

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Directie Erfgoed & Kunsten
T.a.v. de heer H. Hindriks
Postbus 16357
2500 BJ DEN HAAG IPC 3300

Uitsluitend verzonden via internetconsultatie.nl

Datum: 11 juli 2014
Ref: -
Betreft: Consultatie Wetsvoorstel Erfgoedwet

Geachte heer Hindriks,

Inleiding

1. Met interesse heeft de NEPROM kennis genomen van het wetsvoorstel Erfgoedwet en de (aanvullende) toelichting die tijdens de voorlichtingsbijeenkomst op 18 juni jl. gegeven is. Het voorstel ligt thans tot 14 juli a.s. ter consultatie.
Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik om te reageren op het wetsvoorstel. De NEPROM is de brancheorganisatie voor projectontwikkelaars. In het kader van (integrale) gebiedsontwikkelingen waar onze leden intensief bij betrokken zijn en vaak initiatiefnemer van zijn, krijgen zij met veel deelonderwerpen en aspecten te maken. Zo ook erfgoed en archeologi(sche) (vondsten). De belangrijkste consequenties van de wetswijzigingen zullen naar verwachting (op basis van een globale inschatting en thans bekende informatie) zijn gelegen in de 'koppeling' tussen de Erfgoedwet en de nieuwe Omgevingswet. Naar verwachting zullen de (meeste van de) voor onze leden relevante ruimtelijke aspecten van de Erfgoedwet en in het bijzonder cultuurhistorische en archeologische aspecten in de Omgevingswet gaan 'landen'. Het betreft nieuwe en complexe materie die voor het grootste gedeelte nog nadere uitwerking behoeft in onder andere Invoeringswetgeving, Algemene Maatregelen van Bestuur en niet te vergeten de zogenoemde gemeentelijk 'omgevingsplannen'. Vooruitlopend daarop signaleren wij in deze brief reeds een aantal aandachtspunten en potentiële knelpunten die later in het traject kunnen ontstaan, overigens zonder de pretentie te hebben dat wij in deze brief deze onderwerpen uitputtend kunnen behandelen. Wij hebben ervoor gekozen u deze (separate) reactie te sturen en niet in te gaan op de acht specifiek door u gestelde vragen, omdat die niet ingaan op de voor ons zo wezenlijke koppeling tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet.

Opbouw reactie

2. Voordat wij tot het advies komen meer nadruk te leggen op voorspelbaarheid, uniformiteit en vermindering van de regeldruk bij de koppeling tussen de Erfgoedwet en de omgevingswet, gaan wij in op de volgende aspecten.

Ten eerste benoemen wij (kort) de zorgen die wij hebben over de uitwerking van de koppeling tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet in de praktijk.

Ten tweede behandelen wij het leerstuk ‘de ladder voor duurzame verstedelijking ‘plus’ die het (in onze visie) onwenselijke gevolg is van de koppeling tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet.

Ten derde bespreken wij de genoemde (in uitvoeringsregelgeving uit te werken en apart te benoemen) mogelijkheid een programma van eisen (voor archeologisch) onderzoek te vragen bij de omgevingsvergunning.

Ten vierde geven wij aandacht aan de gevolgen van de koppeling tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet ter zake hoofdstuk 13.3 van de omgevingswet. Dat hoofdstuk gaat over de financiële zekerheidsstelling die (kort gezegd) door het bevoegd gezag aan c.q. van de vergunninghouder gevraagd c.q. geëist kan worden.

Tot slot gaan wij in het verlengde hiervan in op de aangekondigde gevolgen voor de grondexploitatiewet in relatie tot de kosten van archeologisch onderzoek.

Omgevingswet

3. Ondanks dat er nog veel moet gebeuren (bijvoorbeeld in Invoeringswetgeving, Algemene Maatregelen van Bestuur en via digitalisering) staat de NEPROM achter de visie van de Minister (van Infrastructuur & Milieu) op de Omgevingswet. Er is een goede poging ondernomen ruimtelijke ordening en milieu dicht bij elkaar te brengen. In zoverre zijn wij een voorstander van de beoogde moderniseringsslag. Onderdelen of parallelle trajecten als ‘Nu al eenvoudig beter’ (ontslakken), het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet en de gewenste cultuuromslag die men hiermee poogt te bereiken, ondersteunen wij van harte. Wel hebben wij in het algemeen zorgen over hoe straks de regels, voorschriften en normen van verschillende sectoren (waaronder die van ‘erfgoed en archeologie’) ondergebracht gaan worden in de Omgevingswet en hoe de Omgevingswet gekoppeld wordt aan de resterende sectorale wetgeving. Wij vrezen dat de manier waarop nu gepoogd wordt de Erfgoedwet aan de Omgevingswet te koppelen, op termijn tot meer regels en onderzoekslasten voor private partijen zal leiden. Straks kunnen in bijvoorbeeld Algemene Maatregelen van Bestuur, programma’s, omgevingsplannen of visies, omgevingsvergunningen (onderdelen van de Omgevingswet) op lokaal niveau algemene regels, maatwerk- en instructieregels, voorwaarden en indieningsvereisten ten aanzien van erfgoed worden gesteld, waartoe nu in de huidige wetgeving nog niet of in veel geringere mate de mogelijkheid bestaat. Daarmee dreigt ons inziens een uitbreiding van regels, die op lokaal niveau tot verlamming leidt.

Wij verzoeken u daarom meer en expliciet aandacht te besteden aan de gevolgen van de koppeling van de Erfgoedwet aan de Omgevingswet voor wat betreft voorspelbaarheid, uniformiteit en de vermindering van regeldruk. Daarvoor is volgens ons in deze fase al een inventarisatie en een totaaloverzicht van de gevolgen nodig. Zij zijn tot op heden nog niet gemaakt. Daarnaast zal straks bij de invoering veel meer nadruk gelegd moeten worden op

proportionaliteit, redelijkheid en doelmatigheid van deze extra regels. Het zogenoemde ‘gezond verstand argument’ dus.

De ladder voor duurzame verstedelijking

4. De huidige ladder voor duurzame verstedelijking, hoewel door de wetgever slechts als procesvereiste bedoeld, is inmiddels in de praktijk tot een materiele norm geworden. Er worden te veel procedures gestart, projecten stil gelegd en extra onderzoeken geëist op grond van dit (relatief nieuwe) instrument. Dit wordt ook bevestigd door bijvoorbeeld de uitkomsten van een evaluatieonderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, waar de ladder een (inmiddels uitgewerkt en bestaand) onderdeel van is.

Hoewel u hoofdstuk 2 Omgevingswet tijdens de bijeenkomst op 18 juni jl. promootte als haakje voor gemeenten om een star beleid of een strenge regel te hanteren, hebben initiatiefnemers juist behoefte aan een versoepeling. Ondanks dat ons niet precies duidelijk is wat u letterlijk bedoelt, blijkt voor ons uit de door u gebezigde terminologie (art. 3.1.6. Bro plus) dat u een lokale kop op regelgeving bepleit. De door u genoemde koppeling van art. 3.1.6. Bro aan het huidige art. 38a Monumentenwet is zoals u die voor ogen heeft te remmend, zwaar en beperkend.

Een aanscherping leidt er hooguit toe dat initiatiefnemers veel moeite en onderzoeken moeten doen om aan te tonen dat aan de ladder voor duurzame verstedelijking is voldaan, zonder dat het tot een wezenlijk andere ruimtelijke uitkomst leidt.

Als u de ladder voor duurzame verstedelijking al mee zou willen nemen in de aanstaande koppeling tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet –hetgeen onnodig is, het Bro voorziet er al in en is op een ander punt recent aangescherpt-, doe dat dan in de vorm van een verlichting door te bepalen dat trede 1 (de actuele regionale behoefte) in bepaalde erfgoed- en archeologisch gerelateerde gevallen niet doorlopen hoeft (en dus overgeslagen kan) worden.

Het programma van eisen

5. De koppeling tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet zoals u die voor ogen heeft, leidt ertoe dat in onderliggende regelgeving voorzien wordt in de benoeming van een aparte mogelijkheid (lees: indieningsvereiste) om een programma van eisen (voor archeologisch onderzoek) bij de omgevingsvergunning voor te schrijven. Om meerdere redenen verwachten wij dat dit tot negatieve gevolgen zal leiden.

In tegenstelling tot hetgeen met de Omgevingswet beoogd wordt, kiest het bevoegd gezag in de meeste gevallen voor zekerheid, door alsmaar meer onderzoeken te vragen om zich vervolgens achter de resultaten te verschuilen.

Wat niet helpt, is dat de benodigde archeologische kennis bij de gemiddelde gemeente niet of niet in voldoende mate beschikbaar is. Veel gemeenten weten niet hoe een programma van eisen opgesteld moet worden of aan welke eisen dat zou moeten voldoen. Over het

algemeen blijft een adequate overheveling van dit onderwerp aan Regionale Uitvoeringsdiensten achterwege. Als die benodigde kennis wel beschikbaar is, is die vaak zeer eenzijdig gericht op archeologie in plaats van een integrale beoordeling van en het inpassen van erfgoed en archeologie in de leefomgeving. Voor de initiatiefnemer kan dit grote gevolgen hebben in termen van doorlooptijd van vergunningaanvragen (niet alleen van het vooroverleg) en voor het niveau van de dienstverlening door de overheid.

Uit de ons bekende en beschikbare stukken blijkt niet welke eisen de overheid beoogt te stellen, hoe uniformiteit en beperking van onderzoekslasten op dit punt geborgd worden en wie welke kosten daarvan dient te dragen. Mocht er een noodzaak van een programma van eisen ten aanzien van archeologisch onderzoek bestaan, dan zijn wij voorstander van een standaardmodel voor een dergelijk programma van eisen. Het ligt voor de hand dat de Rijksoverheid daarbij het voortouw neemt. Wellicht dat de bij het Centraal College van Deskundigen Archeologie (onderdeel SIKB) beschikbare kennis en informatie, bijvoorbeeld in de vorm van de KNA landbodems 3.3. (een protocol) hierbij nuttig zou kunnen zijn. De NEPROM is in het CCvD Archeologie vertegenwoordigd.

Financiële zekerheidsstelling

6. Uit de bijeenkomst op 18 juni jl. blijkt dat u erover denkt om in uitvoeringsregelgeving ook aandacht te besteden aan een zekerstelling in relatie tot archeologisch onderzoek. Dat wil zeggen: dat die kosten er mogelijk ook onder gaan vallen. Om meerdere redenen vinden wij dat weinig reëel, disproportioneel en onwerkbaar. Een zekerheidsstelling legt onnodig veel beslag op de liquiditeit van de ondernemer. Dit is niet haalbaar, onder andere omdat er in bouwprojecten vaak sprake is van een stapeling van zekerheidsstellingen. Zo bepleit Minister Blok op dit moment voor een uitbreiding van de zekerheidsstelling ten aanzien van (kort gezegd) gebreken. Ondernemers kunnen zo minder projecten tegelijkertijd ontwikkelen (en dientengevolge minder personeel aan het werk houden) en de kosten komen fors hoger te liggen.

De grondexploitatiewet

7. Wij begrijpen dat u het voornemen heeft om bij Algemene Maatregel van Bestuur in ieder geval de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, grondwerken, en de aanleg van de fysieke voorzieningen en in beginsel de kosten van archeologisch onderzoek aan te wijzen als grondexploitatiekosten. Het is niet duidelijk welke uitbreiding van de kostensoortenlijst u hiermee exact voor ogen heeft. Het loslaten van de drie beginselen (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) dat hier mogelijk in besloten ligt, is wat ons betreft onacceptabel. Bovendien is het zo kort na de invoering van de grondexploitatiewet vervelend te constateren dat men het kennelijk weer helemaal overnieuw wil gaan doen. Daarnaast kleeft er nog een ander belangrijk bezwaar aan. Het legt onevenredig veel druk op marktpartijen om eruit te komen met de overheid. Uitgangspunt van de wet is namelijk dat het verplichte kostenverhaal zoveel mogelijk vooraf (anterieur) door middel van een

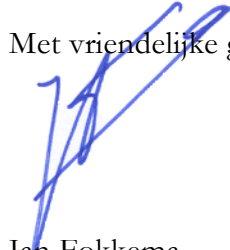
overeenkomst geregeld wordt. De overheid krijgt zo een onevenwichtig machts- en drukmiddel in handen met het doel om haar begroting op orde te krijgen.

Conclusie en advies

8. Bij de door u voorgestelde koppeling tussen de Erfgoedwet en de omgevingswet is onvoldoende gedacht aan voorspelbaarheid en uniformiteit van wetgeving alsmede vermindering van regeldruk. In uw communicatie tot op heden lezen wij eerder een aansporing voor bevoegde gezagen 'er een schepje bovenop te doen' in plaats van een overzichtelijke, praktische en terughoudende aanpak te kiezen. Dat zien wij met name terug in de voorgestelde verzwaring van de ladder voor duurzame verstedelijking en het genoemde programma van eisen. Op deze manier krijgen sectorale aspecten alsnog de overhand te terwijl de Omgevingswet een ontwikkelingsgerichte en integrale aanpak bedoelt te borgen. Dit heeft ook financiële gevolgen (zie de onderwerpen financiële zekerheidsstelling en grondexploitatie-wet).

Wij vertrouwen erop u met deze reactie van dienst te zijn geweest. Tot een mondelinge nadere toelichting zijn wij desgewenst gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,



Jan Fokkema
directeur

c.c.: Tweede Kamer (commissies I & M en OCW) en Minister Schultz (I & M)