monumentenverordening). Om de deelactiviteit 'wijzigen van een monument' vergunningvrij te mogen uitvoeren, geldt aanvullend dat ook de materiaalsoort en de kleur niet

¹ Artikel 2.1, lid 1, onder f, Wabo.

² Artikel 6.4 Bor.

³ Artikelen 3a en 4a Bor.

⁴ ECLI:NL:RVS:2014:999, gepubliceerd in TBR 2014/62 met noot.

mogen wijzigen. Voorbeelden hiervan zijn schilderwerk in dezelfde kleur, het plaatselijk herstellen van kozijnen en het vervangen van de hemelwaterafvoer in hetzelfde materiaal.

Toelichting ad b.

Uit de Nota van Toelichting bij het Bor⁵ blijkt dat het hier in beginsel gaat om onderdelen van het monument, die na het moment waarop het als beschermd monument is aangewezen, in het monument zijn aangebracht. Als voorbeeld wordt gegeven het vervangen van een later ingebouwde keuken of badkamer waaraan geen monumentale waarden zijn verbonden.

Toelichting ad c.

Hier gaat het om vergunningvrije activiteiten die bij het bouwen in het algemeen van toepassing zijn en ook van toepassing zijn in de directe nabijheid van monumenten. Het gaat dan om gronden en bijbehorende bouwwerken die niet tot het monument behoren en zelf ook niet als monument zijn aangewezen. Het kan hier gaan om tuinmeubilair, schuurtjes en vlaggenmasten.

Bestemmingsplan

Bij gemeentelijke monumenten zal ook steeds gekeken moeten worden of er een bijzondere verordening voor monumenten door de gemeente is vastgesteld of dat er in het bestemmingsplan nog specifieke eisen gelden inzake (ver)bouw- en herbestemmingseisen voor het betreffende pand.

Een voorbeeld is het bestemmingsplan "Binnenstad I" dat ziet op een deel van de historische binnenstad van Leiden, waarin voor beeldbepalende panden (waaronder gemeentelijke monumenten) bijzondere bebouwingsvoorschriften zijn vastgelegd die bepalen dat vergroting en/of verandering van de afmetingen van de bestaande bebouwing uitsluitend is toegestaan indien de vergroting en/of verandering niet zichtbaar is vanaf de openbare weg. Dit betekent dat, indien een in beginsel vergunningvrije aan- of bijgebouw niet aan deze bebouwingsvoorschriften voldoet, wegens strijd met het bestemmingsplan, er alsnog een omgevingsvergunning vereist zal zijn.

Wijzigingen

Per 1 november 2014 is het besluit tot wijziging van het Bor en enkele andere wetten in werking getreden.⁶ Dit maakt herbestemming en vergunningvrij bouwen ook voor monumenten eenvoudiger.

Vergunningvrij bouwen

Met de laatste wijziging in de regelgeving is het uitgangspunt dat het eenvoudiger wordt om aan- en/of uitbouwen, bijgebouwen en andere kleine bouwwerken aan de achterkant van een woning of ander hoofdgebouw te plaatsen. Zo wordt de grens van 2,5 meter naar 4 meter uitgebreid voor aan- en uitbouw bij de oorspronkelijke achtergevel en de bouwhoogte wordt vergroot van 4 naar 5 meter.

⁵ Besluit van 17 juni 2011 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit Omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen, gepubliceerd in het Staatsblad 2011 339.

⁶ Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, zoals gepubliceerd in het Staatsblad 2014, 333.

Echter, de mogelijkheid om op grond van artikel 2 van Bijlage II bij het Bor vergunningvrij bijbehorende bouwwerken te bouwen in het achtererfgebied in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten is komen te vervallen. Op grond van artikel 3 van bijlage II bij het Bor is het in deze beschermde gezichten alleen nog mogelijk om vergunningvrij een bijbehorend bijgebouw te bouwen in het deel van het achtererfgebied dat zich recht achter het hoofdgebouw bevindt en voor zover dat bouwen binnen het bestemmingsplan past. In alle andere gevallen is het voor panden (rijks- en gemeentelijke monumenten en niet-monumentaal) die in een rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht zijn gelegen, nog steeds nodig om een omgevingsvergunning voor de realisatie van bijbehorende bouwwerken aan te vragen.

(Tijdelijke) Herbestemming

Relevant in het kader van herbestemming en transformatie van monumenten, is het feit dat het gewijzigde Bor het eenvoudiger maakt om de gebruiksfunctie van bestaande gebouwen te wijzigen. Op deze manier kan bijvoorbeeld in een kerk met een maatschappelijke gebruiksfunctie een horecafunctie worden gerealiseerd.

Het gaat om de wijziging van artikel 4 , onderdeel 9, van bijlage II bij het Bor. Dit artikel bevat categorieën van gebruikswijzigingen, zogenaamde kruimelgevallen, waarvoor eenvoudiger een sneller een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingplan kan worden verleend. Dit artikel had eerder de beperking opgenomen dat het oppervlak waarop de gebruikswijziging plaatsheeft, niet meer dan 1.500 m² mocht bedragen. Sinds 1 november is deze beperking komen te vervallen. Waardoor grotere herbestemmingsprojecten eenvoudiger doorgang kunnen vinden. Bovendien geldt niet langer de voorwaarde dat het aantal woningen niet mag toenemen. Op deze manier wordt het makkelijker om meerdere woningen mogelijk te maken in leegstaande monumenten.

Ten aanzien van het herbestemmen van monumenten moet wel nog worden opgemerkt dat bij het geven van een nieuwe bestemming aan een beschermd rijksmonument of een belangrijk deel daarvan, een voordeel van dit kruimgeval teniet wordt gedaan. Voor deze activiteit wordt namelijk de minister van OCW aangewezen als adviseur.⁷ Dit betekent dat de uitgebreide procedure voor wat betreft het “wijzigen van een monument” van toepassing wordt verklaard. De korte reguliere procedure die van toepassing is op het verlenen van een kruimelgeval-omgevingsvergunning, wordt hierdoor overtroffen. In geval van een gemeentelijk monument kan dit voordeel overigens wel nog bestaan. Dit is echter afhankelijk van de lokale monumentenverordening.

Verder is in dit artikel de zinsnede «inpandige bouwactiviteiten» vervangen door «bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten». De zinsnede «inpandige bouwactiviteiten» wekte ten onrechte de suggestie dat elke bouwactiviteit die leidt tot de verandering van het uiterlijk van het bouwwerk buiten de reikwijdte van het artikel valt. Dat is echter alleen het geval voor zover het betreft bouwactiviteiten die tevens de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume doen vergroten. Met bovengenoemde wijziging is dat verduidelijkt. Dit neemt niet weg dat elke wijziging die leidt tot het wijzigen van een pand met monumentale waarden in beginsel niet is toegestaan en voor een wijziging daarvan een extra omgevingsvergunningplicht geldt.

⁷ Op grond van artikel 6.4, lid 1, sub a, onder 4°, Bor in samenhang met artikel 3.10, lid 1, sub d, Wabo.

Ten slotte wordt door het gewijzigde Bor ook een breuk gemaakt met de nu in de jurisprudentie gehanteerde benadering ten aanzien van tijdelijke omgevingsvergunningen. Voorheen mocht slechts een tijdelijke vergunning worden verleend indien het ten tijde van het nemen van het besluit op basis van concrete en objectieve gegevens aannemelijk was dat aan de vergunde activiteit slechts behoefte bestaat voor de duur waarvoor de vergunning werd verleend. Dit vereiste geldt niet meer. Daardoor is het nu ook mogelijk een tijdelijke vergunning te verlenen voor een activiteit waarvoor een permanente behoefte bestaat.

Voorwaarde blijft wel dat aannemelijk moet zijn dat na verloop van de periode van de tijdelijke geldigheidsduur de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. In het geval van bijvoorbeeld tijdelijke studentenhuysvesting in een leegstaand pand, is duidelijk dat sprake is van een permanente behoefte. Ook is aannemelijk dat na verloop van de vergunde periode deze studentenhuysvesting kan worden beëindigd. Er zijn natuurlijk ook situaties denkbaar, waarbij bij aanvang van het verlenen van de tijdelijke vergunning, de onomkeerbaarheid van de activiteit vaststaat. In de Nota van Toelichting bij de wetwijzigingen wordt als voorbeeld genoemd het dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied. Niet aannemelijk is dat deze activiteit kan worden uitgevoerd zonder onomkeerbare gevolgen.

Toepassing en inwerkingtreding

Voor activiteiten, die door gevolg van de wetwijzigingen vergunningvrij zijn geworden, geldt dat deze onmiddellijke werking hebben. Deze wijzigingen zijn dus ook van belang bij lopende aanvragen of handhavingstrajecten.

Voor activiteiten, die door de wijzigingen vergunningplichtig worden, geldt dat – als met de vergunningvrije activiteit is begonnen op moment van inwerkingtreding van de wetwijzigingen – deze vergunningvrij blijven.

Voor lopende aanvragen om omgevingsvergunningen, die als gevolg van de wijzigingen met de reguliere procedure worden voorbereid, geldt dat deze moeten worden afgehandeld conform het recht, zoals dat voor de inwerkingtreding van het de wijzingen gold.

Leiden, januari 2015

mr. Fadjar Schouten-Korwa en mr. Simon Olierook

advocaten bij DE CLERCQ ADVOCATEN • NOTARISSEN