

Quick Scan Handhaving Monumenten



Rekenkamercommissie Overbetuwe 2015



Overbetuwe, 27 oktober 2015

gemeente **Overbetuwe**



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Hoofdstuk1 Inleiding	5
Hoofdstuk 2 Instrumenten van de gemeente	6
2.1 Regelgeving monumenten	6
2.2 Monumentenbeleid van de gemeente	10
2.3 Handhavingsbeleid van de gemeente	11
Hoofdstuk 3 Bevoegdheid en organisatie toezicht en handhaving	13
3.1 Bevoegdheid	13
3.2 Organisatie	13
3.3 Inzicht in de onderhoudsstaat van monumenten	14
Hoofdstuk 4 Beschrijving cases	13
Hoofdstuk 5 Rekenkameronderzoek 2013 naar handhaving	25
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	26
Hoofdstuk 7 Wederhoor en nawoord rekenkamercommissie	28
7.1 Wederhoor College	28
7.2 Nawoord Rekenkamercommissie	30
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	31





Voorwoord

Voorwoord

De rekenkamercommissie heeft het thema gemeentelijke monumentenbeleid als onderzoeks-
onderwerp opgenomen in haar programmering als quick scan. Dit op verzoek van enkele raads-
fracties, die nader geïnformeerd wilden worden over de aspecten van handhaving, mede naar
aanleiding van casuïstiek.

In de quick scan is ingezoomd op verloederde panden en wat de gemeente daar aan kan doen.
Het onderzoek is bedoeld om de gemeenteraad meer inzicht te geven in de handhavingproble-
matiek tegen de achtergrond van de gemeentelijke bevoegdheden terzake.

Wij danken de ambtelijke staf die ons de gewenste informatie aanreikte en op de casuïstiek
nader toelichting heeft gegeven.

Wij hopen met deze quick scan bij te dragen aan een beter inzicht in de mogelijkheden van toe-
passing van handhavinginstrumenten ten aanzien van monumenten die 'in gevaar' verkeren.

Namens de rekenkamercommissie Overbetuwe,

De voorzitter,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G.W.M. van Vugt', with a stylized flourish at the end.

G.W.M. van Vugt



Hoofdstuk 1 Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2015 heeft de rekenkamercommissie een quick scan opgenomen naar de uitvoering van het gemeentelijk monumentenbeleid. Aanleiding was een vraag vanuit de raadsfracties: 'Hoe ga je om met monumenten (rijks of gemeentelijk) en hoe borg je dat je dat beleid ook consequent uitvoert. Voorbeelden zijn Rijksweg Zuid 1,3,5 en boerderij Rijzenburg, beide vervallen geraakt.'

In de quick scan is onderzocht welke instrumenten de gemeente heeft in het voorkomen van verloedering van monumenten en het optreden daartegen. Van enkele cases is nagegaan hoe het proces is verlopen, of en welke instrumenten de gemeente heeft ingezet.

Voor dit onderzoek zijn relevante documenten geraadpleegd en gesprekken gevoerd met enkele medewerkers van de gemeente Overbetuwe. De rapportage is voor een feitencheck voorgelegd aan de betrokken ambtenaren, wat geleid heeft tot enkele aanpassingen en aanvullingen in het rapport. Daarna is het rapport voor hoor en wederhoor aan het college gezonden. De reactie van het college is integraal in dit rapport opgenomen.

Vlak nadat de rekenkamercommissie haar concept-rapport voor bestuurlijke wederhoor eind september 2015 had aangeboden, kwam de uitspraak van de Raad van State over het pand Rijksweg Zuid 3-5 in de openbaarheid. Aangezien in het rapport al ingegaan was op de tussenuitspraak van de Voorzieningenrechter van de Raad van State (van 11 maart 2015), heeft de rekenkamer gemeend om ook de uitspraak van 30 september 2015 in haar eindversie mee te nemen, door de relevante passages uit de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak te vermelden. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamercommissie ook een aanbeveling richting de gemeenteraad toegevoegd. Deze laatste toevoegingen zijn geen onderdeel van de bestuurlijke wederhoor geweest.



Hoofdstuk 2

Instrumenten van de gemeente

2.1 Regelgeving monumenten

Aanwijzing als beschermd monument

De regels voor het cultureel erfgoed zijn vastgelegd in de Monumentenwet. In deze wet is geregeld hoe gebouwen aangewezen kunnen worden als beschermd monument. Er zijn verschillende gebouwde monumenten: rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten. Uitgangspunt is dat een monument slechts op één lijst voorkomt. Het rijk houdt een register bij van de 55.000 beschermde rijksmonumenten.

Gemeenten kunnen, op basis van een gemeentelijke erfgoedverordening, een bijzonder gebouw op de gemeentelijke monumentenlijst plaatsen. Op grond van de autonome verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad (artikel 147 Gemeentewet) is deze namelijk bevoegd om regels te stellen. Het college van B&W kan een gebouw tot gemeentelijk monument aanwijzen en kan bepalen dat voor het slopen of wijzigen van een monument een omgevingsvergunning is vereist.

Overbetuwe kent gemeentelijke- en rijksmonumenten die als beschermd monument zijn aangewezen. Deze zijn op twee lijsten geplaatst, die via de gemeentelijke website zijn te raadplegen. Op de website is nu nog vermeld dat op deze documenten is aangegeven of het object vanwege architectuur-, sociaal-, cultuurhistorische- of landschappelijke waarde, is geplaatst op de rijks- of gemeentelijke monumentenlijst (zie Redengevende beschrijving). De redengevende beschrijving is echter niet via de website te benaderen. In de gesprekken werd aangegeven dat aan de websitebeheerder zal worden gevraagd om de zin over de redengevende beschrijving te schrappen. Het wordt teveel geacht om deze documenten per monument op de website te plaatsen. De rekenkamercommissie acht het wel van belang dat deze informatie makkelijk te raadplegen is. Zij meent dat dit eenvoudig via een link op de gemeentelijke website is te verwezenlijken.

Uit de lijsten blijkt dat in de gemeente Overbetuwe 71 rijksmonumenten zijn aangewezen en 201 gemeentelijke monumenten (stand 2010). De gemeente beschikt inmiddels over een meer actuele lijst (stand 2014). In de gesprekken werd aangegeven dat de website momenteel wordt aangepast, waarbij deze meer actuele lijst op de website wordt geplaatst.

Instandhouding monumenten

De juridische basis voor de bescherming van monumenten is in de [Monumentenwet](#) opgenomen: "Het is verboden om een beschermd monument te beschadigen of te vernielen". In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een [vergunningplicht](#) opgenomen voor het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een monument (art. 2.1, 1e lid, onder f). Als het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een beschermd monument leidt tot ontsiering of het in gevaar brengen van het monument, dan geldt voor deze zaken ook



een vergunningplicht. Minder omvangrijke activiteiten aan monumenten zijn over het algemeen vrijgesteld van de vergunningplicht. In dat geval blijft het algemene beschermingsartikel van de Monumentenwet (artikel 11, eerste lid) van toepassing.

Op grond van de Wabo (artikel 2.2. 1e lid, onder b) kan een college van B&W deze vergunningplicht ook van toepassing verklaren op de aangewezen gemeentelijke monumenten.

De raad van de gemeente Overbetuwe heeft op 19 november 2011 een Erfgoedverordening vastgesteld die vanaf 1 mei 2011 geldig is voor de gemeentelijke beschermde monumenten. Daarin is een artikel opgenomen dat betrekking heeft op de instandhouding van het gemeentelijk monument:

Erfgoedverordening Gemeente Overbetuwe

Artikel 10 Instandhoudingsbepaling

1. Het is verboden een gemeentelijk monument, als bedoeld in artikel 1, onder a., sub 1., te beschadigen of te vernielen.
2. Het is verboden zonder vergunning van het college of in strijd met de bij zodanige vergunning gestelde voorschriften:
 - a. een gemeentelijk monument, als bedoeld in artikel 1, onder a., sub 1., af te breken, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen;
 - b. een gemeentelijk monument, als bedoeld in artikel 1, onder a., sub 1., te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een dusdanige wijze, dat het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.
3. Het verbod en de vergunningplicht, als bedoeld in het tweede lid, gelden niet als het college nadere regels stelt over de wijze waarop werkzaamheden moeten worden uitgevoerd.

De gemeente is op grond van de Wabo bevoegd om handhavend op te treden als een rijks- of gemeentelijk monument zonder vergunning gesloopt of gewijzigd wordt. De Erfgoedverordening geeft nog een extra titel om in dergelijke gevallen handhavend op te treden als het gaat om een gemeentelijke monument.

Onderhoudsplicht (bron: [http://www.monumententoezicht.nl/handhaving/onderhoudsplicht¹\)](http://www.monumententoezicht.nl/handhaving/onderhoudsplicht¹))

Aan een eigenaar van een monument kan in beginsel niet de verplichting worden opgelegd om zijn monument te onderhouden. De wetgever heeft er expliciet voor gekozen om geen onderhoudsplicht voor (rijks)monumenten in te stellen. Gevolg hiervan kan zijn dat een eigenaar het pand zodanig laat aftakelen dat op het moment dat een sloopvergunning wordt gevraagd, het bevoegd gezag niet anders kan dan de sloopvergunning voor het monument verlenen. Uit de

¹ Monumententoezicht.nl is een hulpmiddel voor de bouwkundig onderlegde toezichthouder en voor de juridisch medewerker die belast is met het toezicht en de handhaving bij werkzaamheden aan gebouwde monumenten. Met deze site willen de ERM, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (ver BWT) praktijkkennis overdragen en door het formuleren van handreikingen een bijdrage leveren aan een onderbouwde en uniforme werkwijze van gemeenten.



jurisprudentie kan worden afgeleid dat het wel mogelijk is conserverende maatregelen af te dwingen bij (ernstige) verwaarlozing van (schade aan) het monument. De minister van OCW heeft dit op 18 november 2014 naar aanleiding van een vraag over onrendabele monumenten als volgt onderstreept:

Uit de brief van de minister van OCW van 18 november 2014:

'De systematiek van de wet, eerst de Monumentenwet 1988 en inmiddels de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is dat ten aanzien van rijksmonumenten zowel tegen het passief verwaarlozen (geen onderhoud plegen inzake het wind- en waterdicht houden van een monument) als het actief verwaarlozen (bijvoorbeeld het bewust openlaten van ramen en deuren) of slopen zonder vergunning handhavend kan worden opgetreden door de bevoegde gemeente. Dit is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) eerder bevestigd² en recent nogmaals onderschreven³.'

De minister verwijst hierbij naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 februari 2012 (casus Roerdalen, hierbij had het college een last onder dwangsom opgelegd onder meer voor het dichten van goten, zodat het hemelwater niet in de muren zou dringen, waardoor deze poreus dreigden te raken. Tegen deze lastgeving was bezwaar gemaakt, maar de afdeling heeft het college van Roerdalen op dit punt in het gelijk gesteld). De afdeling heeft hiermee beslist dat passieve verwaarlozing van monumenten een situatie behelst, die in strijd is met de rechtsregels. Er moet dan sprake van zijn dat het voortbestaan van het monument gevaar loopt.

De minister vervolgt haar brief als volgt:

Uit de brief van de minister van OCW van 18 november 2014:

'Daarbij heeft de Afdeling aangegeven dat de financiële positie van een eigenaar, de eigenaar niet ontslaat van de verplichting om verwaarlozing van een monument te voorkomen en ook geen reden is dat de gemeente dient af te zien van handhavend optreden. Ook eigenaren van onrendabele rijksmonumenten dienen dus de nodige maatregelen tegen verval van het rijksmonument te nemen. Daarbij heeft de Afdeling wel bepaald dat de gemeente in een handhavingsbesluit duidelijk dient te omschrijven welke maatregelen moeten worden genomen om het gevaar voor het voortbestaan van het rijksmonument te stoppen. Een volledige restauratie van het rijksmonument kan niet door de gemeente worden afgedwongen en daarom is het van belang dat er tijdig handhavend door gemeenten wordt opgetreden.'

² AbRvS 1 februari 2012, zaaknummer: 201101486/1/A2.

³ AbRvS 20 augustus 2014, zaaknummer: 201308200/1/A1.



Gemeenten maken ook steeds vaker en eerder gebruik van deze handhavingsbevoegdheid, zeker nu zij zich gesterkt voelen door de rechterlijke macht. Daarnaast staat het belangenorganisaties en burgers vrij om gemeenten op deze handhavingsbevoegdheid te wijzen en om een verzoek tot handhaving bij de gemeente in te dienen. Indien een handhavingsverzoek wordt ingediend, is de gemeente verplicht om een besluit te nemen, waartegen dan weer rechtsmiddelen open staan.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (hierna: RCE) heeft geregeld contact met gemeenten over het behoud van (rijks)monumenten en wijst gemeenten – mede op basis van de jurisprudentie – op het belang van tijdig optreden tegen het verwaarlozen van rijksmonumenten. Daarnaast wordt de handhavingsbevoegdheid onder de aandacht gebracht via de voorlichting door de RCE. Dit onderwerp heeft dus zowel op rijksniveau als op lokaal niveau de aandacht. Ik ben dan ook van mening, tevens onderschreven door de rechterlijke uitspraken van de laatste jaren, dat de beschikbare wettelijke procedures rondom sloop, maar ook herstel van monumenten, voldoen indien ze consequent en tijdig worden ingezet. Gesteund door de jurisprudentie zie ik geen aanleiding om het stelsel te wijzigen, nu voor alle betrokken partijen duidelijk is wat de spelregels zijn en waar alle partijen zich aan moeten houden.'

Twee wettelijke bepalingen zijn hierbij van belang:

- Het verbod in de Monumentenwet om een beschermd rijksmonument te beschadigen of te vernielen (artikel 11, eerste lid Mw).
- De vergunningplicht voor het slopen, verstoren, verplaatsen, of in enig opzicht wijzigen van een gebouwd rijksmonument, of voor het zodanig herstellen of (laten) gebruiken van het monument waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht (artikel 2.1, lid 1, onder f Wabo).

De door de minister aangehaalde uitspraken van de Raad van State zijn ook van toepassing op het vergelijkbare verbodsartikel in de gemeentelijke monumenten- of erfgoedverordening, zodat een gemeente ook handhavend kan optreden bij passieve of actieve verwaarlozing van een gemeentelijk monument⁴.

Op de website Monumententoezicht.nl wordt aangegeven dat buiten de monumentenwetgeving ook al mogelijkheden bestonden om op te treden tegen vervallen panden. Het college kan soms handhavend optreden bij strijd met het Bouwbesluit, strijd met de Erfgoedverordening en via de Woningwet, of ernstige strijd met criteria uit de Welstandsnota. Daarnaast geven de subsidieregelingen (o.a. het Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) 2013) een basis voor handhaving op het gebied van achterstallig onderhoud, mits er subsidies zijn verleend. Een verleende subsidie kan eventueel worden ingetrokken, als na de vaststelling van subsidie blijkt dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden om het pand in goede staat te houden.

⁴ Bron: www.monumententoezicht.nl, website van Stichting Erkende Restauratiekwaliteit Monumentenzorg (ERM). De stichting ERM is opgericht om de kwaliteit van het restaureren van monumenten op een breed gedragen kwaliteitsniveau te brengen en te houden. Daartoe werken opdrachtgevers, overheden en bij het restaureren betrokken specialisten en bedrijven samen in de netwerkorganisatie ERM.



2.2 Monumentenbeleid van de gemeente

Op 27 april 2010 heeft de raad de Welstandsnota vastgesteld. Deze nota bevat eisen voor het uiterlijk van bouwwerken, waaraan de gemeente bouwplannen toetst. In de Welstandsnota zijn voor monumenten specifieke criteria opgenomen.

Bij de specifieke criteria voor monumenten wordt de vergunningprocedure toegelicht.

Uit de Welstandsnota:

'Voor elke wijziging aan een beschermd monument moet de eigenaar een vergunning (ex artikel 11 van de Monumentenwet) hebben. Het is verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen, zonder vergunning af te breken, te verstoren, te verplaatsen of te wijzigen, dan wel te herstellen en te gebruiken op een wijze die het monument ontsiert of in gevaar brengt.

Een dergelijke vergunning kan worden aangevraagd bij burgemeester en wethouders. Deze vergunning is dus vereist naast een eventuele bouwvergunning. Consequentie hiervan is dat er twee adviezen nodig zijn voor de beoordeling van een bouwvergunningplichtige wijziging aan een monument, namelijk een welstandsadvies en een monumentenadvies. '

Tot april 2011 fungeerden in Overbetuwe een welstandscommissie en een monumentencommissie. Deze commissies zijn na die datum samengevoegd in de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK). De CRK is een onafhankelijke commissie van deskundigen. Zij beoordeelt en adviseert alle aanvragen voor een omgevingsvergunning en plannen over het cultureel erfgoed in de gemeente. Het oordeel van de CRK wordt vastgelegd in een advies. Dit advies gaat naar het college van burgemeester en wethouders. Het college beslist dan of een omgevingsvergunning wordt afgegeven of niet. Een positief advies van de CRK is een voorwaarde voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

In de Welstandsnota is het welstandsbeleid voor monumenten als volgt verwoord:

Uit de Welstandsnota:

'Welstandsbeleid voor monumenten

Monumenten hebben een unieke waarde. Uitgangspunt is dat deze unieke waarde en daarmee de bebouwingskarakteristieken, zoals beschreven in de monumentenbeschrijving, worden behouden en waar mogelijk versterkt. Monumenten blijven echter alleen in goede staat als zij een nuttige maatschappelijke functie hebben. (Nieuwe) gebruiksmogelijkheden dienen dan ook zo min mogelijk te worden beperkt, zolang de cultuurhistorische waarde van het (rijks) monument maar behouden blijft.'

Hieruit volgt dat de gemeente zoveel mogelijk wil meewerken aan nieuwe gebruiksmogelijkheden van monumenten, onder de voorwaarde dat de cultuurhistorische waarde daarvan niet wordt aangetast.



De Welstandsnota bevat algemene (voor de hele gemeente gelijke) criteria voor monumenten. Volgens de nota kan de CRK haar beoordeling van een bouwplan voor een specifiek monument daarnaast baseren op de beschrijving per monument, inclusief waardering (de zogenaamde redengevende beschrijving).

Uit de Welstandsnota:

'Welstandscriteria voor monumenten

Voor bouwplannen tot wijziging van een monument of in de directe omgeving van een monument geldt dat:

- *situering, vormgeving en detaillering afgestemd dienen te worden op de bebouwingskarakteristieken van het monument zoals die in de beschrijving ter bescherming van het monument zijn omschreven;*
- *vernieuwende bouwplannen mogelijk zijn voor zover de bebouwingskarakteristieken die de cultuurhistorische waarde van het monument bepalen behouden blijven.*

De welstandscommissie toetst daarbij op de volgende aandachtspunten:

- *of hoofdvorm en situering passen bij het monument;*
- *of het bouwplan invloed heeft op de omgeving (indien van toepassing);*
- *of de verschijningsvorm voldoende kwaliteit heeft (hierbij worden de criteria voor architectonische kwaliteit gehanteerd zoals geformuleerd in paragraaf 6.2 van de Welstandsnota) en de bebouwingskarakteristieken van het monument respecteert;*
- *of de plaats en de afmetingen van raam-, deur- en andere gevelopeningen in de gevels op elkaar afgestemd zijn;*
- *of kleur- en materiaalgebruik en de detaillering passen bij het monument.'*

2.3 Handhavingsbeleid van de gemeente

Op 22 januari 2014 heeft de raad een handhavingsbeleid 'Proactief, transparant, daadkrachtig Samenhangend handhavingsbeleid Gemeente Overbetuwe 2014-2019' vastgesteld. Het college werkt dit handhavingsbeleid uit in tweejaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

In het handhavingsbeleid wordt met een prioriteitenmatrix gewerkt. Onderscheiden worden drie categorieën: hoge, gemiddelde en lage prioriteit. In de prioriteitenmatrix zijn in totaal 73 verschillende handhavingstaken beoordeeld op risico. Van deze taken heeft 32% een hoge prioriteit gekregen, 34% een gemiddelde en 34% een lage.

Bij de omschreven taken is de taak 'wijzigen van een monument' opgenomen, met het signaal 'grote aanpassing'. Deze taak heeft betrekking op het wijzigen van een monument. Het 'niet-onderhouden' van een monument kan hier onder worden begrepen, blijkens de juridische uitspraken, omdat dit ook kan leiden tot wijziging van het monument. Deze taak heeft een gemiddelde prioriteit, wat volgens het vastgestelde handhavingsbeleid het volgende inhoudt:

'Als het risico laag of gemiddeld is en de overtredingskans hoog, dan krijgt de handhavingstaak een gemiddelde prioriteit. Omdat het risico laag is hoeft niet direct te worden opgetreden. De intensiteit van toezicht en handhaving blijft zo beperkt mogelijk. Afhankelijk van de oorzaak van



de hoge overtredingskans wordt op een passende manier opgetreden. Taken met een gemiddelde prioriteit worden themagewijs aangepakt. Met een proactieve aanpak en met inzet van communicatiemiddelen wordt de kennis van een bepaalde regel vergroot. Doel is om taken met een gemiddelde prioriteit terug te dringen naar een lage prioriteit door de overtredingskans te verlagen.

De thema's kunnen voortvloeien uit wensen van de eigen organisatie (bijvoorbeeld naar aanleiding van het naleefgedrag op bepaalde aspecten of vanwege nieuwe wetgeving) of vanuit de regio (MRA/provincie) of prioriteiten vanuit het landelijk overleg milieu (LOM). '

In het Uitvoeringsprogramma Samenhangende handhaving 2014-2015 is aangegeven welke taken projectmatig worden aangepakt:

'Voor het jaar 2014 zijn twee projecten geformuleerd, te weten:

- het gebruik van vuurwerk;*
- reclame-uitingen.*

Voor het jaar 2015 zijn nog geen projecten geformuleerd, zodat de gemeente hiermee kan inspelen en reageren op maatschappelijke activiteiten die zich in 2014 voordoen en in 2015 meer aandacht vragen.'

Tijdens de gesprekken met de medewerkers werd aangegeven dat met de portefeuillehouder Handhaving is besproken dat het project reclameborden buitengebied in 2015 wordt voortgezet. Na vaststelling van het reclamebeleid zal het project zich verbreden naar reclame-uitingen in de kernen. Daarnaast bestaat de intentie om na de zomer te starten met een project illegale bewoning. Aangegeven werd dat dit onder andere afhankelijk is van de benodigde en beschikbare capaciteit.

In de capaciteitsplanning bij het Uitvoeringsprogramma Samenhangende handhaving 2014-2015 zijn alleen de handhavingstaken met een hoge prioritering opgenomen en voorzien van een urenplanning.



Hoofdstuk 3 Bevoegdheid en organisatie toezicht en handhaving

3.1 Bevoegdheid

Bij rijksmonumenten heeft de inspectie van de Rijksgebouwendienst formeel een toezichthoudende taak. Als er werkzaamheden plaatsvinden aan een monument, dan geldt het regime van de Wabo. Het is de bevoegdheid van de gemeente om hiervoor vergunning te verlenen en de taak van de gemeente om toezicht te houden op de uitvoering conform de vergunning.

Bij gemeentelijke monumenten heeft de gemeente een toezichthoudende taak en geldt uiteraard ook de Wabo en daarnaast de Erfgoedverordening.

3.2 Organisatie

Vanaf 2012 is in de gemeente Overbetuwe sprake van een splitsing tussen team Veiligheid en team Vergunningen. Handhaving is ondergebracht bij team Veiligheid. In 2014 is team Veiligheid opgeheven en is toezicht en handhaving ondergebracht bij team Vergunningen, dat sindsdien team Vergunningen en Handhaving heet. In beginsel zijn de functies toezichthouder en handhaver samengevoegd in een gecombineerde functie.

In het Uitvoeringsprogramma Samenhangende handhaving 2014-2015 is aangegeven dat voor de uitvoering van de zogenaamde programmatische taken in 2014 de volgende capaciteit beschikbaar is:

Tabel 1: Beschikbare capaciteit voor uitvoering van de programmatische taken in 2014

Werkveld	Aantal fte	Aantal uren
Bouw- en woningtoezicht	1	880
Algemeen toezicht/APV (boa's)	3,5*	3080
Brandweer	1	1150
Juridische ondersteuning	1,0 (vanaf 1 februari 2014, tot 1 februari 2014 0,7)	616

*waaronder 0,5 fte voor toezicht en handhaving in het kader van de Drank- en horecawet

Bron: Uitvoeringsprogramma Samenhangende handhaving 2014-2015

Toezicht en handhaving op de monumenten valt onder Bouw- en woningtoezicht. Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, zijn in de capaciteitsplanning bij het uitvoeringsprogramma alleen de handhavingstaken met een hoge prioritering opgenomen en voorzien van een urenplanning. Er zijn dus geen uren gepland voor structureel toezicht en handhaving op de monumenten. Structureel toezicht en handhaving op de monumenten vindt dus ook niet plaats, zo blijkt uit de gesprekken die de rekenkamercommissie met medewerkers voerde.

Binnen het team Vergunningen en Handhaving is een medewerker belast met de verlening van vergunningen voor monumenten. Deze medewerker is tevens toezichthouder en ziet toe op de naleving van de verstrekte vergunning voor werkzaamheden aan het monument. De medewerker is tevens secretaris van de monumentencommissie. Daarnaast is deze medewerker belast



met het beoordelen van subsidieaanvragen voor onderhoud aan monumenten. De gemeente heeft een budget voor onderhoudssubsidie voor gemeentelijke monumenten (jaarlijks € 21.500). Jaarlijks worden gemiddeld 20 aanvragen gedaan. Er wordt gewerkt met een subsidieplafond en een verdeelsleutel.

Om een subsidieaanvraag te beoordelen, bezoekt de betrokken medewerker het desbetreffende monument en beoordeelt hij de onderhoudstoestand. Vervolgens voert hij het toezicht uit op de uitvoering en op het eindresultaat.

De meeste monumenten worden bewoond. Er is op dit moment weer een toename in de aanvragen voor een subsidie voor onderhoudswerkzaamheden.

3.3 Inzicht in de onderhoudsstaat van monumenten

Hoewel er geen structureel toezicht is op de onderhoudsstaat van de monumenten, vindt er wel toezicht plaats op de onderhoudsstaat van monumenten in het kader van de subsidieverlening voor onderhoud aan monumenten. Dit gaat dan wel om de monumenten waarvoor een onderhoudssubsidie wordt gevraagd. De rekenkamercommissie merkt op dat in gevallen waarin sprake zou kunnen zijn van verwaarlozing, het voor de hand ligt dat er geen onderhoudssubsidie wordt gevraagd. De rekenkamercommissie schat derhalve in dat het toezicht in het kader van een subsidieaanvraag, waarschijnlijk niet zal plaatsvinden bij monumenten die verwaarloosd worden.

Volgens de medewerker die belast is met verlening van vergunningen en onderhoudssubsidies voor monumenten, tevens plaatsvervangend secretaris van de Commissie Ruimtelijke kwaliteit, is voor het bijhouden van een actueel inzicht in de onderhoudsstaat van de monumenten in de gemeente op jaarbasis 1 fte nodig. Daarbij hanteert hij het uitgangspunt dat een actueel inzicht vereist dat alle monumenten in de gemeente (300 rijks- en gemeentelijke monumenten en archeologische rijksmonumenten) jaarlijks beoordeeld worden. Gemiddeld kost een controle volgens hem ongeveer 1 dag per monument. De rekenkamercommissie tekent hierbij aan dat een actueel inzicht wellicht ook kan worden verkregen op basis van een periodieke controle (bijvoorbeeld eens per 5 jaar) met eventueel jaarlijks extra aandacht voor risicogeveallen.

In de interviews met medewerkers werd opgemerkt dat het lastig is om te bepalen wanneer sprake is van verwaarlozing van een monument. Als voorbeeld werd genoemd de restanten van een steenfabriekcomplex, dat in de oorlog is gebombardeerd, waarbij juist de vervallen staat de reden is dat er een monumentale status is afgegeven. In zo'n geval is het uiteraard niet aan de orde om de eigenaar te dwingen om zaken terug in oorspronkelijke staat te brengen.

Daarnaast werd gesteld dat een slechte onderhoudstoestand niet altijd meteen inhoudt dat er sprake is van verwaarlozing van een monument. In de gemeente zijn wel panden waarvan bekend is dat de staat van onderhoud slecht is. Als voorbeeld werd het gemeentehuis in Elst genoemd, waarbij sprake van achterstallig onderhoud. De rekenkamercommissie acht het niet waarschijnlijk dat de gemeente dit beschouwt als verwaarlozing, waarvoor een handhavingstraject zou moeten worden gestart.

Volgens de medewerker vergunning- en subsidieverlening monumenten zijn er in de gemeente Overbetuwe geen monumenten, waarbij er zorgen zijn over de veiligheid. De rekenkamercommissie tekent hierbij aan dat deze stelling niet is gebaseerd op structureel uitgevoerd toezicht in de afgelopen jaren.



Hoofdstuk 4 Beschrijving cases

Aanleiding voor dit onderzoek was de vraag vanuit de raadsfracties: 'Hoe ga je om met monumenten (rijks of gemeentelijk) en hoe borg je dat je dat beleid ook consequent uitvoert. Voorbeelden zijn Rijksweg Zuid 1,3,5 en boerderij Rijzenburg, beide vervallen geraakt.' In dit hoofdstuk worden de genoemde cases toegelicht.

Casus Rijksweg Zuid 1,3,5



De Rijksweg Zuid 1,3,5 is een vrijstaand dubbel woonhuis dat is aangewezen als gemeentelijk monument. Voor deze locatie is in 2007 een bouwvergunning aangevraagd voor een project dat de bouw van 14 appartementen en winkel/kantoorruimten omvat. Van het pand Rijksweg Zuid 3-5 zal alleen de voorgevel behouden blijven. Deze zal worden geïntegreerd in het nieuwe bouwwerk.

De vergunningaanvraag is, na enkele aanpassingen van het project, positief beoordeeld door de gemeente. Om de vergunningaanvraag te kunnen honoreren, moest het bestemmingsplan worden gewijzigd. Bij de voorbereiding van het raadsbesluit tot planwijziging heeft de GBO-fractie technische vragen gesteld over de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning. Daarbij heeft zij de bepaling aangehaald uit de Erfgoedverordening dat de monumentencommissie schriftelijk een advies uitbrengt aan het college bij vergunningverlening. De



fractie heeft gevraagd of de monumentencommissie een schriftelijk advies heeft uitgebracht. Het college antwoordde dat op de tekeningen met gevelbeelden van het gewijzigde monument behorende bij de aanvraag om de omgevingsvergunning een groen CRK-stempel voor akkoord staat. Het college stelde dat een positief advies middels het zetten van een stempel te beschouwen is als een schriftelijk advies.

Bij de behandeling van de bestemmingsplanwijziging hebben verschillende fracties aangegeven moeite te hebben met de gevolgen voor het monument. De raad heeft op 28 oktober 2014 wel ingestemd met de bestemmingsplanwijziging.

Het college heeft op 20 november 2014 de omgevingsvergunning afgegeven voor een aantal activiteiten in het plangebied, waarbinnen het monument Rijksweg 1,3,5 is gesitueerd. Omwonenden zijn in beroep gegaan tegen het besluit tot bestemmingsplanwijziging en het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning. Tevens hebben zij een verzoek gedaan om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de Raad van State.

Volgens de omwonenden wordt het monument ernstig aangetast en hebben de raad en het college dit belang onvoldoende in de besluitvorming betrokken. De omwonenden zijn van mening dat de raad en het college niet hadden mogen uitgaan van het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) van 2 april 2014, waarin volgens hen alleen welstandsaspecten aan de orde komen en niet de gevolgen voor het gemeentelijke monument Rijksweg Zuid 3-5. Daarnaast zijn de omwonenden van mening dat het verlenen van de omgevingsvergunning en de vaststelling van het plan in strijd zijn met het gemeentelijke monumentenbeleid, zoals opgenomen in de Welstandsnota, omdat volgens dat beleid nieuwe gebruiksmogelijkheden en vernieuwende bouwplannen alleen mogelijk zijn voor zover de bebouwingskarakteristieken die de cultuurhistorische waarde van het monument bepalen behouden blijven.

Schets van nieuwbouwplan Laixehof, Rijksweg Zuid 1,3,5 (Bron: Gelderlander 1 april 2015)



Op 11 maart 2015 heeft de voorzieningenrechter van de Raad van State een uitspraak gedaan, waarmee de bouw voorlopig wordt tegengehouden. De voorzieningenrechter meent, in tegenstelling tot de gemeente, dat de omwonenden op dit punt belanghebbend zijn.



Naar het oordeel van de voorzieningenrechter blijkt niet uit het advies van de CRK van 2 april 2014 dat de CRK de gevolgen van het project voor de monumentale waarde van het als gemeentelijk monument aangewezen pand Rijksweg Zuid 3-5 heeft onderzocht en in de advisering heeft betrokken. De voorzieningenrechter constateert dat hierover in het advies van de CRK is niets schriftelijk is vastgelegd.

Uitspraak voorzieningenrechter Raad van State 11 maart 2015:

'Bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor het slopen, verstoren, verplaatsen, wijzigen, herstellen en/of gebruiken van het gemeentelijke monument had het college zich dan ook niet uitsluitend op dit advies (het advies van de CRK van 2 april 2014) mogen baseren. Het college had inzichtelijk moeten maken wat de gevolgen van het project zijn voor de monumentale waarde van het gemeentelijke monument Rijksweg Zuid 3-5 en waarom deze gevolgen volgens hem aanvaardbaar zijn. Nu het college echter met een verwijzing naar het advies van de CRK heeft volstaan, berust het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning naar het oordeel van de voorzieningenrechter in zoverre, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet op een deugdelijke motivering.'

De voorzieningenrechter overweegt verder dat in de plantoelichting (dit betreft de wijziging van het bestemmingsplan) niet is ingegaan op de gevolgen van het plan voor de monumentale waarde van het gemeentelijke monument Rijksweg Zuid 3-5 en de aanvaardbaarheid van die gevolgen. Ter motivering van het plan heeft de raad op dit punt volstaan met een verwijzing naar het advies van de CRK. Nu in dat advies niet is ingegaan op de gevolgen voor de monumentale waarde van het pand Rijksweg Zuid 3-5, berust ook het besluit tot vaststelling van het plan naar het oordeel van de voorzieningenrechter in zoverre niet op een deugdelijke motivering.'

Door deze uitspraak van de voorzieningenrechter zijn de bestreden besluiten beiden opgeschort tot de uitspraak in de bodemprocedure. Inmiddels heeft de CRK in een nieuw advies van 29 april 2015 beschreven waarom uiteindelijk met het bouwplan is ingestemd. Volgens het advies is het type bebouwing van het monument weliswaar karakteristiek voor de periode waarin het gebouwd is en voor de lintbebouwing langs de Rijksweg, maar is het geen topmonument. Verder is, volgens de CRK, de waarde van het monument door de slechte bouwkundige staat vooral gelegen in de voorgevel als verwijzing naar het verleden

De zitting voor de bodemprocedure heeft op 28 mei 2015 plaatsgevonden.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 30 september 2015 uitspraak gedaan. Volgens de ARRvS zijn de uitgangspunten en criteria van de Welstandnota niet kenbaar betrokken bij de totstandkoming van het advies van de CRK van 29 april 2015.

Uitspraak Afdeling Rechtspraak Raad van State 30 september 2015:

'De CRK heeft niet benoemd in hoeverre de situering, vormgeving en detaillering zijn afgestemd op de bebouwingskarakteristieken van het monument zoals deze zijn beschreven (...). Voorts heeft de CRK niet beschreven in hoeverre het vernieuwende bouwplan voldoet aan het criterium dat de bebouwingskarakteristieken die de cultuurhistorische waarde van het monument bepalen behouden blijven.'



Verder stelt de ARRVs dat de Erfgoedverordening van de gemeente Overbetuwe in strijd is met art. 2.18 van de Wabo, aangezien deze geen toetsingskader bevat om een omgevingsvergunning te verlenen of te weigeren. Dat bij het ontbreken daarvan de gemeente heeft getoetst aan paragraaf 6.3 van de Welstandsnota maakt dat volgens de hoogste bestuursrechter niet anders, omdat de Erfgoedverordening de gronden moet bevatten.

Op basis van het voorgaande heeft de ARRVs de gemeente opgedragen de geconstateerde gebreken in de besluiten te herstellen. De raad dient daartoe de wijze waarop met de cultuurhistorische waarde van het pand Rijksweg Zuid 3-5 rekening is gehouden te beschrijven. En het college dient de raad in de gelegenheid te stellen alsnog gronden voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning in de Erfgoedverordening op te nemen. Als dat gebeurd is, moet de raad een nieuw besluit nemen omtrent het bouwplan. Dit alles moet binnen 6 maanden zijn beslag krijgen, dus uiterlijk 30 maart 2016.

Casus Rijzenburg (Rijksweg-Noord)



Tegen dat besluit zijn enkele bezwaren ingediend. Een door de Bond Heemschut ingediend bezwaar was ontvankelijk en heeft geleid tot het terugdraaien van het besluit van het college. VOF Westeraam (VOF Westeraam is een onderneming van drie ontwikkelaars (BPO, Kondor Wessels en VOS projecten) heeft daar bezwaar tegen gemaakt, maar heeft dat verloren. Het is dus een gemeentelijk monument gebleven.



In de loop der jaren zijn verschillende initiatieven aan de gemeente voorgelegd voor het object en de omliggende terreinen. Deze aanvragen zijn steeds beoordeeld door de monumentencommissie, maar hebben geen doorgang gevonden. In 2008 lag er een plan dat wel goedkeuring had van de monumentencommissie, maar dit is, vooral vanwege de crisis, niet doorgegaan.

Op 11 januari 2011 heeft de monumentencommissie een verzoek besproken tot het beperken van de monumentale status tot alleen de voorgevel. In het verslag van deze bespreking van de monumentencommissie is het volgende vermeld:

'Overwegingen

(...)

Zoals gezegd is de boerderij, gelegen in en naast het oude Griftracé, voor deze omgeving zeer beeldbepalend. Daarom is de monumentencommissie van oordeel dat zowel de voorgevel als de zijgevels van het woonhuis moeten worden behouden. Uit de stukken wordt niet duidelijk op welke wijze het terrein verder wordt ingericht. De plannen voor de beschermde vrijstaande schuur worden ook niet vermeld in de aangeleverde stukken.

Conclusie

Vastgesteld wordt dat het plan op onderdelen nog moet worden uitgewerkt. Het plan voor de beschermde vrijstaande schuur dient bij voorkeur in het geheel te worden opgenomen. Graag is de monumentencommissie bereid daarover met ontwerper van gedachten te wisselen. Met belangstelling zien wij de verdere ontwikkelingen tegemoet.'

De monumentencommissie geeft hiermee aan dat de monumentale waarde ook betrekking heeft op de vrijstaande schuur.

Het pand is bewoond. De medewerker vergunning- en subsidieverlening monumenten geeft aan dat hij het pand in de afgelopen jaren diverse malen heeft bezocht, onder meer als ondersteuner van de monumentencommissie. Hij heeft daarbij geen inspectie uitgevoerd, maar op basis van een globale waarneming heeft hij vastgesteld dat het bewoonde deel in redelijke staat is, waarbij sprake is van achterstallig onderhoud. De losstaande schuur was in 2008 al gedeeltelijk ingestort, dit instortingsproces is in de afgelopen jaren doorgegaan.

De gemeente kan pas handhaven als zij weet of en op welke punten er sprake is van (passieve) verwaarlozing en welke maatregelen de eigenaar zou moeten nemen om de monumentale waarde te behouden. Hiervoor is een inspectie nodig van het pand en de bijgebouwen. Een dergelijke inspectie heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

In deze casus speelt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 februari 2012 (casus Roerdalen) een belangrijke rol. De essentie van de uitspraak is dat er handhavend kan worden opgetreden als passieve verwaarlozing van een monument tot gevolg heeft dat het monument gevaar loopt. In het geval van een monumentale schuur, waarvan stukken steeds meer instorten, kan het college maatregelen afdwingen om verder verval te voorkomen. De uitspraak geeft het college echter geen grond om af te dwingen dat de schuur wordt gerestaureerd tot zijn oorspronkelijke staat. Dit is ook de reden waarom de minister in haar brief van 18 november 2014 de nadruk legde op het tijdig ingrijpen.



Raadsvragen

Over het monument Boerderij Rijzenburg hebben de fracties van GBO en het CDA verschillende malen vragen gesteld (14 november 2012, 2 december 2013, 16 december 2013).

Beantwoording vragen uit de raad van 14 november 2012

‘Wanneer geeft het college uitsluitel over de mogelijkheid van handhavend optreden?’

In mei 2012 is door ons een conceptintentieovereenkomst opgesteld, maar deze is nooit door de initiatiefnemer (VOF Westeraam) ondertekend. Dit heeft o.a. te maken met het feit dat de initiatiefnemer nog geen concrete invulling heeft weten te geven aan dit project. Er is door de initiatiefnemer inmiddels een nieuwe projectleider op dit project gezet om dit project weer van de grond te tillen. Wij gaan ervan uit dat hierdoor vaart kan worden gezet in een concrete ontwikkeling van deze locatie. Zolang er sprake is van een concrete planontwikkeling, geniet handhaving op dit moment nog niet de voorkeur. Wij streven ernaar om uiterlijk mei 2013 duidelijkheid van de initiatiefnemer te krijgen over de concrete planontwikkeling. Mocht tegen die tijd blijken dat er nog steeds geen sprake is van een concreet plan, dan is handhavend optreden een serieuze optie.’

Beantwoording vragen uit de raad van 2 december 2013

‘Op 2 december 2013 stelde u namens de GBO fractie schriftelijke vragen met nummer S-162 over de ontwikkeling van Rijzenburg, Rijksweg Noord. In deze memo beantwoorden wij uw vragen.’

Inleiding/Aanleiding:

Op 14 november 2012 heeft u vragen gesteld (nr. S-139) over de ontwikkeling van Boerderij Rijzenburg. Die vragen zijn beantwoord. Door het college werd aangegeven dat er uitzicht was op een ontwikkeling die in mei 2013 zijn beslag zou kunnen krijgen. Op het verzoek om handhavend te gaan optreden, om het monument bewoonbaar te houden, reageerde het college op 4 december 2012 afwijzend.

- 1. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkelingen inzake Boerderij Rijzenburg?*

In mei heeft een overleg plaatsgevonden tussen de eigenaar Vof Westeraam, historische vereniging Marithaïme en wethouder Frank van Rooijen over het in het rondetafelgesprek van 26 maart 2013 door de Vof gepresenteerde plan. In dit gesprek zijn afspraken gemaakt over aanpassing van het plan, zodanig dat het plan op draagvlak van Marithaïme zou kunnen rekenen. Deze aanpassingen zijn begin juni nogmaals, nu ambtelijk, met de Vof en Marithaïme besproken. Er lag toen een plan dat draagvlak had bij Marithaïme. De gemeente heeft met de Vof afgesproken dat het plan na nog enkele afgesproken aanpassingen aan de gemeente ter beoordeling zou worden voorgelegd. Op 15 oktober 2013 heeft de Vof in een gesprek met de gemeente laten weten te overwegen om het eerder voorgestelde plan niet zelf in ontwikkeling te brengen en de Rijzenburg te verkopen. De gemeente zou hiervan na interne besluitvorming schriftelijk formeel op de hoogte worden gebracht. Tot op heden hebben wij formeel nog geen bericht ontvangen. Mondeling is al wel bevestigd dat men heeft besloten de Rijzenburg te verkopen.



Samengevat:

- *er is een plan opgesteld dat draagvlak heeft bij Marithaime;*
- *dat plan is nooit ingediend bij de gemeente;*
- *het plan is niet beoordeeld door gemeentelijke beleidsadviseurs;*
- *het plan is niet beoordeeld door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit;*
- *de huidige eigenaar van de Rijzenburg heeft besloten om het plan niet zelf uit te voeren.*

2. Is er een actuele controlerapportage m.b.t. de staat van het monument?

Er is geen actuele controlerapportage over de staat van het monument. Tot voor kort richtte de aandacht zich op de planontwikkeling zoals beschreven in de beantwoording van vraag 1. Hierdoor was er geen aanleiding voor het opstellen van een controlerapportage. Nu de eigenaar (mondeling) te kennen heeft gegeven dat er geen intentie meer is om het plan in ontwikkeling te brengen is er een nieuwe situatie ontstaan. Om (verder) verval van de monumentale bebouwing te voorkomen is het gewenst om inzicht te hebben in de actuele staat waarin het pand zich bevindt. Een mogelijkheid om dit inzicht te verkrijgen is een onderzoek door een externe partij met expertise op het gebied van monumenten, gericht op de staat van onderhoud van het monument en de noodzakelijke herstelmaatregelen.

3. Op welke termijn denkt het college bestuursrechtelijke maatregelen te nemen?

Bij de beantwoording van uw vragen van 14 november 2012 (nr. S-139) hebben wij aangegeven dat handhavend optreden niet onze voorkeur heeft zolang er sprake is van concrete planontwikkeling. Ook hebben wij aangegeven dat handhaving een serieuze optie is indien er geen concreet plan wordt ingediend. Nu dit laatste het geval blijkt te zijn zullen wij ons beraaden over het starten van een handhavingstraject. Het moment waarop wij hierover een besluit kunnen nemen hangt af van verschillende factoren, waaronder de beschikbaarheid van een onderzoeksrapportage over de staat van het pand. Wij streven er naar om de handhaving in het eerste kwartaal van 2014 op te pakken.

4. Welke maatregelen heeft het college voor ogen?

Wij geven de voorkeur aan een bestuursrechtelijk handhavingstraject. Ondanks het ontbreken van een restauratieplicht in de monumentenwetgeving, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 1 februari 2012 (Roerdalen) beslist dat passieve verwaarlozing van monumenten een situatie behelst, die in strijd is met de rechtsregels. Er moet dan sprake van zijn dat het voortbestaan van het monument gevaar loopt. In de genoemde uitspraak ging het om een rijksmonument waarop een bepaling uit de Monumentenwet van toepassing is dat gelijklopend is met de bepaling in de Erfgoedverordening ten aanzien van gemeentelijke monumenten. De uitspraak is daarom toepasbaar op het gemeentelijk monument boerderij De Rijzenburg.'

Er heeft een ruil van gronden plaatsgevonden die ook betrekking had op de grond van Rijzenburg. Naar aanleiding daarvan stelden GBO en CDA in december 2013 schriftelijke vragen. Het college beantwoordt deze vragen op 7 januari 2014. Ten aanzien van Rijzenburg is de volgende beantwoording relevant:



Beantwoording vragen uit de raad van 16 december 2013

'Vraag 5: Kunt u aangeven hoe het medewerking verlenen aan deze ontwikkelingen past in uw strategie om op zo kort mogelijke termijn tot gewenste ontwikkelingen bij de Rijzenburg te komen (een gewenste ontwikkeling of bestuursrechtelijke stappen om het gemeentelijk monument te beschermen).

Medewerking aan de ontwikkelingen aan de Sneeuwjacht is nimmer gekoppeld geweest aan de ontwikkeling van de Rijzenburg. Grondoverdracht was altijd al voorzien. Het blokkeert noch bevordert de ontwikkeling van de Rijzenburg of bescherming van het monument.'

Afweging planontwikkeling boven handhaving

De beantwoording van voorgaande raadsvragen is ambtelijk voorbereid door de juridisch medewerker handhaving en een projectleider van het team projectrealisatie, waarbij zij ook gesproken hebben met de medewerker vergunning- en subsidieverlening monumenten. Uit de interviews van de rekenkamercommissie met deze medewerkers blijkt dat er vóór 2012 geen handhavingstraject was voorzien, omdat de wet en de jurisprudentie hiervoor geen mogelijkheden boden. Na analyse van de uitspraak in de casus Roerdalen is hierin verandering gekomen. Zoals in de beantwoording van de raadsvragen is aangegeven, is echter voorkeur gegeven aan de planontwikkeling. Dit is niet formeel bekrachtigd als een collegebesluit. De beantwoording van de raadsvragen is met de portefeuillehouder voorbereid en is als een collegevoorstel bij het college ter besluitvorming voorgelegd. Ambtelijk is de rekenkamercommissie meegedeeld dat het voorrang geven aan planontwikkeling ten opzichte van handhaving wordt beschouwd als het beleid ten aanzien van de locatie Rijzenburg, op basis van dit vastgestelde collegevoorstel.

Omdat er geen structureel toezicht is op monumenten, houdt de toezichthouder geen dossier bij voor het pand Rijzenburg. De projectleider bij het team projectrealisatie houdt wel een dossier bij, maar dit heeft alleen betrekking op de planontwikkeling en de communicatie met de eigenaar. Dit dossier bevat geen vastleggingen van interne gesprekken en afspraken.

Uit het interview van de rekenkamercommissie met de projectleider blijkt dat er binnen de gemeente geen projectopdracht is geformuleerd voor de ontwikkeling van de locatie Rijzenburg en het behoud van het monument. De projectleider gaf aan dat het hier niet om gemeentelijke gronden gaat en dat de gemeente in dergelijke gevallen als regel reactief handelt. Als de grondeigenaar met een initiatief komt, wordt dat vervolgens getoetst door de gemeente. De eerste toetsingskaders voor een bouwplan zijn het bestemmingsplan en de Welstandsnota. Bij plannen voor de locatie Rijzenburg is er tot nu toe vaak strijdigheid geweest met het bestemmingsplan, omdat er een agrarische bestemming rust op het perceel.

In dergelijke gevallen beoordeelt de Regiekamer Ruimtelijke Plannen of een plan kansrijk en (voor de gemeente) wenselijk is en daarmee voor bestemmingsplanherziening in aanmerking komt. In deze Regiekamer zitten enkele ambtelijke adviseurs, die mede namens een aantal andere adviseurs (die zij vooraf geconsulteerd hebben) een plan beoordelen. Het is een intern adviesorgaan. De adviezen worden met de portefeuillehouder besproken. Bij de beoordeling door de Regiekamer komen aan de orde:



- een stedenbouwkundige beoordeling (is het plan ruimtelijk aanvaardbaar?);
- de duurzaamheidsladder (er moet aantoonbaar behoefte zijn aan het voorgestelde programma);
- een globale toetsing aan milieuaspecten, juridische aspecten etc.

Indien wenselijk en haalbaar, wordt daarna ook door de CRK getoetst aan cultuurhistorische- en welstandscriteria. De CRK toetst of het plan recht doet aan het monument en of het plan past in de omgeving. De projectleider gaf aan dat een bouwplan in de meeste gevallen pas in een later stadium voor toetsing aan de CRK wordt voorgelegd, maar dat dit bij Rijzenburg al gebeurt met een schetsplan, omdat bij deze locatie het cultuurhistorische aspect belangrijk is.

Als een initiatief als kansrijk en wenselijk voor de gemeente is beoordeeld, wordt het proces vormgegeven en een interne projectopdracht geformuleerd. De gemeente gaat dan een overeenkomst aan met de initiatiefnemer.

Ten aanzien van handhaving in het kader van monumenten is in de gesprekken met medewerkers aangegeven dat er geen algemene beleidslijn is geformuleerd over het handhaven van monumenten en de relatie met planontwikkeling. De rekenkamercommissie constateert dat in de casus Rijzenburg geen scenario is uitgewerkt met ijkpunten en criteria om de keuze tot niet handhaven regelmatig te herijken.

Ontwikkelingen vanaf begin 2014 tot heden



In maart 2014 heeft de gemeente een verzoek in ontvangst genomen om een plan te toetsen. Daarbij bleek dat de eigenaar een brochure had gemaakt voor potentiële kopers, met het ingediende plan. In deze brochure was opgenomen dat het plan was goedgekeurd door de gemeente. De gemeentelijke projectleider heeft het plan in de brochure laten toetsen door de Regiekamer en de CRK. Deze commissies hebben vastgesteld dat er verbeterpunten nodig zijn voor het plan en hebben deze gezamenlijk omschreven in kaders en randvoorwaarden, zodat voor potentiële gegadigden duidelijk is welke zaken nog aanpassing behoeven. In deze kaders en randvoorwaarden wordt over de ingestorte schuur het volgende gesteld:

‘Herbouw van de losstaande doorrij-schuur als een schuurachtig gebouw met ongeveer dezelfde hoofdvorm,



massa en uitstraling op min of meer dezelfde locatie is wenselijk. In overleg met de gemeente kan worden gezien in hoeverre materialen van de bestaande schuur hierbij kunnen worden hergebruikt.'

Inmiddels ligt er een aangepast plan ter beoordeling bij de gemeente, waarbij de woning en de aangebouwde schuur behouden blijft. In het plan is op de plek van de gedeeltelijk ingestorte schuur een gebouw met hetzelfde bouwvolume voorzien. Dit heeft de CRK inmiddels positief beoordeeld. De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat de CRK met dit positieve oordeel afwijkt van het eerdere uitgangspunt, waarbij er toen meer belang wordt gehecht aan de monumentale waarde van de losstaande schuur. De rekenkamercommissie wijst erop dat de CRK een advies afgeeft en dat het college verantwoordelijk is voor de besluitvorming over de vergunningaanvraag. Het college zal daarin moeten motiveren waarom er op de locatie van de gedeeltelijk ingestorte schuur kan worden volstaan met een gebouw met hetzelfde bouwvolume, gegeven de monumentale waarde van de losstaande schuur ten opzichte van de andere gebouwen op het erf.

De gemeente heeft geen onderzoek ingesteld naar de staat van het pand. De medewerkers geven aan dat dit in lijn ligt met het besluit om planontwikkeling voorrang te geven. De projectleider geeft aan dat het gebruikelijk is dat de projectontwikkelaar een onderzoek doet naar de staat van het pand. Ook vanuit kostenoverwegingen stuurt hij daar op aan.

Er zijn in dit geval geen verzoeken om handhaving van de buurt.



Hoofdstuk 5 Rekenkameronderzoek 2013 naar handhaving

Op 4 juni 2013 heeft de rekenkamercommissie het rapport Handhavingsbeleid Ruimtelijke regelgeving aangeboden aan de raad. In dit onderzoek is onder meer de handhaving onderzocht bij strijdigheid met regelgeving op het gebied van cultureel erfgoed, zoals monumenten (bouwen en slopen zonder monumentenvergunning; gebouwde monumenten) en archeologie (strijdigheid met voorwaarden in aanleg, -sloop, en bouwvergunning ten aanzien van bescherming archeologische waarden).

De rekenkamercommissie heeft ten aanzien van monumenten en archeologie aanbevolen om handhavingsbeleid op te stellen.

Bij de bespreking van het rapport van de rekenkamercommissie in een rondetafelgesprek heeft de portefeuillehouder een memo ingebracht waarin hij over deze aanbeveling het volgende opmerkt: 'Het wijzigen van een monument staat gemiddeld geprioriteerd en is dus opgenomen in het nieuwe beleid (...).'

De rekenkamercommissie constateert dat er geen specifiek handhavingsbeleid ontwikkeld is voor monumenten. Zij wijst erop dat de term 'gemiddeld prioriteren' inhoudt dat er geen toezicht plaatsvindt.



Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie is in dit onderzoek nagegaan wat de mogelijkheden zijn van de gemeente om verwaarlozing van monumenten tegen te gaan en of de gemeente in voorkomende gevallen gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheden.

Conclusies

Uit de analyse van de regelgeving komt naar voren dat de gemeente aan een eigenaar van een monument in beginsel niet de verplichting kan opleggen om zijn monument te onderhouden. Uit een uitspraak van de Raad van State in februari 2012 kan worden afgeleid dat het wel mogelijk is voor de gemeente om conserverende maatregelen af te dwingen bij verwaarlozing van een monument, als de verwaarlozing ertoe leidt dat het monument gevaar loopt. De wettelijke grond voor het afdwingen van die conserverende maatregelen worden geboden door de Wabo en de Erfgoedverordening. Het is daarbij wel van belang dat de gemeente tijdig constateert dat er sprake is van verwaarlozing en diensgevolge gevaar voor een monument, zodat er nog conserverende maatregelen kunnen worden genomen om schade aan het monument te voorkomen. Voor het afdwingen van conserverende maatregelen heeft de gemeente op grond van de Algemene wet bestuursrecht verschillende bestuurlijke sanctiemiddelen, zoals een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang. Deze sanctiemiddelen zijn toegelicht in bijlage 4 van de Nota 'Proactief, Transparant, Daadkrachtig. Samenhangend Handhavingsbeleid Gemeente Overbetuwe 2014-2019', die de raad op 22 januari 2014 heeft vastgesteld.

De rekenkamercommissie heeft twee cases onderzocht: Rijksweg Zuid 1,3,5 en Rijzenburg (Rijksweg-Noord).

Bij het monument Rijksweg Zuid 1,3,5 is sprake van een bouwplan, waarbij van het monument alleen de voorgevel blijft behouden. De raad heeft een besluit genomen over de voor het bouwplan benodigde wijziging van het bestemmingsplan, waarna het college de vergunning heeft afgegeven voor de realisatie van het bouwplan. De vraag is aan de orde of bij beide besluiten voldoende is onderbouwd dat van het beschermde monument alleen de voorgevel behouden blijft. Omwonenden zijn in beroep gegaan tegen beide besluiten. De Raad van State heeft hierover op 30 september 2015 een uitspraak gedaan. Daaruit blijkt dat de gemeente een onvoldragen Erfgoedverordening toepast, aangezien er geen toetsingscriteria in zijn opgenomen om een omgevingsvergunning voor een activiteit ten aanzien van een gemeentelijk monument te verlenen of te weigeren. Bovendien is in beide adviezen van de CRK, waarop de gemeente zich baseerde bij haar besluiten, onvoldoende ingegaan op de vraag of het bouwplan voldoet aan enkele nadere criteria van monumentale aard.

Bij het monument Rijzenburg is aan de orde dat een deel van de tot het monument behorende gebouwen (een losstaande schuur) gedeeltelijk is ingestort, waarbij de vraag voorligt welke mogelijkheden de gemeente heeft om het monument te beschermen en gedeeltelijk te reconstrueren. Vanaf februari 2012, na een uitspraak van de Raad van State, heeft de gemeente



de juridische mogelijkheid om conserverende maatregelen af te dwingen ten behoeve van de bescherming van een monument. De wet en de jurisprudentie bieden de gemeente geen mogelijkheid om de ingestorte muur te reconstrueren. In 2012 heeft de gemeente geen inspectie uitgevoerd, om vast te stellen of conserverende maatregelen verdere schade aan de schuur hadden kunnen voorkomen. Ambtelijk is aangegeven dat voor het woonhuis geldt dat er achterstallig onderhoud is, maar dat er geen sprake is van verwaarlozing. Dit is echter niet vastgesteld door middel van een inspectie. De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente in 2012 een inspectie van alle gebouwen van het monument had kunnen uitvoeren, zodat zij op grond van de hierdoor verkregen informatie had kunnen bepalen of conserverende maatregelen ter bescherming van het monument zinvol waren. Vervolgens had de gemeente kunnen afwegen of zij hiervoor een handhavingstraject zou starten. De keuze van het college om de monumentale waarde van het pand Rijenburg te beschermen via (beoordeling van) nieuwe plannen laat onverlet dat de gemeente een inspectie kon uitvoeren op de staat van het pand.

De gemeente Overbetuwe heeft relatief veel monumenten. De monumentenstatus houdt in dat er een verbod is op het wijzigen van een monument. De gemeente dient erop toe te zien dat monumenten niet gewijzigd worden, zonder dat daar een vergunning voor is gevraagd. Dit geldt na 2012 ook voor 'passieve wijziging', ofwel verwaarlozing. De rekenkamercommissie concludeert dat uit de Monumentenwet en de Erfgoedverordening voortvloeit dat er toezicht plaatsvindt op de monumenten om vast te stellen of er sprake is van ongeoorloofde wijzigingen. Dit is nu onvoldoende uitgewerkt in het handhavingsbeleid en het handhavingsuitvoeringsprogramma.

Handhaving bij verwaarlozing van monumenten kan alleen effectief zijn, als deze tijdig wordt ingezet. Verwaarlozing dient in een zo vroeg mogelijk stadium te worden geconstateerd, zodat er conserverende maatregelen kunnen worden genomen om (verdere) schade te voorkomen. De rekenkamercommissie concludeert dat de kans op het tijdig constateren van verwaarlozing klein is, vanwege het ontbreken van structureel toezicht op monumenten. De gemeente beschikt niet over specifiek handhavingsbeleid voor monumenten.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het toezicht op de monumenten hoog te prioriteren en dit te verwerken in het handhavingsbeleid en het handhavingsuitvoeringsprogramma.

De rekenkamercommissie beveelt het college aan om scenario's op te stellen over de verwachte capaciteit en inzet van middelen bij het hanteren van hogere prioriteit voor handhaving/toezicht op monumenten, zodat voor de raad inzichtelijk is wat de kosten zijn van een hogere prioriteit voor toezicht op de monumenten.

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om, gelet op de recente uitspraak van de AR-RvS, een fundamenteel debat te voeren over welke criteria de gemeente wil hanteren bij vergunningverlening ten aanzien van monumentale panden.



Hoofdstuk 7 Wederhoor en nawoord rekenkamercommissie

7.1 Wederhoor College

Het college heeft op 21 oktober 2015 zijn reactie gestuurd op het rapport. Deze wordt hierna weergegeven.

Rekenkamercommissie gemeente Overbetuwe
De heer F. van Vugt
Postbus 11
6660 AA ELST

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
30 september 2015	--	15uit25849	21 oktober 2015	
Onderwerp:		Behandeld door	Telefoonnummer	Bijlage(n)
bestuurlijke reactie op concept quick scan handhaving monumentenbeleid		A.M. van Laar	(0481) 362 300	--

Geachte heer Van Vugt,

Namens de rekenkamercommissie stuurde u ons op 30 september 2015 het concept-rapport over de quick scan handhaving monumenten, met het verzoek om binnen twee weken een bestuurlijke reactie te geven. De zeer korte reactietermijn dwingt ons helaas te volstaan met een reactie op hoofdlijnen. Graag zien wij in voorkomende gevallen een reactietermijn die ons voldoende ruimte geeft om de concept-rapportage inhoudelijk te bespreken. Een termijn van ten minste vier weken was daarom passender geweest.

Eén en ander betekent dat wij in deze brief geen afgewogen reactie kunnen geven. Eerst willen wij meer inzicht hebben in de gevolgen van de eventuele implementatie van uw aanbeveling over het hoger prioriteren van het toezicht op monumenten.

Algemene reactie

De concept-rapportage bevat een duidelijke uiteenzetting over uw onderzoek naar de handhaving van het gemeentelijk monumentenbeleid. Op enkele onderdelen van de rapportage wensen wij te reageren. Het betreft de hierna volgende onderdelen.

Handhavingsprioriteiten

De belangrijkste aanbeveling van de rekenkamer is naar onze mening het toekennen van een hogere handhavingsprioriteit aan toezicht en handhaving van monumenten. De rekenkamer signaleert dat er op basis van de huidige "gemiddelde" handhavingsprioriteit geen structureel toezicht en handhaving van monumenten plaatsvindt, waardoor de kans op het tijdig constateren van verwaarlozing van monumenten klein is. Wanneer verwaarlozing niet in een vroeg stadium wordt geconstateerd dan kunnen er niet tijdig conserverende maatregelen worden genomen om (verdere) schade te voorkomen, en is de handhaving dus niet effectief.



Gelet op het voorgaande begrijpen wij de aanbeveling van de rekenkamer om de handhaving van monumenten op te waarderen van een gemiddelde naar een hoge prioriteit in het kader van het gemeentelijk handhavingsbeleid. In de onderbouwing van de aanbeveling missen wij echter een kwantitatieve analyse: de stelling over de hogere handhavingsprioriteit is slechts kwalitatief onderbouwd aan de hand van twee voorbeelden.

Binnen het tijdsbestek van dit quick scan onderzoek zien wij geen mogelijkheid om een afgewogen reactie te geven. Dat heeft er mede mee te maken dat aan het implementeren van de aanbeveling, indien daarvoor zou worden gekozen, personele- en financiële consequenties zijn verbonden. Hoe

groot deze zijn zal afhangen van onder andere de frequentie en het niveau van de uit te voeren controles. Vooralsnog zien wij de gesuggereerde periodieke controles en beoordeling (eenmaal per vijf jaar, met extra aandacht voor risicogevoelens) als een minimumvariant om actueel inzicht te krijgen in de onderhoudsstaat van de circa driehonderd monumenten. Op jaarbasis zal deze variant, uitgaande van een gemiddelde tijdsbesteding van één dag per monument, naar ruwe schatting een toevoeging betekenen van 0,2 tot 0,3 fte.

Verder vergt het toevoegen van toezicht en handhaving van monumenten aan de categorie "hoge prioriteit" een wijziging van de beleidsmatige keuzes die het gemeentebestuur in januari 2014 heeft gemaakt bij de vaststelling van het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma. Bij het maken van dergelijke keuzes wordt niet uitsluitend gekeken naar de monumentale en archeologische belangen, maar ook naar andere relevante belangen.

Raadpleegbaarheid

In paragraaf 2.1 van het rapport wijst u op het belang dat informatie over de rijks- en gemeentelijke monumenten gemakkelijk digitaal raadpleegbaar is. Gesteld wordt dat dit eenvoudig via een link op de gemeentelijke website is te verwezenlijken. Ook vermeldt het rapport dat de meest actuele monumentenlijst op de website zou worden geplaatst. Dat laatste is inmiddels gebeurd. Het digitaal beschikbaar stellen van achterliggende informatie zoals de redengevende omschrijving per monument past in onze visie over digitale informatievoorziening. Gezien de hoeveelheid monumenten is het echter niet eenvoudig op korte termijn te realiseren. In de komende maanden gaan wij nader bekijken of, en zo ja wanneer één en ander kan worden verwezenlijkt.

Uitvoeringsprogramma

Volgens paragraaf 2.3 van het rapport heeft de raad op 22 januari 2014 het Handhavingsbeleid Overbetuwe 2014-2019 en het uitvoeringsprogramma handhaving 2014-2015 vastgesteld. De vermelding dat ook het Uitvoeringsprogramma 2014-2015 door de raad zou zijn vastgesteld is echter niet juist: het uitvoeringsprogramma is door ons college vastgesteld.

Organisatie

In paragraaf 2.3 wordt beschreven dat vergunningverlening en handhaving sinds 2012 uit elkaar zijn getrokken waarbij de handhavingstaken zijn ondergebracht bij team Veiligheid. Deze beschrijving is niet volledig. In 2014 is team Veiligheid namelijk opgeheven en is toezicht en handhaving ondergebracht bij team Vergunningen, dat sindsdien team Vergunningen en Handhaving heet.

Conclusie

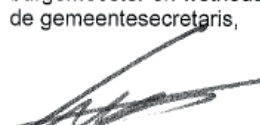
Op basis van de concept-rapportage gaan wij binnen onze mogelijkheden aan de slag met het verbeteren van de digitale raadpleegbaarheid van informatie over monumenten. Verder zullen wij onze gedachten vormen over het toevoegen van handhavingscapaciteit voor toezicht en handhaving van monumenten.

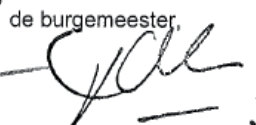
Wij verzoeken u in de definitieve eindrapportage rekening te houden met bovenstaande punten.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,


drs C.W.W. van den Berg


drs A.S.F. van Asseldonk



7.2 Nawoord Rekenkamercommissie

De bestuurlijke reactie van het college op het concept-rapport is op 21 oktober 2015 aangeboden. Deze is integraal opgenomen in de vorige paragraaf. Voor de zomer had de ambtelijke organisatie al een reactie gegeven op de feitelijke bevindingen van ons onderzoek.

De reactie van het college geeft de rekenkamercommissie aanleiding tot enkele kanttekeningen. Het college is van mening dat de reactietermijn te kort was om een afgewogen reactie te geven, op de aanbeveling over het hoger prioriteren van het toezicht op monumenten. Het college had meer inzicht willen hebben in de gevolgen van de implementatie van die aanbeveling. De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat zo'n uitgebreide reactie in de fase van hoor- en wederhoor niet nodig is. Naar de mening van de rekenkamercommissie biedt deze reactie op hoofdlijnen voldoende aanknopingspunten voor een gesprek van de raad met het college over de resultaten van dit onderzoek. Zo beschouwt de rekenkamercommissie ook de opmerkingen van het college over het toekennen van een hogere handhavingsprioriteit aan toezicht en handhaving. De raad kan deze meenemen bij zijn behandeling van de rapportage en zijn besluitvorming over het overnemen van de aanbevelingen. In die discussie kunnen dan ook de implicaties van de aanbeveling worden meegenomen.

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college met haar deelt dat de digitale raadpleegbaarheid van de informatie over de monumenten verbeterd moet worden.

De opmerkingen over het uitvoeringsprogramma en de organisatie betreffen feitelijke correcties die in het rapport alsnog zijn aangebracht. De rekenkamercommissie vindt het jammer dat deze correcties niet eerder zijn gemeld in de ambtelijk wederhoor, dat hiervoor bedoeld is.



Bijlage 1 Geïnterviewde personen

H. Huisman, toezichthouder team Vergunningen en Handhaving

C. van Oevelen, projectleider team Projectrealisatie

A. van Laar, juridisch medewerker team Vergunningen en Handhaving





Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl