



Handreiking

# Erfgoedverordening en omgevingsplan



## **Colofon**

Deze Handreiking Erfgoedverordening en omgevingsplan is opgesteld door Wetgevingswerken BV in opdracht van en in samenwerking met de VNG, Programma Omgevingswet.

### *Auteur (Wetgevingswerken)*

Beerend van Dijk

### *Projectgroep VNG*

Diana van Leeuwen

Marco Lurks

Nienke van Renssen (tot augustus 2023)

### *Vormgeving*

Chris Koning (VNG)

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>1 Achtergrond en aanleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Vaststellen omgevingsplannen	6
1.2 Aanpak en verantwoording	6
<b>2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?</b>	<b>8</b>
2.1 Ambitie voor omgevingsplan	8
2.2 Ambitie voor de modelverordening	9
<b>3 Dwingend beoordelingskader</b>	<b>10</b>
3.1 Kan niet meer in verordening	10
3.2 Van rechtswege al omgevingsplan	10
3.3 Moet in omgevingsplan	11
3.4 Mag niet in omgevingsplan	13
3.5 Verplichtingen op grond van andere lokale verordeningen	14
<b>4 Advies voor modelverordening</b>	<b>15</b>
<b>Bijlage 1 Voorbeeld wijzigingsopdracht Erfgoedverordening</b>	<b>16</b>

# Managementsamenvatting

De model-erfgoedverordening bevat bepalingen die de fysieke leefomgeving betreffen.<sup>1</sup> Na inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten deze bepalingen in het omgevingsplan worden opgenomen op enig moment tijdens de overgangperiode die loopt tot 1 januari 2032.<sup>2</sup> Deze Handreiking erfgoedverordening en omgevingsplan (hierna: 'Handreiking') geeft gemeenten handvatten hoe zij ná 1 januari 2024 tijdens de overgangsfase met de bepalingen uit de lokale erfgoedverordening kunnen omgaan in samenhang met het opstellen van een omgevingsplan. Lokale verordeningen maken nu nog geen deel uit van het omgevingsplan, maar zullen gedurende de overgangsfase deels opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Na afloop van de overgangperiode hebben specifieke bepalingen geen rechtskracht meer als deze in een verordening (als de Erfgoedverordening) blijven staan en niet opgenomen zijn in een omgevingsplan, terwijl dat van de omgevingsregelgeving wel had gemoeten.<sup>3</sup>

De Handreiking behandelt de wijziging van de Erfgoedwet, die een van de grondslagen bevat voor de Erfgoedverordening. Daarnaast biedt de Handreiking het kader om te identificeren welke bepalingen uit de model-erfgoedverordening in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.<sup>4</sup> Daarbij geven we ook feitelijk aan voor welke bepalingen uit de model-erfgoedverordening dat geldt en adviseren we deze bepalingen uit de modelverordening te laten vervallen (categorie 'moet in het omgevingsplan').<sup>5</sup> Voor de bepalingen die uit de model-erfgoedverordening gaan en een plaats krijgen in het omgevingsplan zijn voorbeeldbepalingen voor het omgevingsplan ontwikkeld.<sup>6</sup> Die voorbeeldbepalingen kunnen gemeenten gebruiken (ter inspiratie) voor hun omgevingsplan.

Deze Handreiking is tot stand gebracht door de projectgroep "Modelverordeningen en Omgevingswet" van het Programma Omgevingswet van de VNG. Deze projectgroep heeft gebruik gemaakt van de expertise die beschikbaar is bij Team Inclusieve samenleving, de Federatie Grote Monumentengemeenten en de Federatie Ruimtelijke kwaliteit en is hen daarvoor zeer erkentelijk. De projectgroep ondersteunt met dit advies VNG Team Inclusieve samenleving bij het ontwerpen van een aangepaste model-erfgoedverordening.<sup>7</sup> Ook gemeenten kunnen met deze Handreiking hun voordeel doen bij het ontwerpen van het omgevingsplan en verordeningen.

1 Deze Handreiking is gebaseerd op de gewijzigde VNG model-erfgoedverordening 2016 i.v.m. Omgevingswet (Lbr. 21/068).

2 Stb. 2023, 267.

3 Na de overgangperiode vervalt artikel 22.4 van de Omgevingswet, waardoor bepalingen die in strijd zijn met de Omgevingswet of daarop gebaseerde regelgeving, op grond van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege vervallen.

4 In hoofdstuk 3.

5 Zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

6 Voorbeeldregels omgevingsplan cultureel erfgoed opgenomen in Bijlage 3 bij de [Handreiking Voorbeeldregels cultureel erfgoed in het omgevingsplan](#).

7 Een uitgebreidere verantwoording en context van deze Handreiking is opgenomen in paragraaf 1.2.

# Leeswijzer

De inwerkingtreding van de Omgevingswet betekent dat gemeenten regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving kunnen, en onder omstandigheden moeten, opnemen in hun omgevingsplan. Deze ontwikkeling vergt een beoordeling van de bestaande regelingen en vergt aanpassingen. De VNG wil voor deze aanpassingen handvatten bieden en deze handvatten ook zelf gebruiken om te komen tot nieuwe modellen van verordeningen. Dit document betreft specifiek de model-erfgoedverordening, zoals deze luidt na invoering van de Omgevingswet.

In deze Handreiking worden enkele stappen genomen om te komen tot een nieuwe verdeling van de bepalingen uit de model-erfgoedverordening over het omgevingsplan en een nieuw model. In hoofdstuk 1 wordt de achtergrond en aanleiding geschetst. In hoofdstuk 2 wordt de ambitie voor zowel het omgevingsplan als de modelverordening geschetst. Hoofdstuk 3 beschrijft de relevante juridische kaders. Hoofdstuk 4 bevat de conclusie in de vorm van een advies voor de wijzigingen in de model-erfgoedverordening met een verwijzing naar de onderbouwing voor dat advies. Als men wil weten wat te doen met een concrete regel uit de Erfgoedverordening, dan kan men kennisnemen van het advies voor deze regel in hoofdstuk 4 of bijlage 1.

De Handreiking gebruikt de term 'model-erfgoedverordening' of 'modelverordening' wanneer de 'VNG Model-Erfgoedverordening 2016' bedoeld wordt. De term 'lokale verordening' of 'Erfgoedverordening' wordt gebruikt voor de specifieke door een gemeente vastgestelde of vast te stellen erfgoedverordening.

# 1 Achtergrond en aanleiding

## 1.1 Vaststellen omgevingsplannen

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna ook: Ow) zijn gemeenten verplicht het tijdelijk omgevingsplan te vervangen door een nieuw omgevingsplan.<sup>8</sup> Voor het vaststellen van een omgevingsplan voor een gemeente is een overgangperiode vastgesteld die eindigt op 1 januari 2032.<sup>9</sup> Na de overgangperiode herleeft de werking van artikel 122 van de Gemeentewet.<sup>10</sup> Voor de model-erfgoedverordening geldt dat artikel 3.16 van de Erfgoedwet zal wijzigen,<sup>11</sup> waardoor deze verordening geen regels meer mag bevatten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Als gevolg van deze wijziging en het herleven van artikel 122 van de Gemeentewet vervallen van rechtswege de bepalingen van verordeningen die in het omgevingsplan opgenomen (hadden) moeten worden.

Een klein aantal gemeentelijke verordeningen maakt deel uit van het tijdelijk omgevingsplan.<sup>12</sup> Voorts zijn gemeenten verplicht (delen) van hun verordeningen die niet in het tijdelijk omgevingsplan staan, maar wel de fysieke leefomgeving betreffen, over te hevelen naar het omgevingsplan (als een gemeente voortdurende regeling over die onderwerpen wenselijk vindt). Dit betreft (delen) van verordeningen die betrekking hebben op activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, betrekking hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, specifieke wettelijke taken, instructieregels of instructies en verhaal van kosten niet zijnde leges (categorie 'moeten'). Daarnaast zijn er (delen) van verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en naar het omgevingsplan overgeheveld kunnen worden. De wetgever heeft met categorie 'moeten' beoogd een ondergrens te willen aangeven. Daaruit kan niet worden afgeleid dat daarmee volledig invulling wordt gegeven aan de verplichting om regels over de fysieke leefomgeving op te nemen in het omgevingsplan. De categorie 'moeten' dient eerder te worden beschouwd als een hulpmiddel om aan te geven welke bepalingen in ieder geval naar het omgevingsplan dienen te worden getransponeerd.<sup>13</sup>

## 1.2 Aanpak en verantwoording

De VNG heeft voor diverse onderwerpen modelverordeningen opgesteld. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze modelverordeningen in twee instanties gescreend. In eerste instantie zijn de modellen gescreend op de noodzaak van aanpassingen op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Die screening is afgerond en heeft geleid tot wijziging van de model-erfgoedverordening 2016 in verband met de Omgevingswet.<sup>14</sup> In tweede instantie is gescreend op bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De modelverordeningen met bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn in een projectteam, in overleg met de beleidsverantwoordelijken, beoordeeld en van advies voorzien. Daarbij golden naast de wettelijke kaders, de ambities die zijn opgenomen in paragrafen 2.1 en 2.2 van deze Handreiking. Tegelijkertijd ontwikkelde de RCE samen met de VNG voorbeeldregels voor het omgevingsplan<sup>15</sup>.

In navolging van de werkwijze bij de voorbeeldregels voor het omgevingsplan is ervoor gekozen per

8 Het omgevingsplan is het gemeentelijke document, dat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving bevat. Het omvat het bestemmingsplan, maar niet uitsluitend. Per gemeente wordt een enkel omgevingsplan vastgesteld.

9 Staatsblad 2023, 267.

10 Artikel 22.4 Ow.

11 Artikel 2.8, onder B, van de Invoeringswet Omgevingswet.

12 In artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet zijn de regels genoemd die van rechtswege onderdeel uitmaken van het tijdelijke omgevingsplan. Voor erfgoed is daarbij van belang dat daaronder ook zijn genoemd de bepalingen die artikel 38 van de Monumentenwet als grondslag hebben. In de modelverordening is dat de 'vangnetbepaling' voor archeologisch erfgoed in artikel 23.

13 Zie de VNG Handreiking Verordeningen in het omgevingsplan

14 Gewijzigde VNG-model-erfgoedverordening 2016 i.v.m. Omgevingswet (Lbr. 21/068)

15 Voorbeeldregels omgevingsplan cultureel erfgoed opgenomen in Bijlage 3 bij de [Handreiking Voorbeeldregels cultureel erfgoed in het omgevingsplan](#).

modelverordening een handreiking en – indien van toepassing – een voorbeeld van gewijzigde bepalingen voor de modelverordening op te stellen.

# 2 Algemeen: wat willen we waar regelen en waarom?

## 2.1 Ambitie voor omgevingsplan

De Omgevingswet biedt gelegenheid om regels over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving samen te voegen en deze in samenhang met elkaar en met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te bezien. De ambitie is om de regels die betrekking hebben op de functie, inrichting, gebruik en beheer van grond en de zich daarop bevindende gebouwen zoveel mogelijk samenhangend in het omgevingsplan te reguleren. De samenhang is onderdeel van de doelen van de Omgevingswet. In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn deze doelen opgenomen.

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Binnen deze doelstelling kunnen regels gesteld worden met het oog op onder meer het behoud van cultureel erfgoed (artikel 2.1, derde lid, Ow) zolang deze gaan over de fysieke leefomgeving of activiteiten die daarvoor gevolgen hebben (artikel 1.2, Ow). Voor de modelverordening betekent dit dat de publiekrechtelijke regels over cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving nagenoeg geheel overgaan naar het omgevingsplan. Deze regels zien immers op de functie/bestemming, het gebruik en het beheer van bouwwerken en de omgeving ervan.

De genoemde ambitie valt samen met een wijziging van artikel 3.16 van de Erfgoedwet. Artikel 3.16 van de Erfgoedwet wordt gewijzigd op 1 januari 2032.<sup>16</sup> Op dat moment wordt een (nieuw) lid ingevoegd na het tweede lid. Als gevolg van die wijziging mag een Erfgoedverordening geen regels bevatten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Voor de model-erfgoedverordening kan om die reden geen sprake zijn van ‘mogen’-bepalingen.<sup>17</sup> Als gevolg van het nieuwe lid van artikel 3.16 Erfgoedwet geldt een tweedeling van bepalingen die in het omgevingsplan opgenomen ‘moeten’ worden en bepalingen die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving die in het omgevingsplan niet opgenomen mogen worden.<sup>18</sup>

Een integrale benadering betekent ook dat naast het gemeentelijke beschermd cultureel erfgoed het door Rijk en provincie beschermde cultureel erfgoed wordt betrokken door daarover op gemeentelijk niveau aanvullende regels te stellen. Met een dergelijke integrale benadering worden de verbeterdoelen van de Omgevingswet meer bereikbaar.<sup>19</sup>

Onder het nieuwe omgevingsrechtstelsel is er ruimte om beleidsmatige ambities vorm te geven. Zo kan een gemeente die dat wenst, delen van monumenten of gebieden in nabijheid van

<sup>16</sup> Invoeringswet Omgevingswet, artikel 2.8, onderdeel B (Staatsblad 2020, 172), en Staatsblad 2023, 267.

<sup>17</sup> Dit geldt weliswaar pas vanaf het moment dat het lid wordt toegevoegd aan artikel 3.16 van de Erfgoedwet. Er is tot dat moment wel ruimte om regels in de Erfgoedverordening op te nemen die wel de fysieke leefomgeving betreffen. Na dat moment is het omgevingsplan de plaats om dergelijke bepalingen op te nemen.

<sup>18</sup> Andere verordeningen, zoals de legesverordening, kunnen wel bepalingen bevatten die betrekking hebben op erfgoed en activiteiten die erfgoed betreffen.

<sup>19</sup> De verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn: inzichtelijk en voorspelbaar omgevingsrecht dat eenvoudig is in het gebruik, samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving, meer ruimte voor maatwerk en eigen afwegingen, snellere en betere besluitvorming over projecten.



monumenten (zoals binnentuinen) onder de Omgevingswet een iets hoger beschermingsniveau bieden door in het omgevingsplan een expliciete keuze te maken om bepaalde vergunningsvrije (bouw-)activiteiten niet van toepassing te laten zijn op die locaties.

## **2.2 Ambitie voor de modelverordening**

De ambitie is om de regelgeving integraal en in samenhang met andere relevante regelgeving te bezien en vorm te geven. Indien meerdere verordeningen hetzelfde onderwerp in de fysieke leefomgeving betreffen dient vanuit de integratiegedachte te worden bezien of deze verordeningen tegelijkertijd en in samenhang moeten worden gewijzigd of overgeheveld naar het omgevingsplan.

De modelverordening bevat bepalingen met het oog op het beheer en behoud van roerend en onroerend cultureel erfgoed.<sup>20</sup> Gemeenten kunnen bepalingen tot bescherming van het archeologische erfgoed hebben opgenomen in de lokale verordening, hoewel deze eigenlijk in het bestemmingsplan opgenomen hadden moeten worden.<sup>21</sup> Bij de vaststelling van het omgevingsplan is er geen mogelijkheid meer om archeologisch erfgoed anders dan in het omgevingsplan te regelen.

Bepalingen betreffende roerend cultureel erfgoed (cultuurgoederen) en het erfgoedregister vallen buiten de scope van de Omgevingswet, omdat deze geen (of althans niet direct) betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De bepalingen over deze onderwerpen zijn bescheiden. Ook het juridische effect van de regulering is summier. Een gemeente kan een Erfgoedverordening vaststellen, maar is daartoe niet verplicht en kan ook op andere wijze uitdrukking geven aan het gemeentelijke beleid ten aanzien van het roerend erfgoed (uitgezonderd het erfgoed in de fysieke leefomgeving).

Indien de gemeente regels in de Erfgoedverordening heeft staan die bijvoorbeeld betrekking hebben op de vervreemding of in bruikleen geven van cultuurgoederen dat in beheer of eigendom is van de gemeente, dan bepleit deze handreiking dat deze regels in de Erfgoedverordening blijven staan. Een voorbeeld van dergelijke regels is niet in de modelverordening opgenomen en het vormgeven van een dergelijke bepaling valt buiten de scope van deze handreiking.

De ambitie voor dit advies is niet om beleidssturing of beleidsvorming af te dwingen. Daarmee is het ambitieniveau beperkt.

<sup>20</sup> Artikel 3.16 Erfgoedwet.

<sup>21</sup> Als gevolg van het vervallen van artikel 38 van de Monumentenwet 1988 als grondslag voor een verordening.

# 3 Dwingend beoordelingskader

Op grond van artikel 2.8 van de Invoeringswet Omgevingswet wijzigt de grondslag voor de model-erfgoedverordening. In lijn daarmee geldt dat sommige bepalingen van de model-erfgoedverordening in het omgevingsplan ‘moeten’ worden opgenomen. Andere bepalingen ‘mogen niet’ in het omgevingsplan opgenomen worden en zouden juist in de modelverordening moeten blijven staan (‘mogen niet’). Dit dwingendrechtelijke kader wordt in dit hoofdstuk toegelicht.

## 3.1 Kan niet meer in verordening

De grondslag van de model-erfgoedverordening wijzigt als gevolg van een aanpassing in artikel 3.16 van de Erfgoedwet. Deze wijziging is opgenomen in artikel 2.8 van de Invoeringswet Omgevingswet, dat op 1 januari 2032 in werking treedt<sup>22</sup>. Als gevolg van deze wijziging kan de model-erfgoedverordening vanaf dat moment geen regels (meer) bevatten over de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet. Op het moment dat deze wijziging in werking treedt, moet de Erfgoedverordening in lijn gebracht worden met die gewijzigde grondslag. Het gewijzigde artikel 3.16 van de Erfgoedwet biedt uitsluitend een grondslag voor een Erfgoedverordening waarin geen bepalingen zijn opgenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De wijziging is summier toegelicht. Duidelijk is echter dat de wetgever bepaald heeft dat de regels die het erfgoed betreffen en die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Dit is een beperking die (iets) ruimer is dan waartoe de Omgevingswet verplicht.

De volgende bepalingen hebben direct of indirect betrekking op de fysieke leefomgeving en moeten vervallen uit de modelverordening:

- Artikel 1, onderdelen ‘gemeentelijk monument’, ‘omgevingsvergunning’ en ‘stads- en dorpsgezicht’;
- Paragraaf 3 Aanwijzing gemeentelijk monument
- Paragraaf 4 Bescherming gemeentelijk erfgoed
- Paragraaf 5 Rijksmonumenten
- Paragraaf 6 Gemeentelijke stads- en dorpsgezichten
- Artikel 21 Strafbepaling
- Paragraaf 8 Vangnet archeologie

Het verval van deze artikelen leidt ertoe dat de model-erfgoedverordening nog (slechts) de volgende aspecten regelt:

- Artikel 2 Gemeentelijk erfgoedregister<sup>23</sup>
- Artikelen 3 en 4 Cultuurgoederen of verzamelingen
- Artikel 22 Aanwijzing toezichthouders (als daar aanleiding voor is)
- Artikel 26 Inwerkingtreding en citeertitel

## 3.2 Van rechtswege al omgevingsplan

Artikel 4.6, eerste lid, onder d, van de Invoeringswet Omgevingswet bepaalt dat een regel als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, van rechtswege een onderdeel is van het tijdelijk omgevingsplan. Voor de model-erfgoedverordening is dat het geval met artikel 23 en de daarop gebaseerde nadere regels die een onderdeel vormen van het tijdelijk omgevingsplan.

<sup>22</sup> Staatsblad 2023, 267.

<sup>23</sup> Artikel 3.16, derde lid, van de Erfgoedwet.

Artikel 23 is in de modelverordening opgenomen als een optionele vangnetbepaling met als grondslag artikel 38 van de Monumentenwet 1988. Deze wet vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Erfgoedwet als opvolger van de Monumentenwet 1988 blijft wel bestaan.

De Erfgoedverordening is (ooit) gepubliceerd in het gemeenteblad en via de centrale voorziening voor decentrale regelgeving (CVDR) ontsloten. De lokale verordening is daarmee raadpleegbaar via [www.lokaleregelgeving.overheid.nl](http://www.lokaleregelgeving.overheid.nl). De regels (artikel 23) die van rechtswege onderdeel vormen van het omgevingsplan worden niet ontsloten via de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB) en zijn daarmee niet raadpleegbaar in het digitaal stelsel voor de Omgevingswet (DSO). Deze bepaling van de Erfgoedverordening blijft daarentegen raadpleegbaar via de CVDR. Echter de verplichting om deze algemeen verbindende voorschriften geconsolideerd weer te geven (artikel 19 van de Bekendmakingswet jo. artikel 5.1 van het Besluit elektronische publicaties) geldt niet.<sup>24</sup> Als de gemeente een wijziging vaststelt van het omgevingsplan (die ook betrekking heeft op de vangnetbepaling archeologie, artikel 23 van de huidige model-erfgoedverordening) doet die gemeente er verstandig aan om daarbij deze bepaling in zijn geheel op te nemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan door dit onderdeel te laten zijn van het wijzigingsbesluit. Deze regels worden dan alsnog via het DSO ontsloten. Kenbaarheid via de CVDR is dan niet langer nodig. De gemeente kan in de CVDR aangeven dat deze bepaling uit de Erfgoedverordening materieel is uitgewerkt en niet meer als geldend recht getoond hoeft te worden.

Een gemeente die geen wijziging van het omgevingsplan vaststelt ten aanzien van de vangnetbepaling archeologie hoeft pas bij het verval van artikel 22.5 van de Omgevingswet aan het eind van de overgangstermijn een nieuwe regel hierover op te nemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Bestaande bestemmingsplannen bevatten in veel gevallen de dubbelbestemming 'waarde: cultuurhistorie'. Deze bestemmingsplannen zullen ook van rechtswege een onderdeel van het omgevingsplan worden.<sup>25</sup>

### 3.3 Moet in omgevingsplan

#### a. Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit

Artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit bepaalt dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen alleen in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Deze bepaling sluit voor gemeenten uit dat een regel opgenomen wordt in een verordening.<sup>26</sup> Regels over activiteiten die (onderdelen van) de fysieke leefomgeving wijzigen behoeft nadere duiding.

In de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is gesteld dat in de eerste plaats een onderscheid moet worden gemaakt tussen het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving en het gebruik van de fysieke leefomgeving. Bij het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving gaat het volgens de toelichting om directe fysieke ingrepen door de mens die een blijvende en tastbare verandering van de fysieke leefomgeving teweegbrengen.<sup>27</sup> Uitgegaan is dus van een gegeven dat onder 'wijziging' van de fysieke leefomgeving niet verstaan hoeft te worden een omstandigheid die van korte duur is. Tevens is ervan uitgegaan dat de activiteit (tot op zekere hoogte) gericht moet zijn op het tot stand brengen van die wijziging. Een regel over een activiteit die een wijziging van de fysieke leefomgeving niet beoogt, maar uitsluitend als neveneffect bewerkstelligt, valt niet onder het gebod van artikel 2.1, eerste lid van het Omgevingsbesluit. Daarnaast moet een onderscheid worden gemaakt tussen het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving en het veroorzaken van emissies, hinder of risico's. Ook voor het veroorzaken van emissies,

<sup>24</sup> Artikel 22.5, vijfde lid, van de Omgevingswet bepaalt dat.

<sup>25</sup> Op grond van artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet.

<sup>26</sup> De uitzondering hierop is o.m. als de Omgevingswet niet van toepassing is, bijv. op grond van artikel 1.4 van de Omgevingswet, of als een wet in formele zin een grondslag bevat voor een gemeentelijke verordening.

<sup>27</sup> Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

hinder of risico's geldt dat dit niet onder het gebod valt,<sup>28</sup> behoudens in gevallen waarin dit een neveneffect is van de activiteit die de fysieke leefomgeving wijzigt.

Op grond van deze interpretatie vallen de volgende bepalingen uit de model-erfgoedverordening onder het gebod uit artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit en moeten deze in het omgevingsplan opgenomen worden:

- Artikel 7, Voorbescherming
- Paragraaf 4, Bescherming gemeentelijk monument
- Artikel 20, eerste en derde lid, Verbodsbepaling en aanvraag vergunning

Artikel 7, Paragraaf 4 en artikel 20 zien op activiteiten die verboden zijn of waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. De activiteiten zien op het wijzigen van de fysieke leefomgeving.

Voor de bovenstaande bepalingen geldt dat als deze niet voor het einde van de overgangstermijn in het omgevingsplan worden opgenomen, de regel na de overgangperiode van rechtswege vervalt.

#### ***b. Artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet***

In artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet wordt bepaald dat het omgevingsplan in ieder geval de regels bevat die nodig zijn met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze regel is geïnterpreteerd als de verplichting die alle regels treft die nodig zijn voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit betreft de regels die gesteld zijn met het oog op de bescherming van de functie van een locatie of met het oog op het kunnen blijven benutten van de locatie overeenkomstig die functie. Het gaat dan om activiteiten die niet verenigbaar zijn met andere activiteiten op die locatie en gereguleerd worden om die verenigbaarheid te bewaken.

In de memorie van toelichting van de Omgevingswet wordt het toedelen van de functie van gemeentelijk monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties genoemd als voorbeeld van een regel die noodzakelijk is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.<sup>29</sup>

Op grond van artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet moeten deze bepalingen opgenomen worden in het omgevingsplan. Zie voor meer toelichting de [Handreiking verordeningen en het omgevingsplan](#).

Het gaat voor de model-erfgoedverordening over de volgende bepalingen waar een locatie wordt aangewezen:

- Artikel 5. Aanwijzing van gemeentelijk monument
- Artikel 6. Voornemens tot aanwijzing
- Artikel 11. Aanwijzing als voorlopig gemeentelijk monument
- Artikel 18. Aanwijzing als beschermd gemeentelijk stads- en dorpsgezicht

De volgende artikelen gaan over de wijze waarop die aanwijzing tot stand komt of gewijzigd wordt:

- Artikel 6. Voornemens tot aanwijzing
- Artikel 12. Wijziging gemeentelijke erfgoedregister, vervallen aanwijzing monument
- Artikel 19. Wijziging, intrekking en vervallen van de aanwijzing als beschermd gemeentelijke stads- en dorpsgezicht

De artikelen waar de locatie of functie wordt aangewezen hebben een juridisch effect, omdat er voor dergelijke aangewezen locaties bepaalde regels gelden. De aanwijzing van die locaties of functies is geregeld in de artikelen 5, 6, 11, 12, 18 en 19 van de modelverordening. De regels die van toepassing zijn op de aangewezen locaties en functies zijn opgenomen in artikel 7, paragraaf 4 en

<sup>28</sup> Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb. 2020, 400, p. 1702.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 463.

artikel 20. Het is de combinatie van deze artikelen die de maakt dat er sprake is van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet moeten de volgende artikelen vervallen uit de modelverordening en moeten deze bepalingen opgenomen worden in het omgevingsplan:

- Artikelen 5, 6, 7, 11, 12, 18, 19, 20;
- Paragraaf 4.

Niet voldoen aan het gebod van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet leidt er in eerste instantie toe dat het omgevingsplan niet voldoet aan de Omgevingswet. Een regel die nodig is met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar ook een ander oogmerk heeft, wordt niet direct bedreigd met van rechtswege verval op grond van artikel 122 van de Gemeentewet.

### 3.4 Mag niet in omgevingsplan

#### a. Geen betrekking op de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en activiteiten die de fysieke leefomgeving betreffen<sup>30</sup>. Daaronder wordt blijkens artikel 1.2, tweede lid, van die wet ook cultureel erfgoed verstaan. Cultureel erfgoed wordt gedefinieerd als:

*“monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen en, voor zover dat voorwerp is of kan zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan, ander cultureel erfgoed als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet;”*

Met deze definitie vallen cultuuroederen als bedoeld in de modelverordening daar niet onder.

De regels betreffende de inhoud van het gemeentelijke erfgoedregister hebben niet direct betrekking op de fysieke leefomgeving. Het staat de gemeente vrij om het gemeentelijke erfgoedregister te benutten voor het inzichtelijk maken van het gemeentelijk cultureel erfgoed, ook erfgoed in de fysieke leefomgeving. De RCE geeft in een reactie aan dat het de standaard is om al het roerend en onroerend cultureel erfgoed op te nemen in het erfgoedregister, dus zowel de cultuuroederen als het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving. Het is daarbij wel van belang zich te realiseren, dat er geen juridische consequenties verbonden zijn aan de registratie in dat erfgoedregister. Ook doet opname in het erfgoedregister niet af aan de verplichting om het beschermde cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving goed vast te leggen in het omgevingsplan. Over de functie en wenselijkheid van registers heeft de VNG geadviseerd in het [Handboek opstellen omgevingsplan](#).<sup>31</sup>

Gelet op het bovenstaande kunnen de volgende bepalingen uit de modelverordening niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

- Artikel 2, Gemeentelijk erfgoedregister;
- Paragraaf 2, Aanwijzing van beschermde gemeentelijke cultuuroederen, en verzamelingen

#### b. Mag niet op grond van Omgevingsbesluit

Artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit stelt grenzen aan wat in het omgevingsplan geregeld mag worden. In dat lid wordt verwezen naar bepalingen in de Gemeentewet, waarvoor het niet is toegestaan om de daarin bedoelde regels op te nemen in het omgevingsplan. Het gaat om grondslagen voor bepalingen of onderdelen van bepalingen van de model-erfgoedverordening.

In artikel 21 van de model-erfgoedverordening is een sanctiebepaling opgenomen, waarvan de grondslag is gelegen in de artikelen 154, eerste lid en 154b, eerste lid, van de Gemeentewet. Artikel 21 bepaalt de sanctie op overtreding van artikel 13 en artikel 14, die beiden naar het omgevingsplan moeten worden overgeheveld. Handhaving van de bepalingen in het omgevingsplan vindt dan plaats op grond van afdeling 18.1 van de Omgevingswet.

<sup>30</sup> Artikel 1.2, eerste lid, van de Omgevingswet

<sup>31</sup> Zie paragraaf 3.7 van het handboek.

Artikel 21 kan op grond van artikel 2.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit niet in een omgevingsplan worden opgenomen. Het artikel hoeft niet in de model-erfgoedverordening te blijven staan, omdat het geen effect meer beoogt. Om die reden kan artikel 21 vervallen.

### **3.5 Verplichtingen op grond van andere lokale verordeningen**

De VNG heeft een Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie opgesteld<sup>32</sup>. De adviescommissie komt zodra de Omgevingswet in werking treedt in de plaats van de huidige monumentencommissie uit de Monumentenwet 1988 en de welstandscommissie uit de Woningwet<sup>33</sup>. In de Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie zijn bestaande adviescolleges en eventuele andere adviseurs op het gebied van de omgevingskwaliteit, zoals een stads- of dorpsbouwmeester, in één samenhangend adviesstelsel opgenomen. De Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie bevat bepalingen ten aanzien van de samenstelling en werkwijze van de commissie. In artikel 17 van de Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie is voorzien dat de artikelen van de Erfgoedverordening die betrekking hebben op de adviescommissie vervallen. Daarbij gaat het om de artikelen 8, 11, eerste lid, 17 en 18, tweede lid, van de model-erfgoedverordening.

Als het wenselijk is dat de gemeentelijke adviescommissie een rol krijgt als adviseur bij vervreemding van gemeentelijke cultuurobjecten of een gemeentelijke verzameling van cultuurobjecten kan daarvoor een bepaling opgenomen worden in de Erfgoedverordening. Deze beleidswijziging valt echter buiten de scope van dit advies.

<sup>32</sup> VNG ledenbrief 23 september 2020, VNG Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie (nieuw).

<sup>33</sup> Artikel 17.9 Omgevingswet.

# 4 Advies voor modelverordening

Als gevolg van het beschreven dwingend beoordelingskader moeten de volgende artikelen vervallen uit de model-erfgoedverordening.

Onderdeel van modelverordening	Voorgestelde wijziging	Onderbouwing van de wijziging in paragraaf
Artikel 1, onderdelen 'gemeentelijk monument', 'omgevingsvergunning' en 'stads- en dorpsgezicht'	Verval van relevante bepalingen	3.1
Paragraaf 3 Aanwijzing gemeentelijk monument	Vervallen	3.1
Paragraaf 4 Bescherming gemeentelijk erfgoed	Vervallen	3.1
Paragraaf 5 Rijksmonumenten	Vervallen	3.1
Paragraaf 6 Gemeentelijke stads- en dorpsgezichten	Vervallen	3.1
Artikelen 8, 11, eerste lid, 17 en 18, tweede lid	Verval op grond van de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie	Toelichting bij artikel 17 in de implementatiehandleiding <sup>34</sup>
Artikel 21 Strafbepaling	Verval van relevante bepalingen	3.4 sub b
Paragraaf 8 Vangnet archeologie	Vervallen	3.2
Artikel 25 Overgangsrecht	Vervallen	3.1

In de model-erfgoedverordening blijven de volgende bepalingen over:

Artikel 1. Begripsbepalingen

Artikel 2. Gemeentelijk erfgoedregister

Artikel 3. Aanwijzing als beschermd gemeentelijk cultuurofgoed of beschermde gemeentelijke verzameling

Artikel 4. Wijziging, intrekking en vervallen van de aanwijzing als beschermd gemeentelijk cultuurofgoed of beschermde gemeentelijke verzameling.

Artikel 24. Intrekken oude verordening<sup>35</sup>

Artikel 26. Inwerkingtreding en citeertitel

<sup>34</sup> <https://vng.nl/brieven/vng-model-verordening-op-de-gemeentelijke-adviescommissie-nieuw>

<sup>35</sup> Artikel 24 is materieel uitgewerkt. Het artikel kan vervallen, maar dat hoeft niet.

# Bijlage 1 Voorbeeld wijzigingsopdracht Erfgoedverordening

De verordening wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 1 vervallen de onderdelen "onderdelen 'gemeentelijk monument', 'omgevingsvergunning' en 'stads- en dorpsgezicht'.

B

De paragrafen 3 tot en met 6 en 8 vervallen.

C

De artikelen 8, 11, eerste lid, 17 en 18, tweede lid, 21 en 25 vervallen.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

december 2023

[vng.nl](https://www.vng.nl)