



# Toezicht op verduurzaming bij monumenten.

Nu en onder de Omgevingswet

Robert Luinge

24 maart 2021

# Verduurzaming in juridische context

- Hoe ruim of hoe eng vul je de toezichtstaak in?
- Welke wettelijke voorschriften zijn relevant bij verduurzaming?
- Welke instrumenten gebruik je om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd?

# Wat is toezicht?

- Het door controle en door het (dreigen met) toepassen van middelen bevorderen dat rechtsregels worden nageleefd

(toezicht / handhaving in enge zin)

- Alles wat de overheid doet om te bevorderen dat rechtsregels worden nageleefd
  - combinatie van informeren, stimuleren en handhaven
  - of te wel: wortel-, preek- en stokmethode
  - hierin past ook: voorlichting, advies, communicatie

(toezicht / handhaving in ruime zin)

> doel: bevorderen van regelnaleving

# Toezicht (in enge zin)

- Het gaat om toezicht op naleving van *wettelijke voorschriften*
  - Gaat dus niet om beleid en private normen
  - Beleid en normen kunnen van belang zijn voor interpretatie (bijvoorbeeld bij vage begrippen als 'ontsiering' en 'in gevaar brengen')
- Van (nalevings)toezicht gaat preventieve werking uit
- Als 'aangewezen toezichthouder' gebruik maken van toezichtsbevoegdheden > Awb

[Interbestuurlijk toezicht: ene overheid houdt toezicht op andere overheid]

# Verduurzaming monumenten

- Ideële motieven, comfort verhogen, geld besparen etc.
- Wettelijk verplicht:
  - treffen van energiebesparende maatregelen met terugverdientijd van 5 jaar: alleen monumenten met kantoorfunctie
  - verplichte isolatie bij ingrijpende renovaties
    - Vernieuwen, veranderen, vergroten > 25% oppervlakte gebouwschil
- Bij monumenten kan dat tot spanningen leiden:
  - verduurzaming zonder vergunning
  - verduurzaming in strijd met vergunningvoorschriften
  - verduurzaming in strijd met algemene regels

# Vergunningplichtige verduurzaming

- Als verduurzaming leidt tot:
  - slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van het monument; of
  - herstellen of gebruiken van het monument waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht
- Uitzonderingen op vergunningplicht:
  - gewoon/normaal onderhoud, waarbij geen wijzigingen van detaillering, profilering, vormgeving, materiaalsoort en kleur;
  - alleen inpandige wijzigingen zonder waarde voor monumentenzorg
- Geldt voor zowel rijksmonumenten als gemeentelijke monumenten (als model erfgoedverordening van de VNG is gebruikt)
- Geen wijzigingen met Omgevingswet
- Toezicht: controleren of voor maatregelen ter verduurzaming een vergunning is verleend



# Verduurzaming in strijd met vergunningvoorschriften

- Voorschriften gesteld ter bescherming/behoud van monumentale waarde
  - bijvoorbeeld vereist om verduurzaming toe te kunnen staan
- Met voorschriften voor monumentenvergunning afwijken van sommige technische voorschriften Bouwbesluit/Bbl ter bescherming/behoud van monumentale waarde:
  - verplichting om energiebesparende maatregelen te treffen met terugverdientijd van 5 jaar
  - verplichte isolatie bij ingrijpende renovaties
- Geen wijzigingen met Omgevingswet
- Toezicht: controleren of verduurzaming in overeenstemming is met voorschriften

# Algemene regels ter bescherming van monumenten

- Huidig recht:
  - Rijksmonumenten: met verduurzaming niet beschadigen of vernielen
  - Gemeentelijke monumenten: idem + daaraan onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding noodzakelijk is > ook onderhoud aan maatregelen ter verduurzaming
- Omgevingswet:
  - Rijksmonumenten: niet beschadigen of vernielen *en onderhoud plegen dat voor de instandhouding noodzakelijk is.*
    - In omgevingsplan kun je met regels concretiseren welk onderhoud voor de instandhouding noodzakelijk is (maatwerkregels).
  - Gemeentelijke monumenten: regels (autonoom) opnemen in omgevingsplan (kan gemeente zelf invullen)  
Tot 2029 overgangsrecht voor erfgoedverordening
- Toezicht:
  - controleren of monumenten door verduurzaming niet worden beschadigd of vernield
  - controleren of het noodzakelijke onderhoud heeft plaatsgevonden



# Regel naleving bevorderen of afdwingen

- De wortel: subsidie, vrijstelling leges



- de preek: uitleggen, wijzen op verantwoordelijkheden en verplichtingen



- de stok: slaan als men niet luistert



# De stok

- Middelen: last onder bestuursdwang/dwangsom
  - Doel = reparatie/herstel
- Bestuurlijke boete = nieuw instrument onder Omgevingswet
  - voor overtreding vergunningplicht: verbod om zonder omgevingsvergunning een rijksmonumentenactiviteit of omgevingsplanactiviteit te verrichten
  - voor overtreding van een vergunningvoorschrift.
  - voor overtreding van (algemene) regels over rijksmonumenten > geregeld in het Bal
  - voor overtreding van (algemene) regels over gemeentelijke monumenten > geregeld in omgevingsplan (tot 2029 overgangsrecht voor erfgoedverordening)

# Welke stok gebruik je bij directe schade?

- Beschadiging gevel, slechte montage zonnepanelen etc.
- Basis voor sanctie (overtredingen):
  - zonder vergunning > slopen, wijzigen, ontsieren
  - met vergunning > in strijd met vergunningvoorschriften?
  - in ieder geval overtreding algemene regel: beschadigen/vernielen van het monument
- Sancties:
  - Last onder dwangsom [=financiële prikkel]: last = herstellen van oorspronkelijke toestand (niet: indienen vergunningaanvraag); daarvoor stel je een termijn; geen herstel binnen termijn: verbeuren dwangsommen: eigenaar betaald gemeente
  - Last onder bestuursdwang: last en termijn idem; wanneer geen herstel binnen termijn dan herstelt de gemeente zelf: kosten voor rekening eigenaar
  - Na inwerkingtreding Omgevingswet: bestuurlijke boete [=straf]; kan naast herstelsanctie; m.n. relevant als schade onherstelbaar is

# Welke stok gebruik je bij indirecte schade?

- Lange termijn effecten, bijvoorbeeld verkeerd isoleren leidt tot houtrot door vochtproblemen
- Basis voor sanctie (overtredingen):
  - zonder vergunning wijzigen, verstoren
  - in strijd met vergunningvoorschriften?
  - in ieder geval overtreding algemene regel: beschadigen/vernielen van het monument
- Sancties:
  - Last onder dwangsom
  - Last onder bestuursdwang
  - Na inwerkingtreding Omgevingswet: bestuurlijke boete

# Verschillen huidig - toekomstig

Nu	Toekomst (Omgevingswet)
<p>Vergunningplicht in Wabo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rijksmonumenten: monumenten aangewezen o.g.v. Erfgoedwet</li><li>• Gemeentelijke monumenten: monumenten aangewezen o.g.v. erfgoedverordening)</li></ul>	<p>Vergunningplicht onder Ow:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rijksmonumenten: idem (rijksmonumentenactiviteit)</li><li>• Gemeentelijke monumenten: monumenten aangewezen in omgevingsplan (omgevingsplanactiviteit)</li></ul> <p>Tot 2029 overgangsrecht voor erfgoedverordening</p>
<p>Algemene regels:</p> <p>Rijksmonumenten: verbod om beschermd monument te beschadigen of te vernielen</p> <p>Gemeentelijke monumenten: erfgoedverordening</p>	<p>Algemene regels:</p> <p>Rijksmonumenten: idem + verplichting tot onderhoud &gt; evt. in omgevingsplan concretiseren</p> <p>Gemeentelijke monumenten: omgevingsplan</p> <p>Tot 2029 overgangsrecht voor erfgoedverordening</p>
<p>Sancties:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• last onder bestuursdwang/dwangsom &gt; herstel</li></ul>	<p>Sancties:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Last onder bestuursdwang/dwangsom &gt; herstel</li><li>• Bestuurlijke boete</li></ul>



# Vorbereiding op de Omgevingswet

- Vooral beleidsmatig maar invloed toezichthouder is m.i. van belang
- Wat maak je vergunningplichtig t.a.v. gemeentelijke monumenten?
  - Zelfde invulling als voor rijksmonumenten of eigen invulling?
  - Welke criteria voor beoordeling aanvragen?
- Welke voorschriften verbind je aan omgevingsvergunningen?
- Welke algemene regels neem je op in het omgevingsplan ter bescherming van gemeentelijke monumenten?
- Ga je de algemeen omschreven verplichtingen/verboden t.a.v. rijksmonumenten concretiseren?
  - Wat is beschadigen, vernielen en wanneer wordt voldaan aan onderhoudsverplichting?
- (Toezichts-)beleid: in welke gevallen ga je gebruik maken van welke instrumenten?



# Punten om te onthouden

- Met de Omgevingswet verandert er niet veel
- Nieuw:
  - verplichting tot noodzakelijk onderhoud voor instandhouding rijksmonumenten
  - bestuurlijke boete
- Gebruik als toezichthouder de juiste mix van instrumenten om optimaal effectief te zijn; als je met een stok gaat slaan: pak de juiste stok en bereid je organisatie voor op het boete-instrument
- Let bij verduurzaming ook op (indirecte) schade die op langere termijn ontstaat
- Lever input in het vergunningverleningsproces: soms afwijken van verduurzamingsverplichtingen
- Lever input in het beleidsproces, bijvoorbeeld om algemene verplichtingen in het omgevingsplan te concretiseren

Dank voor uw aandacht