

TOETSINGKADER VERGUNNINGPLICHT

ERFGOED RHEDEN

wijzigen monumenten & gebieden met dubbelbestemming cultuurhistorie



gemeente Rheden

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Rheden wil alle beschermde monumenten zo goed mogelijk in stand houden. Om dat doel te bereiken, hebben we wel de eigenaren van dat erfgoed nodig: zij hebben immers de taak om hun monument goed te onderhouden. Wij ondersteunen hen daarbij zo goed mogelijk door subsidies en onafhankelijke adviezen te geven. Daarnaast ontzorgen we eigenaren nu ook bij de vergunningprocedure met dit toetsingskader. Ons einddoel is mét de Omgevingswet: eenvoudig beter!

1.2 Vergunningplicht | monumenten

Voor wijzigingen aan een beschermd monument is doorgaans een omgevingsvergunning vereist, ongeacht of het een rijks- of gemeentelijk monument is. Dat betekent niet dat een monument bevroren is in de tijd; veranderingen zijn toegestaan. Wát er kan of mag, verschilt echter per geval. Of iets toelaatbaar is, wordt getoetst in de vergunningprocedure. Getoetst wordt dan wat de consequenties van de gewenste wijziging(en) zijn voor de monumentale waarden van het monument. Die waarden worden meestal beschreven in de zogeheten redengevende omschrijving. Dat kan gaan om de binnen- of buitenzijde van een pand of om de wijziging van een groenaanleg van een beschermd landgoed. Bijvoorbeeld: het aanpassen van een 17e-eeuws beeldhouwwerk aan de buitenkant is altijd vergunningplichtig; het opnieuw tegelen van een badkamer uit 1995 nooit.

1.3 Vergunningplicht | gebieden met dubbelbestemming cultuurhistorie

Deze dubbelbestemming in bestemmings- en omgevingsplannen geldt o.a. voor de (rijks)beschermde dorpsgezichten. Ook voor wijzigingen in dergelijke gebieden gelden regels. Zo is in de rijksbeschermde dorpsgezichten bouwen aan de voor- en zijgevels niet vergunningvrij; op een strook erf loodrecht achter de achtergevel kan dit wel zonder vergunning, tenzij dit erf grenst aan de openbare weg.

1.4 Wettelijke adviseurs

Een vast onderdeel van de vergunningprocedure is het verzoek om advies aan de wettelijke adviseurs: bij rijksmonumenten zijn dat naast de gemeentelijke adviescommissie in sommige situaties de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Provincie Gelderland.

1.5 Ambtelijke toets

De regels voor dit alles zijn verankerd in rijksregelgeving. Zo op het eerste oog is er dus weinig ruimte om hierin wat te veranderen. Dat is jammer want een strikte toepassing van de vergunningplicht is niet altijd zinvol. Dat geldt bijvoorbeeld voor plannen waarvan op voorhand duidelijk is dat de monumentale waarden er niet door worden aangetast. In die gevallen voegt de vergunningplicht niet veel toe aan de instandhoudingsopgave. Voor eigenaren betekent het echter wel extra werk en kosten en voor de gemeente ook. In andere gevallen kunnen de juiste beslissingen pas in de uitvoering na verlening van de omgevingsvergunning genomen worden. Denk daarbij aan het bepalen van de omvang van het voegwerkherstel. Voor sommigen kan de vergunningplicht ook een drempel zijn om te gaan verduurzamen terwijl de verduurzamingsplannen op zichzelf zonder meer vergund kunnen worden. In die situaties is de vergunningplicht dus eerder contraproductief.

1.6 Vrijstelling vergunningplicht |het Delftse model

De Gemeenteraad van Rheden heeft daarom besloten dat bij bepaalde werkzaamheden aan een monument of binnen een waardevol cultuurhistorisch gebied kan worden volstaan met een ambtelijke toets. Indien die toets uitwijst dat de beoogde werkzaamheden binnen de algemeen geldende normen voor een goede monumentenzorg worden uitgevoerd, zal de gemeente een eigenaar niet houden aan de vergunningplicht voor het erfgoedaspect. Het is dan nog steeds mogelijk dat voor een ander aspect (bouw, milieu etc.) wél een vergunning benodigd is. Ook bij een ambtelijke toets kan om stukken gevraagd worden om de voorgestelde werkzaamheden nader te onderbouwen of te duiden.
Deze aanpak is gebaseerd op de werkwijze in de gemeente Delft, waar sinds 2007 op deze wijze wordt gewerkt. Deze aanpak blijkt efficiënt te zijn en juridisch houdbaar.

1.7 Onderhoud

Tenslotte: regulier onderhoud is vergunningvrij. Hiervan is sprake als bij dat onderhoud de detaillering, profilering en vormgeving, materiaalsoort en kleur niet wijzigen en als wordt gewerkt conform de *Uitvoeringsrichtlijnen Erfgoed Rheden 2022*. Voor dit reguliere onderhoud is geen ambtelijke toets nodig. Om zoveel mogelijk historisch materiaal te bewaren, is wel belangrijk dat aan het onderhoud een technische noodzaak ten grondslag ligt. Indien werkzaamheden het reguliere onderhoud te boven gaan, is sprake van restauratie en is wel een ambtelijke toets of vergunning nodig.

Leeswijzer
Door het *Toetsingskader vergunningplicht erfgoed Rheden* toe te passen worden onnodige vergunningprocedures en administratieve lasten voor monumenteigenaren voorkomen. Ook deze minder ingrijpende werkzaamheden dienen echter wel passend te zijn bij het monument. Daarom worden in hoofdstuk 2 algemeen gangbare uitgangspunten binnen de monumentenzorg besproken die altijd bij de toetsing van plannen worden gehanteerd. Deze uitgangspunten staan ook in het door burgemeester en wethouders vastgestelde *Uitvoeringskader Erfgoed Rheden 2022*. In het uitvoeringskader zijn de algemene uitgangspunten nader uitgewerkt en zijn technische aanwijzingen toegevoegd. Bij de ambtelijke toets wordt gekeken of de werkzaamheden binnen dat uitvoeringskader worden uitgevoerd. In hoofdstuk 3 wordt per onderdeel van een monument omschreven in welke gevallen een erfgoedadviseur van de gemeente kan beslissen een eigenaar niet aan de vergunningplicht wat betreft het monumentenaspect te houden. In hoofdstuk 4 wordt tenslotte datzelfde voor de gebieden met de dubbelbestemming cultuurhistorie (zoals de beschermde dorpsgezichten) omschreven.

2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN MONUMENTENZORG

2.1 Restauratieprincipes zijn leidend

We willen monumenten (zowel de gebouwde als de groene monumenten zoals landgoederen, parken en begraafplaatsen) in stand houden en op een goede wijze doorgeven aan volgende generaties. Dat doen we allereerst door onderhoud te stimuleren via o.a. de *Subsidieverordening Erfgoed Rheden*. Waar sprake is van wijzigingen moeten deze voldoen aan de restauratieprincipes die algemeen gangbaar zijn binnen de monumentenzorg in Nederland, zoals weergegeven in paragraaf 2.2. t/m 2.5.

2.2 Behoud gaat voor vernieuwing

Elke ingreep in historisch materiaal is in mindere of meerdere mate een aantasting van cultuurhistorische waarden, omdat deze ten koste gaat van de afleesbaarheid van de ontwikkeling van het monument, het ambacht en het vroegere gebruik. Daarom is het zaak bij herstel alleen het noodzakelijke te doen en zoveel mogelijk materiaal te sparen. Deze filosofie is vastgelegd in de zogenaamde restauratieladder, een hiërarchische aanpak, waarbij conserveren voor repareren gaat en repareren de voorkeur heeft boven vernieuwen.

De restauratieladder (naar: *Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg*)

1.	Conserveren (onderhoud)		
2.	Repareren		
3.	Vernieuwen	a.	kopiëren
		b.	imiteren
		c.	verbeteren

Uit de tabel volgt dat als vervanging van waardevolle onderdelen of constructies onontkoombaar is, deze overeenkomstig de bestaande, historisch juiste vormgeving en detaillering met behulp van de bestaande, historisch juiste materialen en technieken dienen te worden uitgevoerd.

Toe te voegen elementen ten behoeve van comfort- of functieverbetering dienen op een zodanige wijze te worden ingepast dat dit (hoegenaamd) geen consequenties heeft voor de historische vormgeving of detaillering (bijvoorbeeld isolatie t.b.v. warmte en geluid, beschermende beglazing, ventilatie etc.). Indien dat wel het geval is, dan wordt in het kader van een vergunningprocedure gekeken of de consequenties aanvaardbaar zijn.

2.3 Respecteer de ontwikkelingsgeschiedenis

Het oorspronkelijk ontwerp maar ook de historische ontwikkeling vertegenwoordigen belangrijke cultuurhistorische waarden. Niet zelden is een latere fase in het leven van een monument historisch gezien van groter belang dan de ontstaansfase. Geen enkel monument verkeert bovendien meer in zijn oorspronkelijke staat. Het reconstrueren van een fase uit het leven van een monument maakt de ontwikkelingsgeschiedenis minder herkenbaar, en kan leiden tot het verlies van historisch materiaal ten gunste van toevoegingen die een historisch beeld moeten oproepen maar desondanks ‘nieuw’ zijn.

2.4 Veranderingen zijn bij voorkeur omkeerbaar (reversibel)

Als aan nieuwe eisen tegemoetgekomen kan worden met toevoegingen die omkeerbaar zijn, dan is dat het meest wenselijk. Op die manier kan het monument in iedere levensfase worden aangepast aan de gebruikseisen van die tijd, terwijl het gebouw in essentie ongewijzigd en de monumentale waarden ongemoeid blijven.

3. AMBTELIJKE TOETS | BIJ EEN MONUMENT

3.1 Ambtelijke toets | hoofdregel

In de volgende drie situaties kan worden volstaan met een ambtelijke toets:

1. Als van tevoren vaststaat dat het advies van de wettelijke adviseurs positief zal zijn, bijvoorbeeld op basis van eerder uitgebrachte adviezen over de gewenste ingreep.
2. Als het gaat om technische ingrepen waarvoor de norm objectief vastligt in het gemeentelijke uitvoeringskader, dan wel in de landelijke uitvoeringsrichtlijnen voor de restauratiesector van de Stichting Erkende Restauratiekwaliteit.
3. Als er consensus is dat het een ingreep van ondergeschikte aard betreft.

Voor een opsomming zie hieronder paragraaf 3.2.

Indien de beoogde werkzaamheden meer ingrijpend zijn of wanneer sprake is van een afweging van belangen, bijvoorbeeld een afweging tussen het gebruiksbelang en de monumentale waarde, is een vergunning noodzakelijk. In dat geval vraagt de gemeente advies aan haar wettelijke adviseurs. Ook als naar aanleiding van de (voorgenomen) werkzaamheden zienswijzen of bezwaren worden ingediend en/of er verschil van inzicht is over de ambtelijke toets, wordt de eigenaar aan de vergunningplicht gehouden zodat een goede afweging kan plaatsvinden. Ten slotte laat een en ander onverlet dat op andere gronden dan de monumentenstatus een (omgevings-)vergunning noodzakelijk kan zijn.

3.2 Ambtelijke toets | uitwerking op onderdelen

Voor de onderstaande, veel voorkomende werkzaamheden kan de gemeentelijke erfgoedadviseur het akkoord geven, met inachtneming van het bepaalde in de paragrafen 3.1 en 3.3.

1. Monumentale (groen)aanleg

Een ambtelijke toets volstaat bij het:

a. aanbrengen van ondergeschikte wijzigingen aan monumentaal of cultuurhistorisch groen;
b. wijzigen van groen op een buitenplaats of landgoed, passend binnen een daarvoor door de gemeentelijke adviescommissie belast met de advisering over monumenten positief beoordeelde visie;
c. herstel van cultuurhistorisch groen en de verharding van paden, tuinsieraden en hekken;
d. bouwen bij een monument, mits er wordt voldaan aan de bepalingen van het bestemmingsplan/ omgevingsplan, de landelijke regels voor vergunningvrij bouwen en redelijke eisen van welstand en de bouwactiviteit geen negatieve gevolgen heeft voor de cultuurhistorische waarden van het monument.

2. Constructies

Een ambtelijke toets volstaat bij het:

a. herstellen of vervangen van vloerdelen, houten balken, onderdelen van spanten, sporen of gordingen;
b. wijzigen van de constructie vanwege de bestrijding van houtaantasters;
c. herstellen of vervangen van gevelankers;
d. herstel van dragend metselwerk;
e. herstel van historische betonconstructies;
f. herstel van historische ijzer- of staalconstructies;
g. maken van een enkele doorbraak ter grootte van maximaal een dubbele deur in een binnenmuur (<1.80m), mits die past in de historische structuur en er geen interieurwaarden verloren gaan.

3. Gevels

Een ambtelijke toets volstaat bij het:

a. herstellen of vervangen van het pleister-, metsel- en/of voegwerk;
b. herstellen of vervangen van gevelornamenten - bijvoorbeeld van hardsteen of pleisterwerk;
c. aanbrengen van een gevelafwerking die in de bestaande situatie niet aanwezig was;
d. uitvoeren van werkzaamheden aan recente gevels (=enkele decennia oud);
e. reinigen van de gevel;
f. aanbrengen van een anti-graffitilaag;
g. aanbrengen van toevoegingen van ondergeschikte aard;
h. volledig of grotendeels vervangen van oude verflagen;
i. wijzigen van de kleurstelling (op basis van kleurhistorisch onderzoek);
j. herstellen of vervangen van delen van ramen en kozijnen conform de bestaande situatie;
k. volledig vervangen van een enkel kozijn, raam en/of luik conform bestaand of door een kozijn of raam met een oorspronkelijke indeling;
l. verwijderen van voorzetramen aan de buitenzijde;
m. herstellen van glas-in-lood en/of het plaatsen van een beschermende voorzetbeglazing;
n. aanbrengen van een doorvalbeveiliging.

4. Daken en goten
Een ambtelijke toets volstaat bij het:
a. vervangen van dakpannen, bitumen dakbedekking, riet of leien;
b. vervangen van een schoorsteen die in zeer slechte staat verkeert;
c. wijzigen of toevoegen van hemelwaterafvoeren en goten;
d. aanbrengen van een klein dakraam in een zij- of achterdakvlak, mits dit niet zichtbaar is vanaf openbaar toegankelijk gebied;
e. verwijderen van niet-historische dakramen;
f. aanbrengen van een installatie op een plat dak, mits deze niet zichtbaar is vanaf openbaar toegankelijk gebied;
g. verwijderen of aanbrengen van een doorvoer, bijvoorbeeld voor een Cv-ketel.

5. Interieur
Een ambtelijke toets volstaat bij het:
a. herstel van monumentale interieuronderdelen, mits beperkt van omvang en niet specialistisch van aard;
b. volledig of grotendeels vervangen van de oude verflagen;
c. veranderen van de kleurstelling in monumentale ruimtes (op basis van kleurhistorisch onderzoek);
d. verhelpen van vochtproblemen;
e. verwijderen van asbest.

6. Energiebesparende maatregelen
Een ambtelijke toets volstaat bij het:
a. uitvoeren van energiebesparingsadviezen voor monumenten waarvoor de gemeente opdrachtgever was, omdat hierin rekening is gehouden met de monumentale waarden;
b. plaatsen van een achterzetbeglazing aan de binnenzijde van het raam;
c. plaatsen van dun isolatieglas in bestaande ramen of deuren;
d. isoleren van een dak aan de buitenzijde;
e. isoleren van gevels of de kap aan de binnenzijde, mits er geen sprake is van monumentale interieurwaarden.

3.3. Ambtelijke toets | uitvoering
Bij de toets onderzoekt de erfgoedadviseur welke erfgoedwaarden in het geding zijn en betrekt hij/zij in ieder geval:
- de technische conditie van het monument;
- de algemene uitgangspunten binnen de monumentenzorg in hoofdstuk 2;
- het gemeentelijke *Uitvoeringskader Erfgoed Rheden 2022*.

Het resultaat van de ambtelijke toets wordt altijd schriftelijk vastgelegd. Om het doel van het toetsingskader - het gemakkelijker maken voor de monumenteigenaar - niet uit het oog te verliezen gebeurt dit bij voorkeur in een email. In verband met de rechtszekerheid en transparantie worden de afspraken vastgelegd in het vergunningensysteem.

4. AMBTELIJKE TOETS | GEBIEDEN MET DUBBELBESTEMMING CULTUURHISTORIE

4.1 Gebieden met dubbelbestemming cultuurhistorie
Rheden kent een aantal gebieden waarvoor de dubbelbestemming cultuurhistorie geldt. De historische-ruimtelijke kwaliteiten in de vorm van het samenspel tussen de gebouwen en groen- en waterstructuren (ook wel: het rode, groen en blauwe erfgoed) in deze gebieden zijn zwaarwegend bij het beantwoorden van de vraag of een wijziging in het gebied is toegestaan of niet. Dit kan gaan om bijvoorbeeld de oude dorpskernen maar ook om gebieden met een beschermde status zoals de beschermde dorpsgezichten. Dit hoofdstuk gaat over het ambtelijk mandaat voor wijzigingen in deze gebieden.

4.2 Beschermde dorpsgezichten
Beschermde dorpsgezichten zijn door het Rijk aangewezen. Doel daarvan is het behoud van de ruimtelijke en historische karakteristiek van deze gebieden. Dat gebeurt door bij nieuwe ontwikkelingen rekening te houden met de historische kenmerken van het gebied. Het gaat hierbij om de historische structuur qua verkaveling, het beloop van historische wegen, de plaats van groene elementen en water, de samenhang in de bebouwing en het samenspel tussen de bebouwing en open(bare) ruimtes. De gemeente is verplicht om de bescherming van een beschermd dorpsgezicht te regelen in het bestemmingsplan (na invoering Omgevingswet: omgevingsplan). Aangezien in een bestemmingsplan niets geregeld kan worden met betrekking tot het uiterlijk van gebouwen, hanteren bijna alle gemeentes met een beschermd gezicht daarnaast regels met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit. In Rheden liggen deze regels vast in de Welstandsnota, die daarmee ook een belangrijk beleidsinstrument is om erfgoedwaarden te beschermen zonder grote hoeveelheden panden aan te hoeven wijzen als beschermd monument. Een onafhankelijke commissie van deskundigen toetst aan de regels in de nota.

4.3 Ambtelijk toets | hoofdregel
In de volgende drie situaties kan worden volstaan met een ambtelijke toets:
a. Als van tevoren vaststaat dat het advies van de wettelijke adviseurs positief zal zijn, bijvoorbeeld op basis van eerder uitgebrachte adviezen over de gewenste ingreep.
b. Als de regels weinig tot geen interpretatievrijheid bieden.
c. Als er consensus is dat het een ingreep van ondergeschikte aard betreft.

Voor een opsomming zie hieronder paragraaf 4.4.

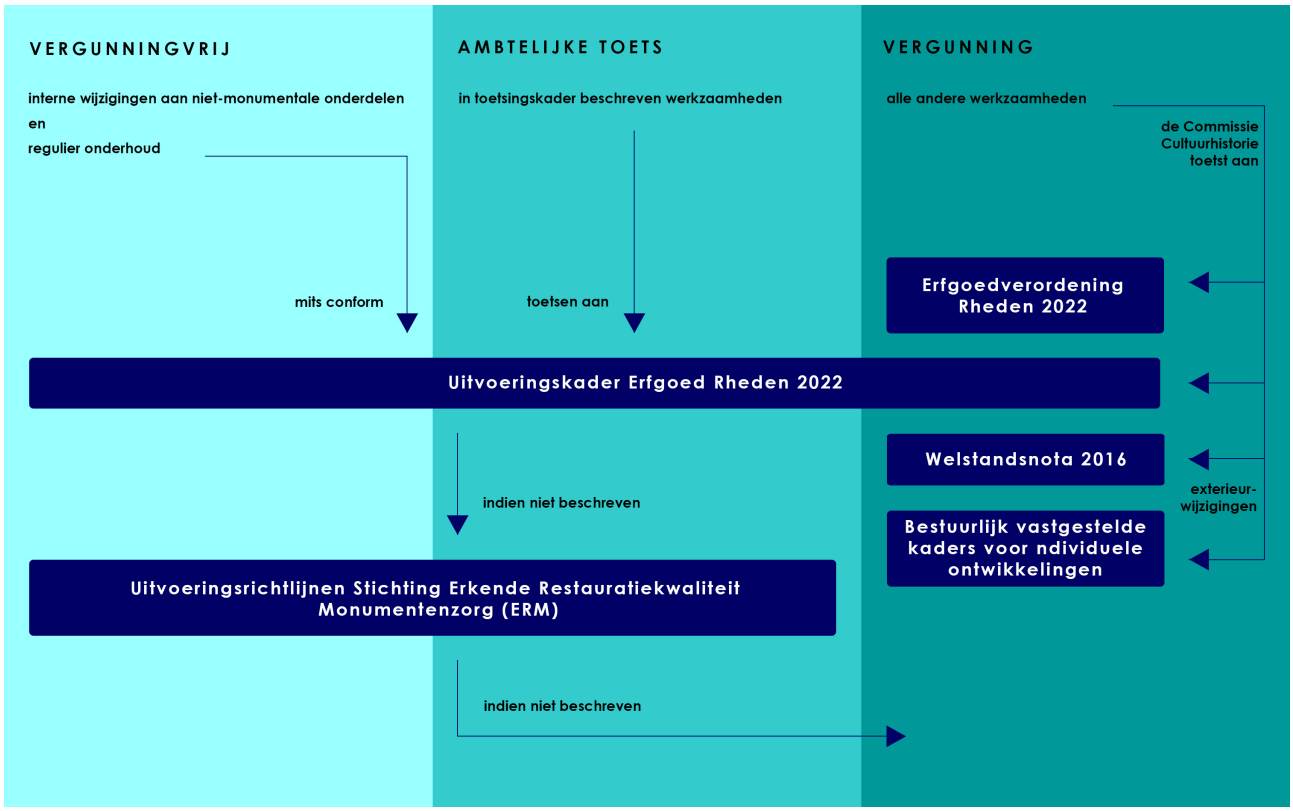
Indien de beoogde werkzaamheden meer ingrijpend zijn of wanneer sprake is van een afweging van belangen, bijvoorbeeld een afweging tussen het gebruiksbelang en de cultuurhistorische waarde, is een vergunning noodzakelijk. In dat geval vraagt de gemeente advies aan haar wettelijke adviseurs. Ook als naar aanleiding van de (voorgenomen) werkzaamheden zienswijzen of bezwaren worden ingediend en/of er verschil van inzicht is over de ambtelijke toets, wordt de eigenaar aan de vergunningplicht gehouden zodat een goede afweging kan plaatsvinden. De toestemming laat ten slotte onverlet dat op andere gronden een (omgevings-)vergunning vereist kan zijn.

4.4 Ambtelijke toets | uitwerking op onderdelen voor kleine bouwwerken
Bij deze veel voorkomende, ondergeschikte wijzigingen binnen een gebied met een dubbelbestemming cultuurhistorie kan een daartoe gemandateerde ambtenaar na toetsing aan de Welstandsnota en het bestemmings- dan wel omgevingsplan akkoord geven voor het aanbrengen dan wel wijzigen van:
a. dakramen;
b. zonnepanelen en zonnecollectoren;
c. kozijn- en gevelwijzigingen;
d. zonwering;
e. rolluiken;
f. reclame-uitingen;
g. erfafscheidingen;
h. vlaggenmasten;
i. installaties;
j. kleine bouwwerken, zoals bijvoorbeeld een containerberging of een speeltoestel.

5. Ambtelijke toets | uitvoering
Bij de toets onderzoekt de erfgoedadviseur welke erfgoedwaarden in het geding zijn en betrekt hij/zij in ieder geval de criteria voor kleine bouwwerken uit de gemeentelijke *Welstandsnota* en het *Welstandsbeleid zonnepanelen in rijksbeschermde dorpsgezichten*.

Het resultaat van de toets wordt altijd schriftelijk vastgelegd; bij voorkeur in een email om het doel van het toetsingskader – het gemakkelijker maken voor de eigenaar – niet uit het oog te verliezen. Ook hier worden de afspraken vastgelegd in het vergunningensysteem met het oog op rechtszekerheid en transparantie.

BIJLAGE 1 | VERGUNNINGPLICHT VOOR MONUMENTEN



BIJLAGE 2 | VERGUNNINGPLICHT VOOR WIJZIGINGEN IN GEBIEDEN MET DE DUBBELBESTEMMING CULTUURHISTORIE

