

Onderzoek Vergunningvrij Bouwen bij Werelderfgoed



Onderzoek Vergunningvrij Bouwen bij Werelderfgoed

Definitief versie 4.0

Samenvatting



Voorliggende rapportage is opgesteld door Land-id i.s.m. Van Riezen en Partners, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenspraak met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Definitief versie 4.0 | augustus 2018 | Projectnummer: 20170715

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 175

GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN RONNES TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 135
Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de universele waarden van natuurlijke en culturele werelderfgoederen goed moeten worden beschermd;

overwegende dat veel werelderfgoederen reeds zijn beschermd door gehele of gedeeltelijke aanwijzing als monument, beschermd stads- of dorpsgezicht of met regels in een bestemmingsplan;

overwegende dat er werelderfgoederen zijn waar thans nog bouwactiviteiten zonder omgevingsvergunning kunnen plaatsvinden;

verzoekt de regering om, onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen hiervan voor deze werelderfgoederen en op basis hiervan zo nodig voorstellen te doen om de vergunningsvrije bouw mogelijkheden in deze erfgoederen af te schaffen dan wel in te perken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Veldhoven
Rennes

SAMENVATTING

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit

Het motto van de naar verwachting in 2021 in te voeren Omgevingswet is 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Die tweeledigheid van enerzijds ruimte bieden voor initiatieven en anderzijds ruimte inperken ter bescherming van kwaliteit zien we terug bij de combinatie van vergunningvrij bouwen en het behoud van Nederlands Werelderfgoed. De mogelijkheden van vergunningvrij bouwen in het huidige Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn gecreëerd om nodeloze bureaucratie te voorkomen, om ruimte te geven voor (in dit geval zeer kleinschalige) ontwikkeling. Maar bij Werelderfgoederen kan er spanning ontstaan met de andere zijde van het ruimtelijk beleid: borging van het behoud van kwaliteit. De motie (zie volgende pagina) vanuit de Tweede Kamer laat zien dat er op dit punt zorgen bestaan en is de regering verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen van vergunningvrij bouwen voor Werelderfgoederen.

De minister heeft in een brief van juli 2016 als reactie aangegeven uitvoering te willen geven aan deze motie, in overleg met het ministerie van OCW. Daarbij worden ook de VNG, het IPO en belangenorganisaties betrokken. De uitkomsten van het onderzoek worden aan de Kamer toegezonden. Indien de uitkomsten moeten leiden tot aanvullende maatregelen op het punt van vergunningvrije bouwactiviteiten in Werelderfgoederen zullen deze worden doorgevoerd via het Invoeringsbesluit. In het kader van de voorhangprocedure kan de Kamer daarvan kennis nemen.

Met voorliggend onderzoek wordt uitvoering gegeven aan deze motie.

De ambitie voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is helder: de bescherming van het Nederlandse Werelderfgoed moet op de juiste manier geborgd worden in het vernieuwde omgevingsrecht. Doel is om ongewenste ontwikkelingen die de uitzonderlijke universele waarde (Outstanding Universal Value – OUV) kunnen aantasten, zo veel mogelijk te voorkomen. De vraag is of de mogelijkheid van vergunningvrij bouwen een risico vormt voor het behoud van de OUV van een of meer van de Nederlandse Werelderfgoederen.

1.2 Doel en resultaat

Het doel van dit onderzoek is het geven van een helder en gestructureerd overzicht van de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen bij de negen verschillende Werelderfgoederen, hoe deze mogelijkheden zich in de praktijk (kunnen) manifesteren en wat de mogelijke negatieve effecten zijn van het vergunningvrij bouwen op de verschillende OUV van Werelderfgoederen binnen het huidige wettelijke stelsel. De resultaten van deze verkenning zijn samengevat in voorliggende rapportage en kunnen door het Ministerie gebruikt worden voor eventuele concrete voorstellen om deze vergunningvrije bouw mogelijkheden aan te passen binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet.

1.3 Aanpak

Voor het opstellen van het "Onderzoek Vergunningvrij Bouwen voor Werelderfgoederen" zijn drie stappen doorlopen. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Stap 1: Uitgangspunten voor het onderzoek

Het doel van de eerste stap was het verkrijgen van helder gedefinieerde uitgangspunten voor het onderzoek, waarmee een gerichte selectie van te onderzoeken cases gemaakt kon worden. Daarbij is gebruik gemaakt van een bureaustudie, kaartanalyse en interviews met siteholders en/of beheerders van de Werelderfgoederen. Zo is achterhaald wat de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen zijn en wat er aan vergunningvrije bouwwerken in het veld voorkomt. Dit heeft geresulteerd in een uitgangspuntennotitie waarin de onderzoeksmethodiek en de te onderzoeken cases zijn beschreven.

Stap 2: Praktijkonderzoek en effectbeoordeling

In de tweede stap is beoordeeld wat het effect van deze vergunningvrije bouwwerken is op de Outstanding Universal Value (OUV) van het betreffende Werelderfgoed. Hiervoor zijn de cases bezocht en zijn de concrete situaties geanalyseerd. De effectbeoordeling is gebaseerd op de methodiek van een Heritage Impact Assessment (HIA), waarbij wordt beoordeeld op welke wijze de betreffende vergunningvrije bouwwerken impact hebben op de OUV. Het resultaat van de tweede stap zijn casebeschrijvingen met effectbeoordelingen van zowel de afzonderlijke cases als een fictieve cumulatieve situatie.

Stap 3: Vastleggen van resultaten en conclusies

In de derde stap is het geheel bijeengebracht en zijn conclusies getrokken, die als input kunnen dienen richting aanbevelingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht. Het resultaat is voorliggende rapportage, bestaande uit een transparante en objectieve weergave van de onderzoeksresultaten en conclusies in een beeldende eindrapportage, inclusief alle casebeschrijvingen en een verantwoording van de onderzoeksrapportage.

1.4 Kernteam en klankbordgroep

Gedurende de uitvoering van het project zijn de tussenresultaten na elke stap met het kernteam, bestaande uit vertegenwoordiging van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (i.c. RCE), besproken en aangescherpt. Daarnaast is voor dit project tweemaal een klankbordgroep bijeengekomen. De eerste keer om de onderzoeksmethodiek en de te onderzoeken cases te bespreken en de tweede keer zijn de concept resultaten gepresenteerd en bediscussieerd. De klankbordgroep bestaat naast de organisaties uit het kernteam uit vertegenwoordiging van de volgende organisaties; Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging Bouw- en woningtoezicht, Interprovinciaal Overleg (IPO), gemeente Amsterdam, gemeente De Beemster en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

2 CATEGORIEËN VERGUNNINGVRIJ BOUWEN

Op basis van de beleidsanalyse hebben we de verschillende mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen onderverdeeld in vijf categorieën, te weten:

1. Bijbehorende bouwwerken: Nieuwe gebouwen, aan- en bijgebouwen, tijdelijke bouwketen
2. Toevoegen: Dakkapellen en dakramen, warmte- en zonnecollectoren, balkonafscheidings, antenne-installaties, schotelantennes
3. Erfelementen: Tuinmeubels, speeltoestellen, schuttingen en hekken, keermuren, vlaggenmasten, straatmeubilair
4. Regulier onderhoud: Onderhoud aan ramen, deuren, kozijnen, gevel- en dakbedekking
5. Openbare voorzieningen: Straatmeubilair, straatverlichting, verkeersborden, verkeerslichten, trafohuisjes, nutsbouwwerken, etc.

In de voorgaande tabel is per categorie aangegeven of deze mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen zijn toegestaan in gebieden zonder status, in beschermde stads- en dorpsgezichten, bij beschermde monumenten en bij archeologische rijksmonumenten.

In dit rapport wordt de categorie ‘beschermde monumenten’ gehanteerd. Deze categorie omvat: rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten. Voor rijksmonumenten geldt dat in de Erfgoedwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gedefinieerd wat onder dit begrip dient te worden verstaan en welk regime hierop van toepassing is. Voor provinciale en gemeentelijke monumenten geldt grosso modo een vergelijkbaar regime. Ook waar het gaat om het al dan niet van toepassing zijn van vergunningvrij bouwen. Vandaar dat in dit onderzoek ter wille van de leesbaarheid alle drie typen monumenten onder de noemer ‘beschermde monumenten’ zijn geschaard.

Daarnaast wordt in het onderzoek de categorie ‘beschermde archeologische rijksmonumenten’ gehanteerd. De Erfgoedwet definieert een rijksmonument als een monument of archeologisch monument dat is ingeschreven in het rijksmonumentenregister. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht definieert een rijksmonument als volgt: rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1. van de Erfgoedwet met uitzondering van archeologische monumenten als bedoeld in dat artikel. Om deze reden en omdat artikel 5, onderdeel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht een specifieke uitzondering regelt op de toepasbaarheid van artikel 3, onderdelen 1 en 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, zijn in dit rapport archeologische rijksmonumenten als aparte categorie opgenomen.

In de tabel hiernaast is per Werelderfgoed aangegeven in hoeverre er sprake is van een beschermde status.

	Geen status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
1. Bijbehorende bouwwerken	Ja	Nee (tenzij het bestemmingsplan dat toestaat)	Nee	Nee (de grond mag niet verstoord worden)
2. Toevoegen	Ja	Ja (aan achterzijde)	Nee (tenzij op een onderdeel van het monument dat uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft, dakkapel voorzijde nooit)	Niet van toepassing
3. Erfelementen	Ja	Ja (aan achterzijde)	Ja (tenzij het perceel ook is aangeduid als beschermd monument)	Ja (mits de activiteit voldoet aan de eisen uit de Erfgoedwet/ Monumentenwet 1988)
4. Regulier onderhoud	Ja	Ja (op voorwaarde dat detaillering, profilering en vormgeving niet wijzigt)	Ja (op voorwaarde dat detaillering, profilering, vormgeving, kleur en materiaal niet wijzigt en bij tuin / park de aanleg niet wijzigt)	Niet van toepassing
5. Openbare voorzieningen	Ja	Ja (binnen openbaar toegankelijk gebied)	Ja (bij het monument)	Ja (mits de activiteit voldoet aan de eisen uit de Erfgoedwet/ Monumentenwet 1988)

Categorisering en mogelijkheden vergunningvrije bouwwerken

	Gebiedsdek- kende status	Beschermd stads- of dorpsgezicht	Beschermd monumenten	Beschermd archeologische rijksmonumenten
Schokland en omgeving	Nee (gedeeltelijk)	Nee	Een (beperkt) <i>deel</i> van de bebouwing aangewezen als rijksmonument	Ja, delen van het Werelderfgoed aangewezen als archeologisch rijksmonument
Stelling van Amsterdam	Nee (*) (enkel de forten)	Nee	Enkel de forten aangewezen als provinciale monumenten	Niet van toepassing
Molencomplex Kinderdijk-Elshout	Ja	Ja, de gehele site is beschermd dorpsgezicht	Alle molens en enkele gemalen/polderhuizen aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing
Ir.D.F. Woudagemaal	Nee (alleen het Gemaal)	Nee	Het gemaal is aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing
Droogmakerij de Beemster	Nee (*)	Een deel van het dorp Middenbeemster is beschermd dorpsgezicht; overgrote deel van de site geen beschermde status	Een <i>deel</i> van de bebouwing is aangewezen als rijks-, provinciaal- of gemeentelijk monument; maar ook veel waardevolle bebouwing zonder beschermde status	Niet van toepassing
Rietveld Schröderhuis	Nee (enkel het huis)	Nee	Ja, gebouw aangewezen als rijksmonument, tuin niet aangewezen	Niet van toepassing
Waddenzee	Nee (**)	Nee	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Grachtengordel van Amsterdam	Ja	Ja, de gehele site is beschermd stadsgezicht	Ja, groot deel van de bebouwing aangewezen als rijks- en gemeentelijk monument	Niet van toepassing
Van Nellefabriek	Ja	Nee	Ja, gebouw <i>en</i> perceel aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing

Overzicht status Werelderfgoederen

* Het Barro bevat wel regels voor het Werelderfgoed Stelling van Amsterdam en de Beemster, die via de provinciale verordeningen dienen door te werken in bestemmingsplannen.

** Het Barro bevat wel regels voor het Werelderfgoed Waddenzee, die dienen door te werken in bestemmingsplannen.

3 CONCLUSIES

In de voorgaande hoofdstukken is per Werelderfgoed aangegeven wat het effect is van vergunningvrije bouwwerken op de Outstanding Universal Value. Dit is gedaan voor de vijf categorieën:

- Bijbehorende bouwwerken
- Toevoegen
- Erfelementen
- Regulier onderhoud
- Openbare voorzieningen

De effecten van deze onderdelen zijn per kernkwaliteit beoordeeld. Vervolgens is het effect van het realistische maximum voor elke categorie en voor alle kernkwaliteiten samen beoordeeld (cumulatie). In de tabel hieronder is de beoordeling van de cumulatieve effecten per categorie weergegeven.

	Schokland	Stelling van Amsterdam	Kinderdijk	Wouda- gemaal	Beemster	Rietveld- Schröderhuis	Waddenzee	Grachten- gordel	Van Nelle- fabriek
Bijbehorende bouwwerken	0/-	0/-	0	0/-	0/-	0	0	0	0
Toevoegen	0	0	0	0	0/-	0	0	0/-	0
Erfelementen	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-	0	0	0/-	0
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-	0	0/-	0

Totaaloverzicht maximale cumulatieve effectbeoordeling vergunningvrij bouwen in en bij de Werelderfgoederen

Over het algemeen geldt dat vergunningvrije bouwwerken een gering negatief effect op de Werelderfgoederen kunnen hebben. Uit het onderzoek zijn enkele concrete voorbeelden naar voren gekomen, waar dit effect daadwerkelijk zichtbaar is. Daarnaast zijn er ook vele plekken waar (nog) geen gebruik is gemaakt van het recht om vergunningvrij te kunnen bouwen. Om die reden is gekeken naar het realistisch maximum wat gerealiseerd zou kunnen worden en wat het effect dan zou zijn (hypothetische cumulatie).

De eigendomssituatie is meegewogen in de hypothetische cumulatie met het oog op realisme. In het geval van het Rietveld-Schröderhuis is er sprake van een museumfunctie met één eigenaar, waardoor het niet aannemelijk is dat deze gebruik zou maken van vergunningvrije bouw mogelijkheden als deze de waarde van het Werelderfgoed zouden schaden. Voor de Beemster daarentegen geldt dat hier sprake is van een heel groot aantal eigenaars. Hier is de kans dat er gebruik wordt gemaakt van de vergunningvrije bouw mogelijkheden vele malen groter.

3.1 Conclusies per categorie

Bijbehorende bouwwerken

Het negatieve effect van de categorie ‘bijbehorende bouwwerken’ is vooral aan de orde in de Werelderfgoederen zonder gebiedsdekkende beschermde status als bijvoorbeeld beschermd stads- of dorpsgezicht. Verdichting, verstening, afname van zichtlijnen en wijziging van het oorspronkelijk karakter zijn negatieve effecten op de kernkwaliteiten van de Werelderfgoederen. Dit geldt voor Schokland en het Woudagemaal, in mindere mate voor de Stelling van Amsterdam en in meerdere mate voor de Beemster.

Toevoegen

De categorie ‘toevoegen’ heeft over het algemeen geen effect. Dit komt omdat bij veel Werelderfgoederen waardevolle bebouwing is aangewezen als beschermd monument. Binnen de Grachtengordel is sprake van een gering negatief effect op slechts een klein onderdeel van het Werelderfgoed (namelijk de keurtuinen). In de Beemster verdient deze categorie wel aandacht, omdat maar een deel van de waardevolle bebouwing een beschermde status heeft. Op de overige (eveneens vaak waardevolle) bebouwing zijn toevoegingen van bijvoorbeeld zonnepanelen en dakkapellen vergunningvrij toegestaan, waardoor er negatief effect ontstaat op de kernkwaliteit ‘monumentale historische bebouwing’.

Erfelementen

De categorie ‘erfelementen’ speelt in alle Werelderfgoederen, behalve het Rietveld-Schröderhuis (vanwege de kleine omvang van het Werelderfgoed) en de Waddenzee. Het gaat dan vooral om erfelementen als schuttingen. Ook hier wordt het negatieve effect veroorzaakt door verdichting, afname van de openheid en zichtlijnen en aantasting van de authenticiteit en belevingswaarde. Voor Schokland, het Woudagemaal en Kinderdijk levert dit een gering negatief effect. Voor de Stelling van Amsterdam en de Grachtengordel is het negatieve effect iets minder groot vanwege de omvang van het Werelderfgoed (Stelling van Amsterdam) of de beperkte zichtbaarheid van erfelementen (Grachtengordel). Voor de Beemster verdient deze categorie wel de nodige aandacht, omdat met name aantasting van de kopergravesloten en het open landschap kan ontstaan. Bovendien is de kans dat men gebruik maakt of gaat maken van de vergunningvrije bouw mogelijkheden groot, vanwege het ontbreken van een beschermde status.

Regulier onderhoud

Van de vijf categorieën heeft ‘regulier onderhoud’ geen effect (of juist een positief effect) omdat het zorgt voor de instandhouding van het Werelderfgoed. Regulier onderhoud is bij beschermde monumenten vergunningvrij op voorwaarde dat detaillering, profilering, vormgeving, kleur en materiaal niet wijzigen. Handhaving blijkt echter soms wel een probleem op te leveren. Het gaat dan met name om de activiteiten die men onterecht schaarft onder regulier onderhoud. Dit is met name in de Grachtengordel wel eens aan de orde.

Openbare voorzieningen

De categorie ‘openbare voorzieningen’ heeft met name een negatief effect, wanneer er veel elementen geplaatst worden op locaties die juist het verhaal van het Werelderfgoed illustreren. Dit doet afbreuk aan de authenticiteit en beleving van het Werelderfgoed. Dit geldt voor alle Nederlandse Werelderfgoederen, behalve voor de Waddenzee. De overheid kan zelf invloed uitoefenen op de locatiekeuze en de wijze waarop openbare voorzieningen geplaatst worden, wat mogelijke negatieve effecten van deze categorie kan beperken.

3.2 Conclusies per Werelderfgoed

Schokland

Doordat een groot deel van de Werelderfgoedsite Schokland geen beschermde status heeft als beschermd stads- of dorpsgezicht, beschermd monument en/of archeologisch rijksmonument kan op veel locaties gebruik gemaakt worden van de vergunningvrije bouw mogelijkheden. Met name de categorieën bijbehorende bouwwerken, erfelementen (schuttingen) en openbare voorzieningen hebben een gering negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed, door verdichting van landschap, aantasting van het agrarisch landschap en de authenticiteit.

Met het aanwijzen van Schokland als beschermd dorpsgezicht worden de vergunningvrije bouw mogelijkheden ingeperkt: bijbehorende bouwwerken zijn dan niet langer vergunningvrij, waardoor het negatieve effect van deze categorie kan komen te vervallen.

Stelling van Amsterdam

Bij de Stelling van Amsterdam hebben de bijbehorende bouwwerken en de erfelementen (schuttingen) een negatief effect op de kernkwaliteit ‘strategisch landschap’ van het Werelderfgoed, met name daar waar nog sprake is van open landschap, de open Verboden Kringen nog relatief gaaf zijn en er een duidelijke relatie tussen het fort en de schootscircels herkenbaar (zichtlijnen). Tot slot geldt voor de Stelling van Amsterdam dat openbare voorzieningen een licht negatief effect kunnen hebben, wanneer ze veelvuldig worden toegevoegd op locaties waar het erfgoed beleefd wordt, bijvoorbeeld in de omgeving van de forten. Op de Stelling van Amsterdam als geheel hebben de sporadisch aanwezige vergunningvrije bouwwerken geen tot nauwelijks effect, gezien de enorme maat en schaal van het gebied en toch veelal al verstedelijkte setting.

Kinderdijk

Voor het Werelderfgoed Kinderdijk geldt dat de erfelementen (vooral schuttingen) en de openbare voorzieningen een licht negatief effect kunnen hebben op de kernkwaliteiten. Dit geldt met name voor openbare voorzieningen in de entreezone, die het visitekaartje van het Werelderfgoed moet zijn: dat is de plek waar alle bezoekers binnenkomen en van waaruit men het erfgoed maximaal kan beleven. Plaatsing van de vergunningvrije bouwwerken kunnen de zichtlijnen doorbreken en de authenticiteit van het erfgoed aantasten. Rondom de molens zelf zijn vergunningvrije bouwwerken nagenoeg niet mogelijk vanwege de beschermde status als rijksmonument en de ligging in beschermd dorpsgezicht. In theorie zijn erfafscheidingen aan de achterzijde van de molens mogelijk (mits niet grenzend aan openbaar gebied of vaarwater), maar de eigenaar van de molens (SWEK) kan wel invloed uitoefenen op het al dan niet toepassen van erfafscheidingen. Vergunningvrije bouwwerken aan de randen van het Werelderfgoed hebben geen effect gezien de grote afstand van de burgerwoningen tot aan het Molenscomplex.

Woudagemaal

Het Woudagemaal zelf is aangewezen als rijksmonument, waardoor de vergunningvrije bouw mogelijkheden beperkt zijn. Het aantal woningen waar vergunningvrij bouwen aan de orde is, is eveneens zeer beperkt, waardoor er slechts in beperkte mate een negatief effect van vergunningvrij bouwen is. Daarentegen is er door de beperkte omvang van het Werelderfgoed Woudagemaal wel eerder sprake van een negatief effect. Zeker wanneer dit plaatsvindt op de cruciale plekken (waar het verhaal wordt verteld) of binnen belangrijke zichtlijnen.

De categorieën ‘bijbehorende bouwwerken’, ‘erfelementen’ (met name schuttingen) en ‘openbare voorzieningen’ hebben een licht negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Woudagemaal. Met name een veelheid aan openbare voorzieningen (zoals slagbomen en verkeersborden) op het entreeplein geeft een verrommeld beeld en heeft een negatief effect op de beleving en authenticiteit. Erfelementen en bijbehorende bouwwerken kunnen vooral de openheid van het oorspronkelijk landschap aantasten.

Beemster

Voor de Beemster geldt dat vergunningvrij bouwen een negatief effect kan hebben op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Omdat het Werelderfgoed geen gebiedsdekkende beschermde status heeft (bijvoorbeeld als beschermd dorpsgezicht) en een groot deel van de bebouwing niet is aangewezen als rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument zijn er veel vergunningvrije bouw mogelijkheden. Bovendien is er sprake van een zeer groot aantal (particuliere) eigenaren, waardoor de kans dat men gebruik maakt of gaat maken van de vergunningvrije bouw mogelijkheden aannemelijk is.

Met name de categorieën 'bijbehorende bouwwerken' (voor agrarische bebouwing tot 150 m2), 'toevoegen' en 'erfelementen' hebben een negatief effect door verdichting van het open landschap, aantasting van de kopergravuresloten en aantasting van de monumentale historische bebouwing door aan- en uitbouwen, zonnepanelen en dakkapellen.

Indien de gehele Beemster zou worden aangewezen als beschermd dorpsgezicht zijn bijbehorende bouwwerken niet langer mogelijk en mogen zonnepanelen en dakkapellen bijvoorbeeld enkel nog aan de achterzijde, waardoor het historisch monumentale karakter van de bebouwing aan de openbare weg-zijde in tact blijft.

Rietveld-Schröderhuis

De effecten van vergunningvrij bouwen op het Werelderfgoed Rietveld Schröderhuis zijn vrijwel nihil. Enkel openbare voorzieningen zouden een negatief effect hebben wanneer ze in grote getale worden toegepast. Deze elementen verstoren de beleving van het minimalisme. In theorie zouden erfelementen geplaatst kunnen worden, omdat de tuin niet onder het beschermingsregime valt, maar dit is niet te verwachten vanwege de functie als museum en de eigendomssituatie: het is aannemelijk dat de eigenaar geen vergunningvrije bouwwerken zal realiseren als deze de kernkwaliteiten van het museum Rietveld-Schröderhuis zouden schaden.

Waddenzee

Uit het onderzoek is gebleken dat vergunningvrij bouwen geen effect heeft op de kernkwaliteiten van de Waddenzee. Dit komt doordat de kernkwaliteiten gericht zijn op specifieke natuurwaarden waar vergunningvrije bouwwerken beperkt of geen effect op hebben. Daarnaast raakt slechts een zeer beperkt deel van het Werelderfgoed het land en daar zijn vergunningvrije bouwwerken zeer beperkt mogelijk.

Grachtengordel

Voor het Werelderfgoed Grachtengordel is geconstateerd dat vergunningvrij bouwen maar in beperkte mate mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving. Alleen toevoegingen, erfelementen en openbare voorzieningen hebben een gering negatief effect, waarvan de eerstgenoemde twee slechts op een gedeelte van het Werelderfgoed, namelijk op de keurtuinen aan de achterzijde van de bebouwing.

De openbare voorzieningen kunnen ook bij de grachtengordel een negatief effect hebben wanneer ze in grote hoeveelheid worden toegepast. Dit leidt af van de beleving van het Werelderfgoed.

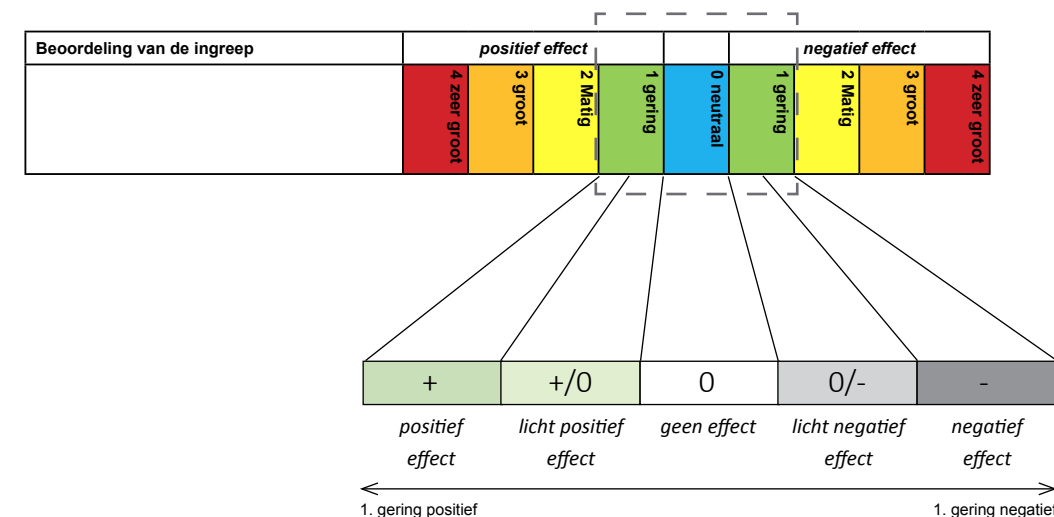
Regulier onderhoud is volgens de wet- en regelgeving goed geregeld. De praktijk laat echter nog wel eens zien dat vergunningvrije onderhoudswerkzaamheden op verkeerde wijze worden uitgevoerd, waardoor er aantasting van het monument en de kernkwaliteit 'architectonische rijkdom en verscheidenheid' ontstaat. Omdat er binnen de Grachtengordel heel veel (particulieren) eigenaren zijn, is het van belang dat wet- en regelgeving bekend en duidelijk zijn.

Van Nellefabriek

Door de aanwijzing van zowel de fabriek als het omliggende terrein als beschermd monument zijn de vergunningvrije bouw mogelijkheden zeer beperkt. Er is dan ook geen negatief effect op het Werelderfgoed. In de nabije omgeving zijn wel vergunningvrije bouwwerken toegestaan, maar door de schaal en maat en het industriële karakter van het gebied zijn de effecten van deze vergunningvrije bouwwerken op de kernkwaliteiten verwaarloosbaar.

3.3 Eindconclusie

De effectbeoordeling van vergunningvrij bouwen in Werelderfgoed heeft plaatsgevonden middels de HIA-systematiek. Omdat de leidraad van ICOMOS uit gaat van een 9 puntsschaal en de systematiek vooral voor grote ruimtelijke ontwikkelingen in Werelderfgoed worden gebruikt, is een nadere verfijning toegepast. De conclusie is dat als de effecten van vergunningvrij bouwen beoordeeld worden volgens de HIA-systematiek, de effecten uitkomen op maximaal -1, een 'gering negatief effect'.



Beoordelingsschaal leidraad ICOMOS (boven) en verfijnde schaal voor het beoordelen van de afzonderlijke cases (onder)

Geconcludeerd kan worden dat voor de meeste Nederlandse Werelderfgoederen de effecten van vergunningvrij bouwen gering negatief zijn, doordat ze enigerlei vorm van beschermde status hebben, veelal door de aanwijzing als beschermd monument (rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument), archeologisch rijksmonument en/of beschermd stads- of dorpsgezicht. Hier zijn de vergunningvrije bouw mogelijkheden beperkt en de negatieve effecten van vergunningvrij bouwen zijn dan ook gering.

Voor de Beemster en de Stelling van Amsterdam geldt echter dat hier geen gebiedsdekkende beschermde status is, waardoor vergunningvrij bouwen wel mogelijk is. Vanwege de omvang van het erfgoed in relatie tot de schaal van de ingrepen zijn ook hier de negatieve effecten van vergunningvrije bouwwerken beperkt. Voor de Stelling van Amsterdam is het negatieve effect van vergunningvrije bouwwerken gering, vanwege de omvang van het Werelderfgoed en de reeds stedelijke setting waarin het Werelderfgoed zich bevindt. Met name voor de Beemster is de wet en regelgeving ten aanzien van vergunningvrij bouwen een aandachtspunt.

Onderzoek Vergunningvrij Bouwen bij Werelderfgoed

Definitief versie 4.0

INHOUD

Inhoud

1	Inleiding	17
1.1	Aanleiding	17
1.2	Doel en resultaat	17
1.3	Aanpak	19
1.4	Kernteam en Klankbordgroep	19
1.5	Leeswijzer	19
2	Methodiek	21
2.1	Begrippen/ definities	21
2.2	Onderzoeksmethodes	22
2.2.1	Bureaustudie	22
2.2.2	Kaartstudie en interviews	22
2.2.3	Effectbeoordeling	23
3	Vigerende wet- en regelgeving	27
3.1	Werelderfgoedverdrag	27
3.2	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	27
3.3	Vergunningvrije activiteiten – Besluit omgevingsrecht (Bor)	28
3.3.1	Vergunningvrij bouwen of afwijken van het bestemmingsplan	28
3.3.2	Vergunningvrij veranderen van een monument	30
3.3.3	Werelderfgoed in de Wabo en het Bor	30
4	Resultaten	33
4.1	Schokland en omgeving (1995)	35
4.1.1	Kernkwaliteiten OUV	35
4.1.2	Beleidsanalyse	37
4.1.3	Case study	38
4.1.4	Effectbeoordeling	40
4.2	Stelling van Amsterdam (1996)	43
4.2.1	Kernkwaliteiten OUV	43
4.2.2	Beleidsanalyse	45
4.2.3	Case study	46
4.2.4	Effectbeoordeling	48
4.3	Molencomplex Kinderdijk-Elshout (1997)	51
4.3.1	Kernkwaliteiten OUV	51
4.3.2	Beleidsanalyse	53
4.3.3	Case study	54
4.3.4	Effectbeoordeling	56
4.4	Ir. D.F. Woudagemaal (1998)	59
4.4.1	Kernkwaliteiten OUV	59
4.4.2	Beleidsanalyse	61
4.4.3	Case study	62
4.4.4	Effectbeoordeling	64

4.5	Droogmakerij De Beemster (1999)	67
4.5.1	Kernkwaliteiten OUV	67
4.5.2	Beleidsanalyse	69
4.5.3	Case study	70
4.5.4	Effectbeoordeling	71
4.6	Rietveld-Schröderhuis (2000)	75
4.6.1	Kernkwaliteiten OUV	75
4.6.2	Beleidsanalyse	77
4.6.3	Case study	78
4.6.4	Effectbeoordeling	78
4.7	Waddenzee (2009)	81
4.7.1	Kernkwaliteiten OUV	81
4.7.2	Beleidsanalyse	83
4.7.3	Case study	84
4.7.4	Effectbeoordeling	85
4.8	Grachtengordel van Amsterdam (2010)	87
4.8.1	Kernkwaliteiten OUV	87
4.8.2	Beleidsanalyse	89
4.8.3	Case study	91
4.8.4	Effectbeoordeling	92
4.9	Van Nellefabriek (2014)	95
4.9.1	Kernkwaliteiten OUV	95
4.9.2	Beleidsanalyse	97
4.9.3	Case study	98
4.9.4	Effectbeoordeling	99
5	Conclusies	101
5.1	Conclusies per categorie	102
5.2	Conclusies per Werelderfgoed	103
5.3	Eindconclusie	105

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit

Het motto van de naar verwachting in 2021 in te voeren Omgevingswet is ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’. Die tweeledigheid van enerzijds ruimte bieden voor initiatieven en anderzijds ruimte inperken ter bescherming van kwaliteit zien we terug bij de combinatie van vergunningvrij bouwen en het behoud van Nederlands Werelderfgoed. De mogelijkheden van vergunningvrij bouwen in het huidige Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn gecreëerd om nodeloze bureaucratie te voorkomen, om ruimte te geven voor (in dit geval zeer kleinschalige) ontwikkeling. Maar bij Werelderfgoederen kan er spanning ontstaan met de andere zijde van het ruimtelijk beleid: borging van het behoud van kwaliteit. De motie (zie volgende pagina) vanuit de Tweede Kamer laat zien dat er op dit punt zorgen bestaan en is de regering verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen van vergunningvrij bouwen voor Werelderfgoederen.

De minister heeft in een brief van juli 2016 als reactie aangegeven uitvoering te willen geven aan deze motie, in overleg met het ministerie van OCW. Daarbij worden ook de VNG, het IPO en belangenorganisaties betrokken. De uitkomsten van het onderzoek worden aan de Kamer toegezonden. Indien de uitkomsten moeten leiden tot aanvullende maatregelen op het punt van vergunningvrije bouwactiviteiten in Werelderfgoederen zullen deze worden doorgevoerd via het Invoeringsbesluit. In het kader van de voorhangprocedure kan de Kamer daarvan kennis nemen.

Met voorliggend onderzoek wordt uitvoering gegeven aan deze motie.

De ambitie voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is helder: de bescherming van het Nederlandse Werelderfgoed moet op de juiste manier geborgd worden in het vernieuwde omgevingsrecht. Doel is om ongewenste ontwikkelingen die de uitzonderlijke universele waarde (Outstanding Universal Value – OUV) kunnen aantasten, zo veel mogelijk te voorkomen. De vraag is of de mogelijkheid van vergunningvrij bouwen een risico vormt voor het behoud van de OUV van een of meer van de Nederlandse Werelderfgoederen.

1.2 Doel en resultaat

Het doel van dit onderzoek is het geven van een helder en gestructureerd overzicht van de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen bij de negen verschillende Werelderfgoederen, hoe deze mogelijkheden zich in de praktijk (kunnen) manifesteren en wat het effect van het vergunningvrij bouwen is op de verschillende OUV van Werelderfgoederen binnen het huidige wettelijke stelsel. De resultaten van deze verkenning zijn samengevat in voorliggende rapportage en kunnen door het Ministerie gebruikt worden voor eventuele concrete voorstellen om deze vergunningvrije bouw mogelijkheden aan te passen binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet.

1.3 Aanpak

Voor het opstellen van het “Onderzoek Vergunningvrij Bouwen voor Werelderfgoederen” zijn drie stappen doorlopen. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Stap 1: Uitgangspunten voor het onderzoek

Het doel van de eerste stap was het verkrijgen van helder gedefinieerde uitgangspunten voor het onderzoek, waarmee een gerichte selectie van te onderzoeken cases gemaakt kon worden. Daarbij is gebruik gemaakt van een bureaustudie, kaartanalyse en interviews met siteholders en/of beheerders van de Werelderfgoederen. Zo is achterhaald wat de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen zijn en wat er in de praktijk voorkomt. Dit heeft geresulteerd in een uitgangspuntennotitie waarin de onderzoeksmethodiek en de te onderzoeken cases zijn beschreven.

Stap 2: Praktijkonderzoek en effectbeoordeling

In de tweede stap is beoordeeld wat het effect van deze vergunningvrije bouwwerken is op de Outstanding Universal Value (OUV) van het betreffende Werelderfgoed. Hiervoor zijn de cases bezocht en zijn de concrete situaties geanalyseerd. De effectbeoordeling is gebaseerd op de methodiek van een Heritage Impact Assessment (HIA), waarbij wordt beoordeeld op welke wijze de betreffende vergunningvrije bouwwerken impact hebben op de OUV. Het resultaat van de tweede stap zijn casebeschrijvingen met effectbeoordelingen van zowel de afzonderlijke cases als een fictieve cumulatieve situatie.

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 175

GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN RONNES TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 135

Voorgesteld 1 juli 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de universele waarden van natuurlijke en culturele werelderfgoederen goed moeten worden beschermd;

overwegende dat veel werelderfgoederen reeds zijn beschermd door gehele of gedeeltelijke aanwijzing als monument, beschermd stads- of dorpsgezicht of met regels in een bestemmingsplan;

overwegende dat er werelderfgoederen zijn waar thans nog bouwactiviteiten zonder omgevingsvergunning kunnen plaatsvinden;

verzoekt de regering om, onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen hiervan voor deze werelderfgoederen en op basis hiervan zo nodig voorstellen te doen om de vergunningsvrije bouwmogelijkheden in deze erfgoederen af te schaffen dan wel in te perken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Veldhoven
Rennes

Stap 3: Vastleggen van resultaten en conclusies

In de derde stap is het geheel bijeengebracht en zijn conclusies getrokken, die als input kunnen dienen richting aanbevelingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht. Het resultaat is voorliggende rapportage, bestaande uit een transparante en objectieve weergave van de onderzoeksresultaten en conclusies in een beeldende eindrapportage, inclusief alle casebeschrijvingen en een verantwoording van de onderzoeksrapportage.

1.4 Kernteam en klankbordgroep

Gedurende de uitvoering van het project zijn de tussenresultaten na elke stap met het kernteam, bestaande uit vertegenwoordiging van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (i.c. RCE), besproken en aangescherpt. Daarnaast is voor dit project tweemaal een klankbordgroep bijeengekomen. De eerste keer om de onderzoeksmethodiek en de te onderzoeken cases te bespreken en de tweede keer zijn de concept resultaten gepresenteerd en bediscussieerd. De klankbordgroep bestaat naast de organisaties uit het kernteam uit vertegenwoordiging van de volgende organisaties; Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging Bouw- en woningtoezicht, Interprovinciaal Overleg (IPO), gemeente Amsterdam, gemeente De Beemster en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1, "Inleiding", wordt de aanleiding (1.1), het doel (1.2) en de aanpak voor dit onderzoek (1.3) besproken.

In hoofdstuk 2, "Methodiek", worden de onderzoeksmethodes deskstudy, beleidsanalyse, kaartstudie en interview uiteengezet (2.1). Vervolgens worden de relevante begrippen en definities (2.2) toegelicht.

In hoofdstuk 3, "Vigerende wet- en regelgeving", wordt uiteengezet welke regels van toepassing zijn op de onderzochte Werelderfgoederen.

In hoofdstuk 4, "Resultaten", wordt per Werelderfgoed besproken wat de kernkwaliteiten zijn (paragraaf 1, kernkwaliteiten OUV), welke wet- en regelgeving van toepassing is (paragraaf 2, beleidsanalyse), welke voorbeelden van vergunningvrij bouwen zijn aangetroffen (paragraaf 3, casestudy) en tot slot wordt de effectbeoordeling weergegeven in de vierde paragraaf. Deze bevindingen worden geïllustreerd met kaarten en foto's.

In hoofdstuk 5, "Conclusies", worden conclusies getrokken zowel per Werelderfgoed, als algemene bevindingen.

2 METHODIEK

2.1 Begrippen/ definities

In dit hoofdstuk wordt de methodiek van de HIA toegelicht. Allereerst worden de belangrijkste definities van de veelgebruikte begrippen in dit onderzoek toegelicht. Hieronder is aangegeven wat onder het begrip 'Vergunningvrij bouwen' wordt verstaan. Vervolgens zijn de begrippen die centraal staan bij Werelderfgoederen beschreven.

Vergunningvrij bouwen

Voor (ver)bouwen is meestal een omgevingsvergunning voor bouwen noodzakelijk. In enkele situaties geldt dit niet. Alle vergunningvrije situaties staan toegelicht in Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Dit type bouwplannen mag zonder toestemming worden geconstrueerd. Er moet daarbij wel rekening gehouden worden met het Bouwbesluit 2012 en het burenrrecht uit het Burgerlijk Wetboek.

Statement of Outstanding Universal Value (OUV) en kernkwaliteiten

Bij een Werelderfgoed gaat het uitsluitend om het effect van ontwikkelingen op de Outstanding Universal Value (OUV). Deze OUV staat beschreven in de Statement of Outstanding Universal Value (SOUV). De SOUV wordt vastgesteld door UNESCO op het moment van inschrijving op de Werelderfgoedlijst. In dit document staat samengevat (Brief synthesis) op welke punten het Werelderfgoed uniek wordt bevonden en wat de criteria zijn op grond waarvan de site op de UNESCO Werelderfgoedlijst staat. Deze criteria zijn onderdeel van de OUV. In hoofdstuk 4 staat per Werelderfgoed bondig weergegeven welke kernkwaliteiten er gelden.

Integrity (integriteit)

De integriteit van een Werelderfgoed geeft aan of de OUV nog aanwezig is en niet is aangetast of wordt bedreigd. Integriteit refereert aan de compleetheid en gaafheid van het Werelderfgoed. In deze HIA wordt de integriteit (compleetheid en gaafheid) van het Werelderfgoed bepaald door de volgende punten:

- Compleetheid: zijn alle waarden en elementen nog aanwezig? Bevat het Werelderfgoed alle elementen die noodzakelijk zijn voor de expressie van de OUV? En heeft het Werelderfgoed een adequate omvang om de complete representatie te garanderen?
- Gaafheid: zijn waarden en elementen nog intact? In hoeverre hebben er negatieve effecten van bijvoorbeeld ontwikkelingen en/of verwaarlozing plaatsgevonden? Ontbreken er bijvoorbeeld (essentiële) onderdelen van elementen?

Authenticity (authenticiteit)

Het begrip authenticiteit refereert aan de waarheidsgetrouwe en geloofwaardige verbeelding van de historische en culturele waarde van het Werelderfgoed. Dit wordt in de HIA begrepen als een waarheidsgetrouwe en oorspronkelijke expressie van vorm en ontwerp, materiaal en substantie, gebruik en functie, locatie en positie en tot slot beleving.

- Vorm en ontwerp: feitelijke vorm en ontwerp van elementen. Elementen hebben nog hun oorspronkelijke vorm en ontwerp.
- Materiaal en substantie: gebruik van materiaal en substantie bij reparaties/ renovaties van de elementen. Bij reparaties/renovaties is gebruik gemaakt van originele materialen.
- Gebruik en functie: oude functie versus nieuwe functie. Hergebruik van gebouwen sluit aan en is ondergeschikt aan de originele architectuur. De OUV is nog steeds te begrijpen ondanks de nieuwe bestemming. Elementen kunnen nog (indien gewenst) hun oorspronkelijke functie uitvoeren. Indien gewenst kan het systeem nog grotendeels functioneren.
- Locatie en positionering: verbanden/relaties tussen de structuren en elementen. Structuren en elementen liggen nog op hun oorspronkelijke locatie. Het systeem/de context kan nog steeds goed begrepen worden, doordat structuren en elementen nog een zichtbare, fysieke en werkende relatie hebben met het landschap en elkaar.
- Beleving: het erfgoed is nog beleefbaar en uitlegbaar, nu en in de toekomst. Het systeem en de wijze waarop het heeft gefunctioneerd is nog herkenbaar en begrijpelijk. Het karakter en de sfeer van de omgeving ondersteunt de beleving van het erfgoed.

2.2 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf is de onderzoeksmethodiek en aanpak toegelicht. Voor het onderzoek is allereerst een bureaustudie en kaartanalyse uitgevoerd om te komen tot concrete cases van vergunningvrije bouwwerken in het Werelderfgoed. De te onderzoeken cases zijn aangescherpt na diverse interviews met betrokken siteholders. Vervolgens zijn de cases bezocht en is een effectbeoordeling uitgevoerd op basis van de Leidraad voor Heritage Impact Assessment van ICOMOS. Op welke wijze dit is aangepakt wordt hieronder nader toegelicht.

2.1.1 Bureaustudie

De bureaustudie bestaat uit twee delen; de beleidsanalyse vergunningvrij bouwen en het operationaliseren van de Statement of Outstanding Universal Value voor ieder Werelderfgoed.

Beleidsanalyse Vergunningvrij Bouwen

De eerste stap van de bureaustudie bestaat uit het de analyse van de vigerende wet- en regelgeving met betrekking tot vergunningvrij bouwen. Deze analyse is terug te vinden in hoofdstuk drie van voorliggende rapportage. Vervolgens is per Werelderfgoed een beleidsanalyse uitgevoerd, waarbij is beoordeeld of en in welke vorm vergunningvrij bouwen in de huidige situatie juridisch mogelijk is. In een aantal gevallen is het Werelderfgoed van een dusdanig formaat, dat is gekozen om de beleidsanalyse uit te voeren aan de hand van een aantal representatieve locaties (deelgebieden). Dit geldt voor de Stelling van Amsterdam, Grachtengordel, Beemster, Kinderdijk, Schokland, Waddenzee. Daarnaast is een doorkijk gemaakt naar de bufferzone van het Werelderfgoed (indien aanwezig). In hoofdstuk vier is per Werelderfgoed het resultaat van deze analyse weergegeven.

Binnen de scope van dit onderzoek is het niet mogelijk om in alle gevallen exact na te gaan of het daadwerkelijk bouwwerken betreft die vergunningvrij tot stand zijn gekomen. In dit onderzoek wordt uitgegaan van vergunningvrij, wanneer vergunningvrij bouwen mogelijk is in het kader van bijlage II van het Bor. Dit houdt in dat een bouwwerk of bouwwerk geen gebouw zijnde als vergunningvrij wordt aangemerkt wanneer het bouwwerk gelet op het huidige (moment van afronden onderzoek) wettelijke kader als vergunningvrij kan worden aangemerkt.

Dit onderzoek richt zich op de mogelijkheden die Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met het Besluit omgevingsrecht biedt met betrekking tot vergunningvrij bouwen. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om deze nationale regels tot op zekere hoogte te beperken, door er voor te zorgen dat delen van een perceel niet aangemerkt kunnen worden als 'erf' en daardoor ook niet met bijbehorende bouwwerken bebouwd kunnen worden. De gemeentelijke regels zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Het bepalen van het effect van deze gemeentelijke beperkingen met betrekking tot vergunningvrij bouwen maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Vergunningvrije bouwwerken worden niet getoetst aan vormgevingseisen. De invloed van redelijke eisen van welstand maken geen deel uit van het onderzoek.

Voor de gehele rapportage geldt dat wanneer gesproken wordt over een 'beschermde monument' bedoeld wordt: een rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument. Er is daarbij voor het onderzoek vanuit gegaan dat voor gemeentelijke monumenten hetzelfde beschermingsregime geldt als voor rijksmonumenten.

Operationaliseren Outstanding Universal Value

Parallel aan de beleidsanalyse is de Outstanding Universal Value (OUV) per Werelderfgoed geoperationaliseerd. De OUV is de essentie op basis waarvan de site is ingeschreven in het Werelderfgoedregister. De doelstelling van UNESCO is het duurzaam in standhouden en uitdragen van de OUV. In de praktijk blijkt de OUV te abstract en te technisch om op te sturen. Voor het goed managen van de site is het noodzakelijk om de OUV te operationaliseren. Dit is ook nodig om de beoogde effectbeoordeling op 'meetbare' kernkwaliteiten en objecten uit te kunnen voeren. Om de kernkwaliteiten van de verschillende Werelderfgoederen te analyseren en operationaliseren is gebruik gemaakt van de desbetreffende nominatiedossiers en managementplannen. De beschreven kernkwaliteiten zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de resultaten van het onderzoek Operationaliseren van de Outstanding Universal Value in het kader van het VER project Duurzaam Toerisme (Land-id, 2016 - niet gepubliceerd). In dit onderzoek zijn samen met de vertegenwoordigers van alle Werelderfgoederen de OUV geoperationaliseerd. De Statement of Outstanding Universal Value is per Werelderfgoed geconcretiseerd in kernkwaliteiten en attributen. Voor dit onderzoek is gekozen om de resultaten uit deze analyse te gebruiken. Dit omdat ze direct gekoppeld zijn aan de OUV, ze mede opgesteld zijn door vertegenwoordigers van de Werelderfgoederen en opgezet middels een eenduidige methodiek.

2.1.2 Kaartstudie en interviews

Om de cases in beeld te brengen is een kaartstudie uitgevoerd. Aan de hand van kaarten en luchtfoto's is onderzocht waar mogelijke gevallen van vergunningvrij bouwen zich voordoen. Dit heeft locaties opgeleverd waar vergunningvrije bouwwerken in het desbetreffende Werelderfgoed voorkomen. Op basis van de kaartstudie zijn locaties gekozen die nader zijn onderzocht, zogenaamde cases. Tevens is de kaartstudie gebruikt om de exacte begrenzingen van de Werelderfgoederen en de monumenten binnen het studiegebied weer te geven. Om de gevonden resultaten uit de beleidsanalyse en de kaartstudie te verifiëren, zijn telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van de Werelderfgoederen. Het gaat hier bijvoorbeeld om siteholders of beheerders. Zij zijn bevestigd op voor hen bekende situaties van vergunningvrij bouwen en het beeld dat zij hebben over het effect van deze situaties op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Met de resultaten uit de kaartstudie en de interviews is een lijst met te onderzoeken cases bepaald. Per Werelderfgoed, waar vergunningvrij bouwen mogelijk is, zijn enkele concrete praktijkvoorbeelden nader onderzocht.

2.1.3 Effectbeoordeling

Voor het beoordelen van de effecten is gebruik gemaakt van de methodiek van de Heritage Impact Assessment (HIA). Dit is een methodiek ontwikkeld door ICOMOS, om de effecten van ruimtelijke plannen in en om een Werelderfgoed transparant en objectief te kunnen beoordelen. Een HIA lijkt op een Cultuurhistorische Effect Rapportage (CHER). Het onderscheidende aspect van een HIA is, dat deze zich volledig richt op de beoordeling van effecten op UNESCO Werelderfgoederen. De HIA is een systematiek die ontwikkeld is door ICOMOS (International Council On Monuments and Sites). De systematiek is vastgelegd in de Leidraad voor Heritage Impact Assessments inzake culturele werelderfgoederen (2011).

In de Leidraad wordt als eerste stap voor de beoordeling de waarde van het erfgoed bepaald. In bijlage 3 A van de Leidraad wordt daarvoor een methode beschreven. De waarde wordt gecategoriseerd in: zeer hoog, hoog, matig, laag, minimaal en onbekend. Hierbij worden gebouwd erfgoed of historische stedelijke landschappen en historisch landschap onderscheiden. Onder gebouwd erfgoed of historische stedelijke landschappen van zeer hoge waarde wordt verstaan:

- Sites of structuren van internationaal erkende betekenis en universele waarde die op de Werelderfgoed lijst staan.
- Individuele kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.
- Andere gebouwen of stedelijke landschappen van internationaal erkende betekenis.

Onder historisch landschap van zeer hoge waarde wordt verstaan: Landschappen van internationaal erkende betekenis die op de Werelderfgoedlijst staan.

- Individuele kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.
- Historische landschappen van internationale waarde, al dan niet officieel beschermd.
- Uitermate goed bewaard gebleven historische landschappen met een uitzonderlijke samenhang, tijdsdiepte of andere kritische factoren.

In dit geval is sprake van een sites van internationale betekenis (Werelderfgoed). Dit houdt in dat het erfgoed van zeer hoge waarde betreft. Behoud van erfgoed met een zeer hoge waarde, ofwel Werelderfgoed, heeft te maken met het beheersen van duurzame verandering. In principe moet al het mogelijke worden gedaan om nadelige gevolgen voor belangrijke plekken te voorkomen of te minimaliseren.

Bij de beoordeling van de effecten van de ontwikkelingen op het erfgoed geldt een aantal uitgangspunten. Het belangrijkste uitgangspunt is dat de effecten worden beoordeeld op het behoud/veiligstellen van de OUV. Voor de verschillende kernkwaliteiten wordt beoordeeld wat het effect op de integriteit en authenticiteit is. De effecten van ontwikkelingen of andere veranderingen op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed kunnen negatief of positief zijn. Allereerst is het van belang om alle veranderingen ten aanzien van de kernkwaliteiten te identificeren. Vervolgens wordt de schaalgrootte of de ernst van een bepaalde verandering of effect op de kernkwaliteiten gedefinieerd. In de Leidraad wordt de schaalgrootte en ernst van een effect ingedeeld in: geen, minimale, kleine, matige en grote verandering. De beoordeling van de schaalgrootte en ernst van de verandering is in de Leidraad als volgt geoperationaliseerd voor kenmerken van gebouwd erfgoed of historische stedelijke landschappen (1) en historisch landschappelijke kenmerken (2):

Grote (hoog) verandering:

1. Verandering in belangrijke bouwhistorische elementen die bijdragen tot de OUV, waardoor de rijkdom van het erfgoed volledig verandert. Ingrijpende verandering in de setting.
2. Verandering in de meeste of alle belangrijke historisch landschappelijke elementen of structuren; extreme visuele effecten; sterke verandering in lawaai of geluidskwaliteit; fundamentele veranderingen in gebruik of toegankelijkheid. Hierdoor verandert historisch landschappelijk karakter volledig en gaat OUV verloren.

Matige verandering:

1. Veranderingen in veel belangrijke bouwhistorische elementen, waardoor rijkdom van het erfgoed aanzienlijk verandert. Veranderingen in de setting van een historisch gebouw, waardoor rijkdom van het erfgoed aanzienlijk verandert.
2. Verandering in veel belangrijke historisch landschappelijke elementen of structuren; visuele verandering in veel belangrijke aspecten van het historische landschap; merkbare verschillen in lawaai of geluidskwaliteit; aanzienlijke veranderingen in gebruik of toegankelijkheid; matige invloed op historisch-landschappelijk karakter.

Kleine verandering:

1. Veranderingen in belangrijke bouwhistorische elementen, waardoor rijkdom van het erfgoed enigszins verandert. Verandering in de setting van een historisch gebouw, waardoor rijkdom van het erfgoed merkbaar verandert.
2. Verandering in enkele belangrijke historisch landschappelijke elementen of structuren; geringe visuele veranderingen in enkele belangrijke aspecten van het historische landschap; beperkte veranderingen in lawaai of geluidskwaliteit; geringe veranderingen in gebruik of toegankelijkheid; beperkte invloed op historisch landschappelijk karakter.

Minimale verandering:

1. Geringe veranderingen in bouwhistorische elementen of in de setting, waardoor rijkdom van het erfgoed nauwelijks verandert.
2. Zeer geringe veranderingen in belangrijke historisch landschappelijke elementen of structuren; nauwelijks visuele veranderingen; zeer geringe veranderingen in lawaai of geluidskwaliteit; zeer geringe veranderingen in gebruik of toegankelijkheid; zeer geringe invloed op historisch landschappelijk karakter.

Geen verandering:

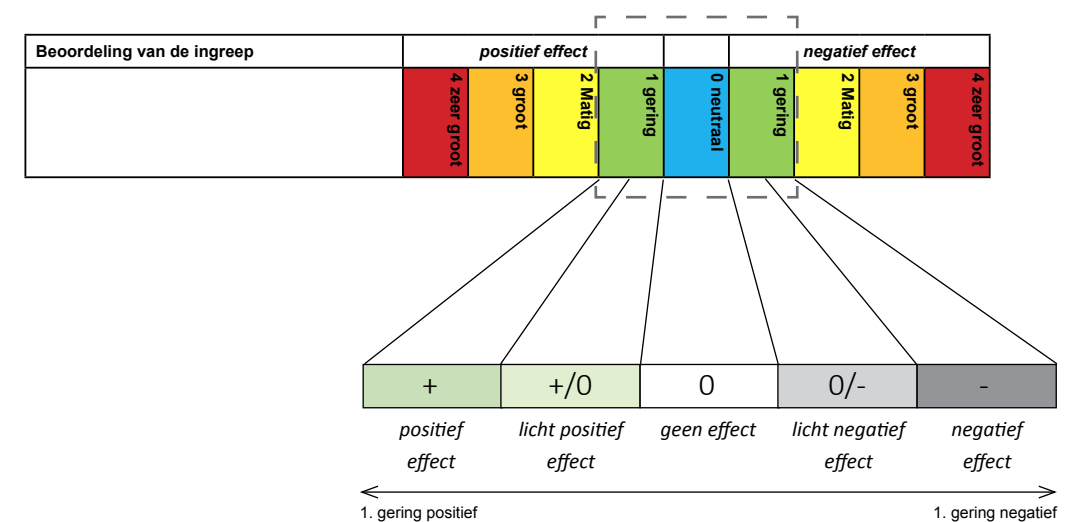
1. Geen verandering in samenhang of setting.
2. Geen verandering in elementen of structuren; geen visuele of akoestische veranderingen; geen veranderingen in belevingswaarde.

WAARDE VAN ERFGOED	SCHAALGROOTTE EN ERNST VAN EFFECT				
	Geen verandering	Minimale verandering	Kleine verandering	Matige verandering	Grote verandering
Voor wereld-erfgoederen 'Zeer hoog' – kern-kwaliteiten	Neutraal	Gering	Matig/ Groot	Groot/ Zeer groot	Zeer Groot

Daarop volgt de beoordeling van de omvang van het effect, eveneens negatief of positief. De Leidraad deelt de omvang van het effect als volgt in: neutraal, gering, matig/groot, groot/zeer groot en zeer groot. De onderstaande tabel uit de Leidraad laat de verbinding tussen de schaalgrootte van de verandering en de omvang van het effect zien.

Deze tabel is in eerdere HIA's vertaald naar een beoordelingstabel met een negen puntsschaal die gehanteerd wordt voor beoordeling van de effecten op de kernkwaliteiten. Voor de leesbaarheid van de rapportage worden in deze HIA de gecombineerde begrippen niet gebruikt. Voor matig/groot wordt het begrip matig gehanteerd en voor groot/zeer groot alleen het begrip groot. Voor de leesbaarheid van de tabellen wordt in deze HIA gebruik gemaakt van een eigen kleur per effect (zie schema op de volgende pagina). Eerdere HIA's met deze vertaling zijn door ICOMOS beoordeeld en de gehanteerde methodiek wordt onderschreven.

De methodiek wordt meestal gebruikt voor grote, complexe projecten, bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur of de aanleg van een bedrijventerrein. Maar ook ogenschijnlijk kleine ontwikkelingen kunnen een effect hebben op de OUV van het Werelderfgoed en kunnen middels de HIA- methodiek objectief onderzocht worden. De leidraad van ICOMOS gaat uit van een 9 puntsschaal. Aangezien de vergunningvrije bouwwerken afzonderlijk vaak een beperkt effect hebben is voor dit onderzoek een meer verfijnde beoordelingsschaal toegepast. Binnen de HIA-systematiek komt de hypothetische cumulatie van vergunningvrij bouwen maximaal uit op -1, een 'gering negatief effect'. De tabel zoals deze in de HIA wordt gehanteerd ziet er als volgt uit:



Beoordelingsschaal leidraad ICOMOS (boven) en verfijnde schaal voor het beoordelen van de afzonderlijke cases (onder)

Om de situatie te kunnen beoordelen zijn per Werelderfgoed een aantal praktijkvoorbeelden (cases) bezocht. De waarnemingen zijn vastgelegd in tekst en op foto's en kaart. Per case volgt daaruit een feitelijk beschrijving in woord en beeld van de locatie en de vergunningvrije bouwactiviteiten. Op basis van deze gegevens zijn de effecten van vergunningvrij bouwen op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed beoordeeld.

De effecten van de ontwikkeling zijn per kernkwaliteit in beeld gebracht. De beoordeling van de cases heeft geresulteerd in een tabel met de effectbeoordeling. Uit het onderzoek is gebleken dat één vergunningvrije ontwikkeling op zich niet het verschil maakt op het totale Werelderfgoed (zeker niet bij de meer omvangrijke Werelderfgoederen als de Beemster en de Grachtengordel), maar dat juist de optelsom van meerdere kleine ontwikkelingen doorslaggevend kan zijn in de effectbeoordeling. In dit onderzoek is daarom ook een doorkijk gemaakt naar het cumulatieve effect van de regeling vergunningvrij bouwen in Werelderfgoederen.

Bij cumulatie wordt uitgegaan van een zo realistisch mogelijke fictieve situatie, waarbij het effect wordt beoordeeld van een maximale cumulatie van vergunningvrije bouwwerken in het Werelderfgoed. In de effectbeoordeling wordt daarom voor alle kernkwaliteiten samen, per type vergunningvrij bouwwerk, aangegeven wat het effect is van de maximale cumulatie.

3 VIGERENDE WET- EN REGELGEVING

In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op de verplichtingen die voortkomen uit het Werelderfgoedverdrag. Vervolgens wordt ingegaan op de nationale wet- en regelgeving met betrekking tot vergunningvrij bouwen. Voor het vergunningvrij bouwen zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in samenhang met het Besluit omgevingsrecht (Bor) van belang. In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op deze wetten en wordt aangegeven in welke gevallen vergunningvrij bouwen van toepassing is.

3.1 Werelderfgoedverdrag

In de Conventie inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (World Heritage Convention, opgesteld in 1972, is sprake van erfgoederen van 'uitzonderlijke universele waarde' die onderdeel zijn van 'het erfgoed van de gehele mensheid' en die 'bescherming en overdracht aan komende generaties' behoeven. In 1992 is Nederland toegetreden tot deze Werelderfgoed Conventie van 1972. Daarmee heeft Nederland zich verplicht om de erfgoederen van uitzonderlijke waarde te behouden en bij te dragen aan het gezamenlijk erfgoed van de mensheid.

Bij plaatsing op de Werelderfgoedlijst wordt de uitzonderlijke universele waarde van het erfgoed vastgelegd in de Statement of Outstanding Universal Value. Deze Outstanding Universal Value komt tot uitdrukking in een aantal kernkwaliteiten, die vervolgens weer geoperationaliseerd kan worden in zogenaamde attributen. Alle attributen die bijdragen aan de Outstanding Universal Value moeten worden beschermd.

Op welke wijze omgegaan moet worden met de bescherming van het Werelderfgoed is omschreven in de Operational Guidelines. Artikel 172 van de Operational Guidelines verplicht lidstaten om melding te maken van ontwikkelingen die de uitzonderlijke universele waarde in gevaar brengen, voordat er onomkeerbare besluiten zijn genomen. De lidstaat moet duidelijk maken dat een ingreep of ontwikkeling geen schade toebrengt aan het erfgoed of, liever nog, in positieve zin bijdraagt aan de instandhouding en beleving ervan. Daarnaast worden lidstaten verzocht periodiek rapportages te verstrekken over de wettelijke en administratieve voorzieningen die zijn getroffen en andere activiteiten die zijn ondernomen voor de implementatie van het Werelderfgoedverdrag. Een zorgvuldige afweging met betrekking tot vergunningvrij bouwen in Werelderfgoed sluit aan bij de richtlijnen van het Werelderfgoedverdrag.

3.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt in welke gevallen inwoners en bedrijven een omgevingsvergunning nodig hebben. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan bij één loket worden aangevraagd. Er geldt daarbij één procedure waarop één besluit volgt voor mogelijk meerdere activiteiten (geïntegreerd).

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een reeks activiteiten benoemd waarvoor een omgevingsvergunning moet worden verleend door het bevoegde gezag. Deze opsomming is opgenomen in artikel 2.1 van de Wabo. Een omgevingsvergunning is nodig voor¹:

- het bouwen van een bouwwerk;
- het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden als dat in een bestemmingsplan, exploitatieverordening, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald;
- het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit;
- het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk in met het oog op de brandveiligheid;
- het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk;
- het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;
- het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald;
- het slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht of;

¹ Voor de leesbaarheid is de redactie van deze opsomming vereenvoudigd. Zie voor de complete tekst: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/2016-07-01>

- het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

In artikel 2.2 lid 1 onderdeel b van de Wabo is bepaald dat in een gemeentelijke of provinciale verordening kan zijn bepaald dat een omgevingsvergunning of ontheffing is vereist om:
een monument als bedoeld in een zodanige verordening:

1°. te slopen, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen of

2°. te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht,

In dezelfde verordening kan op basis van artikel 2.2. lid 2 worden bepaald dat in bepaalde gevallen geen omgevingsvergunning nodig is.

Als er meerdere activiteiten aan de orde zijn, bijvoorbeeld het bouwen van een gebouw waarbij de functie afwijkt van het geldende bestemmingsplan, dan kunnen beide activiteiten (in dit geval de eerste en derde bullet uit bovenstaande opsomming) in één omgevingsvergunning worden toegestaan. Het aanvragen van losse omgevingsvergunningen voor meerdere activiteiten is ook mogelijk, behalve in geval de activiteiten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zoals de omgevingsvergunning voor het bouwen en het wijzigen van een monument. In die gevallen moeten beide onlosmakelijke activiteiten in één keer worden aangevraagd.

3.3 Vergunningvrije activiteiten – Besluit omgevingsrecht (Bor)

Om de regeldruk bij burgers en overheid te verminderen is een lijst met bouwwerken vastgesteld die zonder omgevingsvergunning gebouwd mogen worden. Deze lijst is opgenomen in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Daarin is bepaald dat in een aantal gevallen geen omgevingsvergunning hoeft te worden aangevraagd voor:

- het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, lid 1 onder a);
- het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit (artikel 2.1, lid 1 onder c)
- het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument (artikel 2.1 lid 1 onder f)

Voor andere activiteiten geen categorieën zijn aangewezen die vergunningvrij zijn, zoals het slopen van een gebouw in een beschermd stads- of dorpsgezicht (artikel 2.1 lid 1 onder h).

3.3.1 Vergunningvrij bouwen of afwijken van het bestemmingsplan (ad 1 en 2)

Het (ver)bouwen van een bouwwerk of het gebruiken van gronden of gebouwen in strijd met het bestemmingsplan is voor bepaalde gevallen geen omgevingsvergunning nodig. De lijst van gevallen is opgenomen in bijlage II, artikel 2, lid 1 t/m 22 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Het gaat hierbij om normaal onderhoud, aanschrijving op grond van artikel 13, 13a of 13b van de Woningwet², de bouw van bijbehorende bouwwerken (aanbouwen, bijgebouwen), dakkapellen, dakramen, zonnepanelen, kozijnen, zonwering, erfafscheidingen, tuinmeubilair, particuliere sport- en speeltoestellen, vlaggenmasten, antenne-installatie, bouwwerk voor openbare voorziening, magazijnstelling, steigers/heistelling/bouwkeet/etc. Zie voor een complete opsomming van de vergunningvrije bouwwerken en de bijbehorende randvoorwaarden / maximale maten bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

In artikel 3 is een aantal bouwwerken opgenomen die zonder omgevingsvergunning voor het bouwen mogen worden gebouwd, als deze passen binnen de kaders van een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit. Hierbij gaat het om een bijbehorend bouwwerk (al dan niet voor recreatief nachtverblijf), een dakkapel aan de voorzijde, openbare sport- en speeltoestellen, een zwembad, bouwwerken geen gebouw zijnde voor agrarische doeleinden, buisleiding (niet voor gevaarlijke stoffen) en veranderingen aan een bouwwerk. Zie voor de complete tekst bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Niet in alle gevallen zijn in bijlage II, artikel 2 en 3 genoemde gevallen vergunningvrij. In de artikelen 3a, 4a en 5 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is aangegeven dat er beperkingen voor vergunningvrij bouwen gelden voor:

- beschermde monumenten;
- Rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten;
- gebieden binnen veiligheidszones van inrichtingen of routes waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen of vervoerd.

² Artikel 13 Woningwet geeft aan gemeenten de bevoegdheid om zwaardere eisen te stellen dan Bouwbesluit niveau bestaande bouw, wanneer dit naar hun oordeel noodzakelijk is. Deze aanvullende eisen mogen gesteld worden tot maximaal niveau nieuwbouw.

Rijks- provinciale-, gemeentelijke en archeologische monumenten

Voor rijksmonumenten, archeologische monumenten, provinciale monumenten en gemeentelijke monumenten zijn alleen gewoon onderhoud en werkzaamheden samenhangend met een aanschrijving van de gemeente op grond van artikel 13, 13a of 13b van de Woningwet³ toegestaan zonder omgevingsvergunning voor het bouwen (bijlage II, artikel 2, onderdelen 1 en 2 Bor; artikel 4a lid 1 onder a).

Voor de bouwwerken als bedoeld in bijlage II, artikel 2, onderdeel 4 t/m 21 en artikel 3, onderdeel 4 t/m 8 geldt dat deze alleen zijn toegestaan zonder omgevingsvergunning voor het bouwen of afwijken van het bestemmingsplan (artikel 4a lid 1 onder b):

- in, aan of op een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft of;
- bij een beschermd monument.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan is er geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig (mogelijk wel voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan in het geval dat artikel 3 aan de orde is). Als deze bouwactiviteiten het monument wijzigen is nog wel een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument nodig (artikel 2.1 lid 1 onderdeel f Wabo of artikel 2.2 lid 1 onderdeel b).

Artikel 2 onderdeel 3 (bijbehorende bouwwerken – aanbouwen, uitbouwen, bijgebouwen) en 22 (gebruik t.b.v. mantelzorg) en artikel 3 onderdeel 1 t/m 3 (bijbehorend bouwwerk, bouwwerk voor recreatief nachtverblijf en dakkapel aan de voorzijde) is niet genoemd in de opsomming van artikel 4a, eerste lid onder a en b. Door de redactie van het lid betekent dit dat deze bouwwerken bij beschermde monumenten in geen enkel geval vergunningvrij zijn.

Beschermd stads- of dorpsgezicht

In beschermd stads- en dorpsgezichten (artikel 4a lid 2) zijn alleen gewoon onderhoud en werkzaamheden samenhangend met aanschrijving van de gemeente op grond van artikel 13, 13a of 13b van de Woningwet toegestaan zonder omgevingsvergunning. Het betreft hier uitsluitend Rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten. Voor de andere vergunningvrije bouwwerken (m.u.v. categorie 3 uit artikel 2 onderdeel 3) geldt dat deze alleen zijn toegestaan voor zover dat betreft:

- inpandige veranderingen;
- een verandering van een achtergevel of achterdakvlak, mits die geval of dat vlak niet naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd;
- een bouwwerk op erf aan de achterkant van een hoofdgebouw, mits dat erf niet ook deel uitmaakt van het erf aan de zijkant van dat gebouw en niet naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd;
- een bouwwerk op gronden die onderdeel zijn van openbaar toegankelijk gebied.

Artikel 2 onderdeel 3 (bijbehorende bouwwerken – aanbouwen, uitbouwen, bijgebouwen) en 22 (gebruik t.b.v. mantelzorg) is niet genoemd in deze opsomming. Door de redactie van het lid betekent dit dat deze bouwwerken in beschermd stads- en dorpsgezichten in geen enkel geval vergunningvrij zijn.

Overige beperkingen (artikel 5)

- Het vergunningvrije bouwen mag niet leiden tot een groter aantal woningen, met uitzondering van huisvesting in verband met mantelzorg.
- Het vergunningvrije bouwen is niet van toepassing voor illegale bouwwerken of legale bouwwerken die in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt.
- Het vergunningvrije bouwen is niet van toepassing binnen veiligheidszones (die in een bestemmingsplan of beheersverordening zijn opgenomen) voor inrichtingen waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, transportroutes of buisleidingen waar gevaarlijke stoffen worden vervoerd.
- Het vergunningvrij bouwen van een bijbehorend bouwwerk of een bouwwerk voor recreatief nachtverblijf (als dat op grond van het bestemmingsplan mogelijk is) is niet vergunningvrij als in het bestemmingsplan beperkingen zijn opgenomen in belang van de archeologische monumentenzorg.

³ Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 2 onderdelen 1 en 2

3.3.2 Vergunningvrij veranderen van een beschermd monument (artikel 3a)

Een omgevingsvergunning voor het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een monument (artikel 2.1 eerste lid onder f van de Wabo) is niet nodig als deze activiteit betrekking heeft op:

- gewoon onderhoud van een bouwwerk, voor zover de detaillering, profilering, vormgeving, materiaalsoort en kleur van het bouwwerk niet wijzigen;
- gewoon onderhoud van een tuin, park of andere aanleg, voor zover de aanleg niet wijzigt;
- een activiteit die uitsluitend leidt tot inpartijde veranderingen van een onderdeel van het monument dat uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft.

Voor overige ingrepen aan een beschermd monument is een omgevingsvergunning nodig.

3.3.3 Werelderfgoed in de Wabo en het Bor

Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven zijn de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen voor beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten ingeperkt met als doel om de monumentale en cultuurhistorische waarden te beschermen. Werelderfgoederen zijn veelal niet in zijn geheel aangewezen als (rijks)monument en vallen daarmee niet automatisch onder de beschermende werking van het Bor. Ook zijn Werelderfgoederen als zodanig niet benoemd in één van beide wetten. Werelderfgoed Van Nellefabriek en Werelderfgoed Rietveld-Schröderhuis zijn beide wel volledig aangewezen als rijksmonument. Binnen de Werelderfgoederen zijn echter veel rijks-, provinciale en/of gemeentelijke monumenten en/of beschermde stads- of dorpsgezichten aangewezen zodat voor grote delen van de Werelderfgoederen een beperking ten aanzien van vergunningvrij bouwen geldt. Voor elk van de Werelderfgoederen is dit verder uitgewerkt.

In de hiernaast staande tabel is de voorgaande informatie gebundeld en gecategoriseerd. De verschillende mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen zijn onderverdeeld in vijf categorieën, te weten:

1. Bijbehorende bouwwerken: Uitbouwen, aan- en bijgebouwen, tijdelijke bouwketen
2. Toevoegen: Dakkapellen en dakramen, warmte- en zonnecollectoren, balkon-afscheidings, antenne-installaties, schotelantennes
3. Erfelementen: Tuinmeubels, speeltoestellen, schuttingen en hekken, keermuren, vlaggenmasten, straatmeubilair
4. Regulier onderhoud: Onderhoud aan ramen, deuren, kozijnen, gevel- en dakbedekking
5. Openbare voorzieningen: Straatmeubilair, straatverlichting, verkeersborden, verkeerslichten, trafohuisjes, nutsbouwwerken, etc.

In de tabel hieronder is per categorie aangegeven of deze mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen zijn toegestaan in gebieden zonder status, in beschermde stads- en dorpsgezichten, bij beschermde monumenten en bij archeologische rijksmonumenten.

	Geen status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
1. Bijbehorende bouwwerken	Ja	Nee (tenzij het bestemmingsplan dat toestaat)	Nee	Nee (de grond mag niet verstoord worden)
2. Toevoegen	Ja	Ja (aan achterzijde)	Nee (tenzij op een onderdeel van het monument dat uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft, dakkapel voorzijde nooit)	Niet van toepassing
3. Erfelementen	Ja	Ja (aan achterzijde)	Ja (tenzij het perceel ook is aangeduid als beschermd monument)	Ja (mits de activiteit voldoet aan de eisen uit de Erfgoedwet/Monumentenwet 1988)
4. Regulier onderhoud	Ja	Ja (op voorwaarde dat detaillering, profilering en vormgeving niet wijzigt)	Ja (op voorwaarde dat detaillering, profilering, vormgeving, kleur en materiaal niet wijzigt en bij tuin / park de aanleg niet wijzigt)	Niet van toepassing
5. Openbare voorzieningen	Ja	Ja (binnen openbaar toegankelijk gebied)	Ja (bij het monument)	Ja (mits de activiteit voldoet aan de eisen uit de Erfgoedwet/Monumentenwet 1988)

Categorisering en mogelijkheden vergunningvrije bouwwerken

In dit rapport wordt de categorie ‘beschermde monumenten’ gehanteerd. Deze categorie omvat: rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten. Voor rijksmonumenten geldt dat in de Erfgoedwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gedefinieerd wat onder dit begrip dient te worden verstaan en welk regime hierop van toepassing is. Voor provinciale en gemeentelijke monumenten geldt grosso modo een vergelijkbaar regime. Ook waar het gaat om het al dan niet van toepassing zijn van vergunningvrij bouwen. Vandaar dat in dit onderzoek ter wille van de leesbaarheid alle drie typen monumenten onder de noemer ‘beschermde monumenten’ zijn geschaard.

Daarnaast wordt in het onderzoek de categorie ‘beschermde archeologische rijksmonumenten’ gehanteerd. De Erfgoedwet definieert een rijksmonument als een monument of archeologisch monument dat is ingeschreven in het rijksmonumentenregister. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht definieert een rijksmonument als volgt: rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1. van de Erfgoedwet met uitzondering van archeologische monumenten als bedoeld in dat artikel. Om deze reden en omdat artikel 5, onderdeel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht een specifieke uitzondering regelt op de toepasbaarheid van artikel 3, onderdelen 1 en 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, zijn in dit rapport archeologische rijksmonumenten als aparte categorie opgenomen.

In de tabel op de volgende pagina is per Werelderfgoed aangegeven in hoeverre er sprake is van een beschermd status. Nadere toelichting over deze beschermde status volgt in hoofdstuk 4.

	Gebiedsdek- kende status	Beschermd stads- of dorpsgezicht	Beschermd monumenten	Beschermd archeologische rijksmonumenten
Schokland en omgeving	Nee (gedeeltelijk)	Nee	Een (beperkt) <i>deel</i> van de bebouwing aangewezen als rijksmonument	Ja, delen van het Werelderfgoed aangewezen als archeologisch rijksmonument
Stelling van Amsterdam	Nee (*) (enkel de forten)	Nee	Enkel de forten aangewezen als provinciale monumenten	Niet van toepassing
Molencolplex Kinderdijk-Elshout	Ja	Ja, de gehele site is beschermd dorpsgezicht	Alle molens en enkele gemalen/polderhuizen aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing
Ir.D.F. Woudagemaal	Nee (alleen het Gemaal)	Nee	Het gemaal is aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing
Droogmakerij de Beemster	Nee (*)	Een deel van het dorp Middenbeemster is beschermd dorpsgezicht; overgrote deel van de site geen beschermd status	Een <i>deel</i> van de bebouwing is aangewezen als rijks-, provinciaal- of gemeentelijk monument; maar ook veel waardevolle bebouwing zonder beschermd status	Niet van toepassing
Rietveld Schröderhuis	Nee (enkel het huis)	Nee	Ja, gebouw aangewezen als rijksmonument, tuin niet aangewezen	Niet van toepassing
Waddenzee	Nee (**)	Nee	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Grachtengordel van Amsterdam	Ja	Ja, de gehele site is beschermd stadsgezicht	Ja, groot deel van de bebouwing aangewezen als rijks- en gemeentelijk monument	Niet van toepassing
Van Nellefabriek	Ja	Nee	Ja, gebouw <i>en</i> perceel aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing

Overzicht status Werelderfgoederen

* Het Barro bevat wel regels voor het Werelderfgoed Stelling van Amsterdam en de Beemster, die via de provinciale verordeningen dienen door te werken in bestemmingsplannen.

** Het Barro bevat wel regels voor het Werelderfgoed Waddenzee, die dienen door te werken in bestemmingsplannen.

4 RESULTATEN

In het onderzoek worden negen van de tien Nederlandse Werelderfgoederen opgenomen. Willemstad Curaçao is uitgesloten van het onderzoek, omdat deze eigen wetgeving voor bouwen heeft. De volgende Werelderfgoederen zijn onderzocht:

- Schokland en omgeving (1995)
- Stelling van Amsterdam (1996)
- Molencolplex Kinderdijk-Elshout (1997)
- Ir. D.F. Woudagemaal (1998)
- Droogmakerij De Beemster (1999)
- Rietveld-Schröderhuis (2000)
- Waddenzee (2009)
- Grachtengordel van Amsterdam (2010)
- Van Nellefabriek (2014)

Per Werelderfgoed wordt allereerst een korte omschrijving van de site gegeven, zoals te vinden op de website van UNESCO (whc.unesco.org). Daarna worden de kernkwaliteiten benoemd, om aan te geven wat de belangrijkste waarden van het Werelderfgoed zijn die behouden moeten blijven. In de tweede paragraaf wordt de relevante wet- en regelgeving toegelicht. Tot slot worden in de derde paragraaf de resultaten van de kaartstudie weergegeven. Deze geobserveerde cases zijn aangeduid op de kaartbeelden per Werelderfgoed in het hoofdstuk hierna.



Overzicht ligging van de Nederlandse Werelderfgoederen (met uitzondering van Willemstad Curaçao)

4.1 SCHOKLAND EN OMGEVING (1995)

Het schiereiland Schokland werd in de 15e eeuw een eiland. Door de dreigende overstroming van de zee moesten de bewoners het eiland regelmatig verlaten en het moest definitief worden geëvacueerd in 1859. Vanwege de inpoldering van de Zuiderzee (IJsselmeer) werd Schokland vanaf 1940 weer een deel van het land dat herwonnen werd op de zee. Op Schokland vindt men sporen van menselijke bewoning die teruggaan tot de prehistorie. Het symboliseert de heldhaftige, eeuwenoude strijd van Nederland tegen het opdringende water. Schokland is met zijn omgeving een uitstekend voorbeeld van de prehistorische en historische bewoning van een typisch waterrijk natuurgebied. (bron: www.unesco.nl)

4.1.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Schokland en omgeving zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1:

Meer dan 6000 jaar bewoningsgeschiedenis

- Cultuurhistorie, geologie, archeologie.
- Pioniers na de inpoldering
- 4 grote dorpsterpen
- Sporen van bewoning uit het Neolithicum, Bronstijd, IJzertijd
- Resten van dijken en terpen
- 152 archeologische vindplaatsen
- Kerk en kerkruijne, ijsloperschuur
- Haven
- Begraafplaatsen

Kernkwaliteit 2:

Contrast tussen eiland en polder

- Contouren voormalig eiland
- Natuur
- Oude en nieuwe verkavelingspatronen
- Droogmakerij
- Eiland

Kernkwaliteit 3:

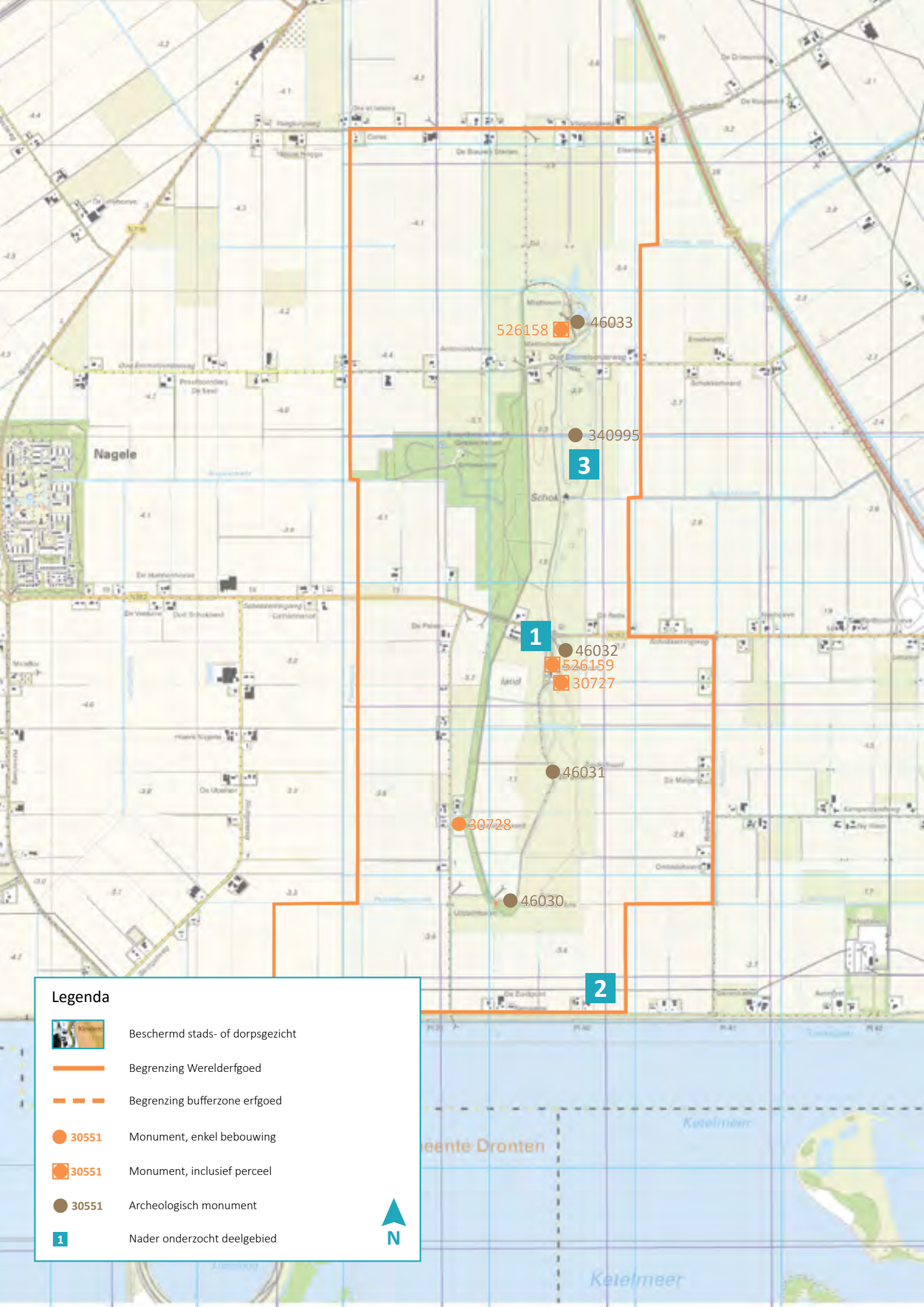
(Over)Leven met water

- Strijd tegen het water
- Leven in een natte omgeving
- Kwetsbaarheid samenleving
- De Lichtwachterwoning
- Het misthoornhuisje
- Havenbekken
- Paalmuren
- Fundament vuurbaken








Kernkwaliteit 4:


land van de tekentafel

- Inpoldering Zuiderzee
- Nieuw cultuurlandschap
- Visionaire prestatie
- Agrarisch landschap



Legenda

-  Beschermd stads- of dorpsgezicht
-  Begrenzing Werelderfgoed
-  Begrenzing bufferzone erfgoed
-  30551 Monument, enkel bebouwing
-  30551 Monument, inclusief perceel
-  30551 Archeologisch monument
-  1 Nader onderzocht deelgebied



4.1.2 Beleidsanalyse

Schokland en omgeving heeft niet de status van een beschermd dorpsgezicht. Wel is het gebied van het voormalig eiland aangewezen als archeologisch rijksmonument¹. Activiteiten ten behoeve van bouwwerken die de grond verstoren zijn vergunningplichtig op basis van de Erfgoedwet.

Er wordt ingezoomd op de volgende locaties:

1. Twee kavels aan de Schokkeringweg 12 en 25
2. Twee kavels aan de Ramsweg 14 en 15

Ad. 1 Twee kavels aan de Schokkeringweg 12 en 25

De kavels aan de Schokkeringweg 12 en 25 liggen op het voormalige eiland² en daarmee binnen de grenzen van het archeologisch rijksmonument. In hoofdstuk drie is aangegeven welke vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan bij een monument.

Aangezien beide kavels volledig binnen de grenzen van het archeologisch Rijksmonument liggen, is er geen mogelijkheid tot vergunningvrij bouwen.

Het voormalige eiland heeft een zeer hoge archeologische verwachting. Conform de geldende beheersverordening "Landelijk gebied" (vastgesteld op 21 maart 2016) is het voorgaande bestemmingsplan "Landelijk gebied 2004" kader. Daarin is het voormalige eiland, en daarmee ook de 2 kavels aan de Schokkeringweg 12 en 25 voorzien van een dubbelbestemming "cultuurhistorisch waardevol gebied". Hierin is opgenomen dat voor diverse ingrepen in de bodem zoals het dempen van sloten, het aanleggen van verhardingen en het afgraven van de bodem een "omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden" (voorheen "aanlegvergunning") nodig is ter bescherming van de archeologische waarden. Normaal onderhoud en het aanleggen van inritten zijn hiervan uitgezonderd³. De vergunningvrije bouw mogelijkheden worden hiermee beperkt.

Ad. 2 Twee kavels aan de Ramsweg 14 en 15

De twee kavels aan de Ramsweg 14 en 15 liggen buiten de grenzen van het archeologisch rijksmonument⁴. De gebouwen zijn (voor zover de informatie strekt) geen monument. Dit betekent dat voor deze kavels de vergunningvrije bouwwerken van bijlage II, artikel 2 en (voor zover het bestemmingsplan dit toestaat) artikel 3 van het Besluit omgevingsrecht zijn toegestaan.



1 Gebaseerd op de informatiefolder: https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/publications/beukers_archeologische_rijksmonumenten_informatie_voor_eigenaren_beheerders_en_gebruikers.pdf

Bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is de begrenzing van het archeologisch rijksmonument opgevraagd. Deze is tot op heden nog niet ontvangen.

2 De exacte begrenzing van het archeologisch rijksmonument is opgevraagd bij de Rijksdienst.

3 Zie artikel 25 van het bestemmingsplan "Landelijk gebied 2004"

4 Aan de hand van de nog te ontvangen begrenzing van het archeologisch rijksmonument zal dit gecontroleerd worden.

4.1.3 Case study

In de huidige situatie komen bouwerken voor die op grond van de huidige situatie juridisch vergunningvrij mogelijk zijn, met name op en rond de woningen die het voormalige eiland Schokland omringen. Het gaat hier met name om uit- of aanbouwen en bijgebouwen. (categorie 'bijbehorende bouwwerken'). Daarnaast zijn er op enkele woningen zonnepanelen te vinden (categorie 'toevoegen'). Op het voormalige eiland is veel straatmeubilair geplaatst, met name door Stichting Flevo-landschap. Het gaat dan om informatieborden, routemarkeringen en picknicktafels (categorie 'openbare voorzieningen'). Rondom het museum zijn enkele erfelementen aangebracht, in de vorm van een schutting ten behoeve van de opslag van afvalcontainers.



Zonnepanelen op dak, verwaarloosbaar effect



Aanbouw zorgt voor verdere verdichting van het erf, gering negatief effect



Lage erfafscheiding tot 1 m vergunningvrij, op cruciale plekken (waar 'het verhaal wordt verteld') een negatief effect



Openbare voorzieningen (borden) hebben op cruciale plekken (waar 'het verhaal wordt verteld') een negatief effect

4.1.4 Effectbeoordeling

De Werelderfgoedgrens omvat zowel het voormalige eiland Schokland als het omliggende landschap van de Noordoostpolder. Schokland heeft geen gebiedsdekkende beschermde status. Een beperkt deel van de bebouwing binnen de Werelderfgoedsite is aangewezen als rijksmonument en enkele delen van het voormalig eiland Schokland zijn aangewezen als beschermd archeologisch rijksmonument. Maar een heel groot deel van de bebouwing binnen de Werelderfgoedsite heeft geen beschermde status, waardoor vergunningvrij bouwen hier op veel plekken zondermeer mogelijk is. Ook deze bebouwing maakt deel uit van de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed en geven met name expressie aan de kernkwaliteiten 'contrast tussen eiland en polder' en het 'land van de tekentafel'.

Bijbehorende bouwwerken zijn vergunningvrij toegestaan bij een groot deel van de bebouwing op en om het voormalige eiland Schokland. Dit heeft met name een gering negatief effect op de kernkwaliteiten 'contrast tussen eiland en polder' en 'land van de tekentafel' (agrarisch landschap), doordat er meer verdichting optreedt van het oorspronkelijk open landschap rondom het voormalige eiland Schokland. Het contrast tussen eiland en polder (voormalige Zuiderzee) wordt minder sterk en de authenticiteit van het agrarische karakter wordt beïnvloed. Bij agrarische bebouwing mag maximaal 150 m² vergunningvrij bijgebouwd worden. Dit dient echter wel te gebeuren op het perceel, waar de ruimte veelal erg beperkt is (veel is al vol gebouwd). Omdat de bijbehorende bouwwerken vooral op het (in de Noordoostpolder), veelal met beplanting omzoomde erf wordt gerealiseerd, is het effect als gering negatief beoordeeld. Een aantal karakteristieke gebouwen, zoals de lichtwachterswoning en het misthoornhuisje, en karakteristieke plekken op Schokland, die met name expressie geven aan de kernkwaliteiten 'meer dan 6000 jaar bewonings-geschiedenis' en '(over)leven met water' zijn als rijksmonument en/of archeologisch rijksmonument benoemd; hier zijn bijbehorende bouwwerken niet vergunningvrij toegestaan.

De categorie 'toevoegen' mag op een groot deel van de bebouwing vergunningvrij gerealiseerd worden. De belangrijkste gebouwen op Schokland hebben echter een beschermde status als rijksmonument, zodat deze categorie hier alleen vergunningvrij is op die delen die vanuit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben. De mate en schaal waarop bijvoorbeeld zonnepanelen en dakkapellen toegevoegd kunnen worden zijn nihil in relatie tot de omvang en schaal van Schokland. Het effect van deze categorie vergunningvrij bouwen op het Werelderfgoed is dan ook beoordeeld als neutraal.

Erfelementen mogen vergunningvrij worden gerealiseerd, ook bij de beschermde monumenten (bij de archeologische rijksmonumenten mag de grond niet geroerd worden). Door het realiseren van schuttingen vindt verdichting plaats van het landschap (doorzichten verdwijnen) en wordt de beleving van het agrarisch landschap (met de veelal groene erven) aangetast. Er is een gering negatief effect op de kernkwaliteiten 'contrast tussen eiland en polder' en 'land van de tekentafel' (agrarisch landschap).

Regulier onderhoud van beschermde monumenten is vergunningvrij op voorwaarde dat er niks wijzigt ten aanzien van de vormgeving, detaillering, profilering en uiterlijk. De situatie wordt in stand gehouden en daarom is er geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Regulier onderhoud van omliggende bebouwing heeft geen effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Openbare voorzieningen hebben met name een negatief effect wanneer ze worden toegepast op vooral die plekken waar 'het verhaal' wordt verteld. Door verrommeling wordt de authenticiteit aangetast. In de huidige situatie is hier zorgvuldig mee omgegaan.

Cumulatief gezien leiden vooral een toename van bijbehorende bouwwerken, erfelementen en openbare voorzieningen tot een negatief effect op het Werelderfgoed. Omdat slechts een klein deel van de bebouwing een beschermde status heeft, is het niet ondenkbaar dat in de toekomst vaker gebruik gemaakt zal worden van vergunningvrije bouw mogelijkheden. Een toename van openbare voorzieningen op juist die plekken waar het verhaal wordt verteld (zoals bij de lichtwachterswoning en het misthoornhuisje) leidt eveneens tot een gering negatief effect, vanwege het ontstaan van een verrommeld beeld en aantasting van de authenticiteit.

Conclusie

Doordat een groot deel van de Werelderfgoedsite Schokland geen beschermde status heeft als beschermd stads- of dorpsgezicht, beschermd monument en/of archeologisch rijksmonument kan op veel locaties gebruik gemaakt worden van de vergunningvrije bouw mogelijkheden. Met name de categorieën bijbehorende bouwwerken, erfelementen (schuttingen) en openbare voorzieningen hebben een gering negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed, door verdichting van landschap, aantasting van het agrarisch landschap en de authenticiteit.

Met het aanwijzen van Schokland als beschermd dorpsgezicht worden de vergunningvrije bouw mogelijkheden ingeperkt: bijbehorende bouwwerken zijn dan niet langer vergunningvrij, waardoor het negatieve effect van deze categorie kan komen te vervallen.

	Gebiedsdek-kende status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
Schokland en omgeving	Nee (gedeeltelijk)	Nee	Een (beperkt) <i>deel</i> van de bebouwing aangewezen als rijksmonument	Ja, delen van het Werelderfgoed aangewezen als archeologisch rijksmonument

	Kernkwaliteiten				Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Meer dan 6000 jaar bewonings-geschiedenis	Contrast tussen eiland en polder	(Over)leven met water	Land van de tekentafel	
Bijbehorende bouwwerken*	0	0/-	0	0/-	0/-
Toevoegen	0	0	0	0	0
Erfelementen	0	0/-	0	0/-	0/-
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0	0	0	0/-

* Niet vergunningvrij als het een archeologisch rijksmonument betreft en er graafwerkzaamheden nodig zijn

Effectbeoordeling Werelderfgoed Schokland

4.2 STELLING VAN AMSTERDAM (1996)

De verdedigingslinie van Amsterdam - de Stelling genoemd - is gebouwd tussen 1883 en 1920. Het is het enige voorbeeld van een fortificatie die gebaseerd is op het principe van het waterbeheer. Vanaf de 16e eeuw gebruikten de Nederlanders hun expertise van de waterbouw voor defensiedoeleinden. Het midden van het land werd beschermd tegen een invasie door een netwerk van 45 bewapende forten in combinatie met het (tijdelijk) onderwater zetten van polders en een ingewikkeld systeem van kanalen en sluizen. In WO II bleek dit verdedigingswerk achterhaald en daarna zijn de forten, op enkele na, verlaten. (bron: www.unesco.nl)

4.2.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Stelling van Amsterdam zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1: Strategisch landschap

- Forten gebouwd op strategische locaties
- Militaire zone ruimtelijk bewaard gebleven
- Verboden kringen rondom forten
- Forten gelegen met tussenpozen van 3.500 m op basis van bereik artillerie.
- Samenhangend cultuurlandschap duidelijk omschreven.

Kernkwaliteit 2: Watermanagementsysteem

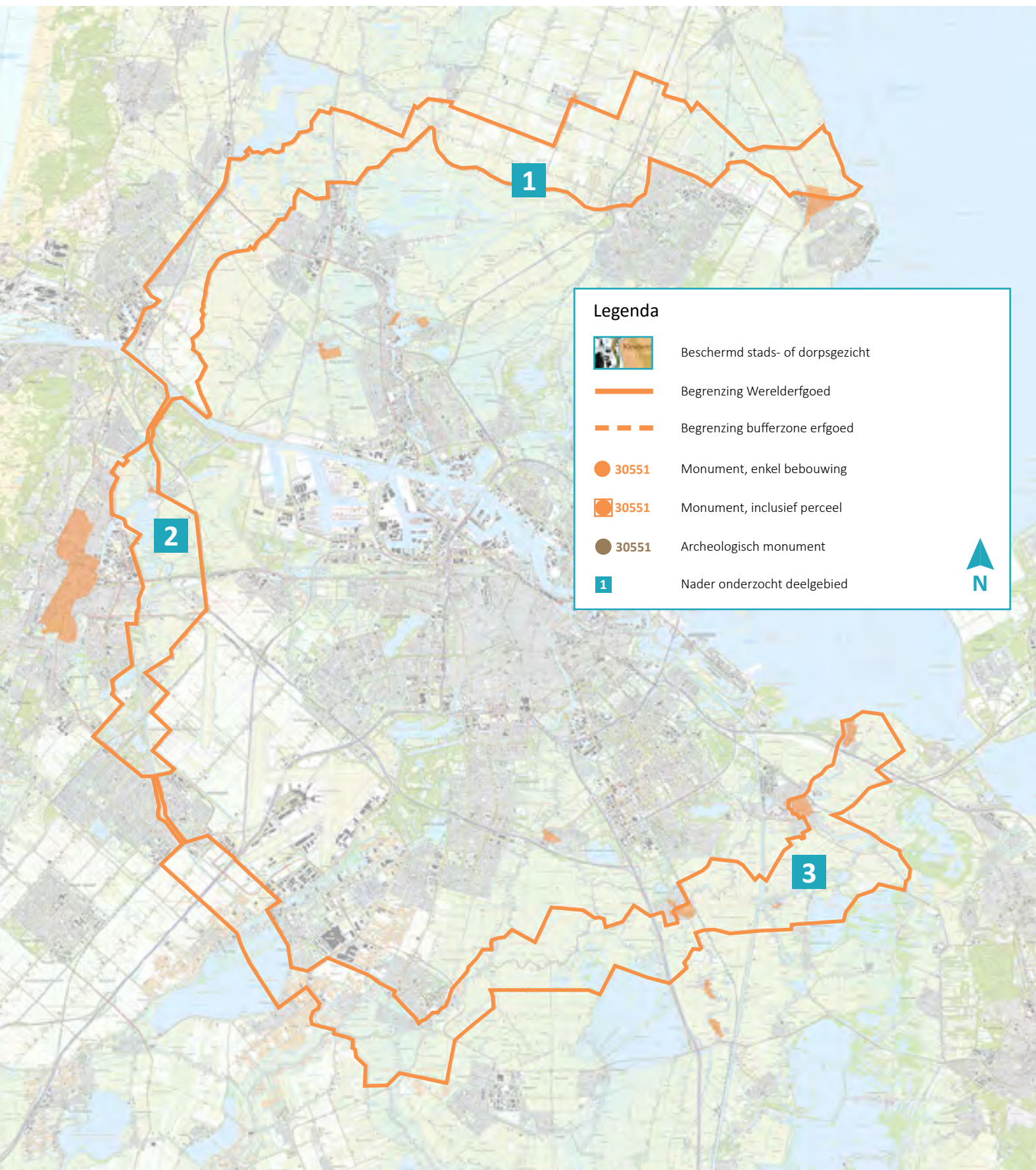
- Ingewikkeld systeem van dijken, sluizen, grachten en inundatiepolders
- Tijdelijke onderwaterzetting van land
- Te diep om te waden te ondiep voor boten

Kernkwaliteit 3: Militaire Werken

- Volledige ring van vestingwerken
- Landforten
- Vaste posities
- Mobiele artillerie
- Compleet geïntegreerd afweersysteem
- Bewaard gebleven zoals ontworpen en gespecificeerd.
- Forten, batterijen, sluizen en dijken

Kernkwaliteit 4: Innovatie

- Verdediging door onderwaterzetting
- Unieke inzet van Nederlandse kennis en expertise op het gebied van waterbouw
- Samenhangend verdedigingssysteem van inundatie met ring van forten



4.2.2 Beleidsanalyse

De Stelling van Amsterdam is een 135 kilometer lange verdedigingslinie die tussen 1880 en 1914 is aangelegd. De verdedigingsring omvat 46 forten en batterijen en een grote hoeveelheid aan dijken en sluisen. De Stelling is een historisch monument voor Nederland en staat sinds 1996 op de lijst van UNESCO Werelderfgoed. De Stelling van Amsterdam als geheel heeft geen beschermde status. Wel zijn de forten in de Stelling van Amsterdam aangewezen als provinciaal monument.

Voor de analyse van het vergunningvrij bouwen wordt ingezoomd op 4 locaties:

1. Fort aan de Middenweg
2. Recreatiegebied Spaarnwoude
3. Gebied rond Hinderdam

Ad. 1 Fort aan de Middenweg

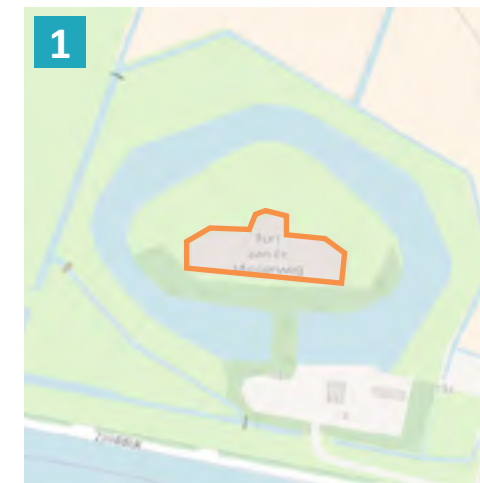
Het zuidwestelijk deel van de Beemster is zowel onderdeel van het UNESCO Werelderfgoed De Beemster als van de Stelling van Amsterdam. Voor het (buiten)gebied dat tot beide Werelderfgoederen behoort, is vergunningvrij bouwen mogelijk, tenzij een gebouw is aangewezen als rijks-, provinciaal en gemeentelijk monument. De forten zijn aangewezen als provinciaal monument.

Ad. 2 Recreatiegebied Spaarnwoude

Recreatiegebied Spaarnwoude is geen onderdeel van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Vergunningvrij bouwen is mogelijk, tenzij een pand is aangewezen als monument. Voor vergunningsplichtige bouwwerken is in het bestemmingsplan "Spaarnwoude" (2017) een dubbelbestemming opgenomen ter bescherming van cultuurhistorische waarden.

Ad. 3 Gebied rond Hinderdam

Het gebied rond Hinderdam (ten oosten van Nigtevecht) is geen onderdeel van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Vergunningvrij bouwen is mogelijk, tenzij een pand is aangewezen als monument. Op basis van het bestemmingsplan "Nederhorst Den Berg" (2013) zijn veel gronden voorzien van een dubbelbestemming ter bescherming van archeologische, cultuurhistorische en/of landschappelijke waarden.



4.2.3 Case study

Binnen de Stelling van Amsterdam zijn met name de open Verboden Kringen rondom de forten situaties waar vergunningvrije bouw mogelijkheden in de vorm van bijbehorende bouwwerken (schuren) en erfelementen (schuttingen) aanwezig kunnen zijn.

Onderstaande luchtfoto's laten forten zien, waar vergunningvrije bouw mogelijkheden (bij bestaande woningen en bedrijven) kunnen zorgen voor een verdere verdichting van de nog herkenbare open verboden kringen.



Rondom Fort Zuidwijkermeer ligt binnen de Verboden Kringen een aantal woningen en agrarische bedrijven met de achterzijde of zijkant van de kavel richting het fort. Hier kan vergunningvrij bijgebouwd en aangebouwd worden (voor agrarische bebouwing 150 m²) en kunnen vergunningvrij erfafscheidingen gerealiseerd worden. Dit zorgt voor een verdere verdichting van het oorspronkelijk open landschap en de Verboden Kringen; dit betekent een gering negatief effect.



Rondom Fort Veldhuis ligt binnen de Verboden Kringen een aantal woningen en agrarische bedrijven met de achterzijde of zijkant van de kavel richting het fort. Hier kan vergunningvrij bijgebouwd en aangebouwd worden (voor agrarische bebouwing 150 m²) en kunnen vergunningvrij erfafscheidingen gerealiseerd worden. Dit zorgt voor een verdere verdichting van het oorspronkelijk open landschap en de Verboden Kringen; dit betekent een gering negatief effect.



Rondom Fort Benoorden Purmerend ligt binnen de Verboden Kringen een aantal woningen en (agrarische) bedrijven met de achterzijde of zijkant van de kavel richting het fort. Hier kan vergunningvrij bijgebouwd en aangebouwd worden (voor agrarische bebouwing 150 m²) en kunnen vergunningvrij erfafscheidingen gerealiseerd worden. Dit zorgt voor een verdere verdichting van het oorspronkelijk open landschap en de Verboden Kringen; dit betekent een gering negatief effect.



Rondom Fort in de Botshol ligt binnen de Verboden Kringen een aantal woningen en agrarische bedrijven met de achterzijde of zijkant van de kavel richting het fort. Hier kan vergunningvrij bijgebouwd en aangebouwd worden (voor agrarische bebouwing 150 m²) en kunnen vergunningvrij erfafscheidingen gerealiseerd worden. Dit zorgt voor een verdere verdichting van het oorspronkelijk open landschap en de Verboden Kringen; dit betekent een gering negatief effect.



Rondom Fort bij de Kwakel is de verstedelijking van dusdanige schaal dat het extra effect van vergunningvrij bouwen op het Werelderfgoed verwaarloosbaar is.

4.2.4 Effectbeoordeling

Grote delen van de Stelling van Amsterdam zijn door autonome ontwikkeling gelegen binnen een stedelijke context. Deze situatie bestond voor een groot deel al ten tijden van de nominatie als UNESCO-Werelderfgoed. De Stelling van Amsterdam kent geen gebiedsdekkende beschermde status. De forten en militaire werken zijn wel alle aangewezen als provinciaal monument. Voor de forten en militaire werken zijn de vergunningvrije bouw mogelijkheden zeer beperkt. Maar deze beperking geldt niet voor de omliggende bebouwing (zonder beschermde status). Daar waar reeds sprake is van een sterk verstedelijkt landschap is het (extra) effect van vergunningvrije bouwwerken verwaarloosbaar. Toch zijn er wel degelijk plaatsen aan te duiden waar vergunningvrije bouwwerken een negatief effect hebben. Dit is met name het geval daar waar de Stelling van Amsterdam nog (redelijk) gaaf is te noemen en het oorspronkelijk open landschap van de inundatievelden en de Verboden Kringen nog goed herkenbaar zijn. Binnen deze gebieden zijn alleen vergunningvrije bouwwerken mogelijk op bestaande erven.

Bijbehorende bouwwerken kunnen niet vergunningvrij gerealiseerd worden bij de militaire werken (zoals de forten). Daar waar de oorspronkelijk open Verboden Kringen rondom de forten nog relatief gaaf en herkenbaar zijn, is er sprake van een gering negatief effect door verdichting.

De categorie 'toevoegen' mag op de forten en militaire werken niet vergunningvrij gerealiseerd worden, tenzij op delen die vanuit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben. Maar voor het overgrote gebied binnen de Werelderfgoedsite is deze categorie vergunningvrij (tenzij een beschermd monument). De mate en schaal waarop bijvoorbeeld zonnepanelen en dakkapellen toegevoegd kunnen worden zijn nihil in relatie tot de omvang en schaal van de Stelling van Amsterdam. Bovendien is de verstedelijkte omgeving op veel plaatsen al een gegeven. Het effect van deze categorie vergunningvrij bouwen op het Werelderfgoed is dan ook beoordeeld als neutraal.

Erfelementen, zoals schuttingen, mogen vergunningvrij gerealiseerd worden. Net als de bijbehorende bouwwerken zorgen deze voor verdichting en afname van de herkenbaarheid van de open Verboden Kringen, wanneer ze gerealiseerd worden binnen de schootscirkels van de forten.

Regulier onderhoud van beschermde monumenten is vergunningvrij op voorwaarde dat er niks wijzigt ten aanzien van de vormgeving, detaillering, profilering en uiterlijk. De situatie wordt in stand gehouden en daarom is er geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Regulier onderhoud van omliggende bebouwing heeft geen effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Openbare voorzieningen hebben met name een negatief effect wanneer ze worden toegepast op vooral die plekken waar 'het verhaal' wordt verteld, zoals bij de entrees van de forten. Door verrommeling wordt de authenticiteit aangetast. Over het algemeen genomen is hier zorgvuldig mee omgegaan.

Cumulatief gezien kan een toename van 'bijbehorende bouwwerken', 'erfelementen' en in mindere mate 'openbare voorzieningen' leiden tot verdere verdichting van de open Verboden Kringen en een verrommeld beeld. Doordat een groot deel van de Stelling van Amsterdam geen gebiedsdekkende status heeft en er sprake is van een zeer groot aantal (particuliere) eigenaren, is het aannemelijk dat men in de toekomst gebruik gaat maken van de vergunningvrije bouw mogelijkheden. Wel kunnen de 'bijbehorende bouwwerken' en 'erfelementen' bij particuliere eigenaren alleen op bestaande erven gerealiseerd worden. Hierdoor zal de uiteindelijke impact relatief beperkt zijn. De genoemde categorieën zijn daarom beoordeeld als gering negatief.

Conclusie

Bij de Stelling van Amsterdam hebben de bijbehorende bouwwerken en de erfelementen (schuttingen) een negatief effect op de kernkwaliteit 'strategisch landschap' van het Werelderfgoed, met name daar waar nog sprake is van open landschap, de open Verboden Kringen nog relatief gaaf zijn en er een duidelijke relatie tussen het fort en de schootscirkels herkenbaar (zichtlijnen) is. Tot slot geldt voor de Stelling van Amsterdam dat openbare voorzieningen een licht negatief effect kunnen hebben, wanneer ze veelvuldig worden toegevoegd op locaties waar het erfgoed beleefd wordt, bijvoorbeeld in de omgeving van de forten. Op de Stelling van Amsterdam als geheel hebben sporadische vergunningvrije bouwwerken geen tot nauwelijks effect, gezien de enorme maat en schaal van het gebied en toch veelal al verstedelijkte setting.

	Gebiedsdekkende status	Beschermd stads- of dorpsgezicht	Beschermd monumenten	Beschermd archeologische rijksmonumenten
Stelling van Amsterdam	Nee (*) (enkel de forten)	Nee	Enkel de forten aangewezen als provinciale monumenten	Niet van toepassing

* Het Barro bevat wel regels voor het Werelderfgoed Stelling van Amsterdam, die via de provinciale verordeningen dienen door te werken in bestemmingsplannen.

	Kernkwaliteiten				Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Strategisch landschap (incl. Verboden kringen)	Watermanagement-systeem	Militaire werken	Innovatie	
Bijbehorende bouwwerken*	0/-	0	0	0	0/-
Toevoegen	0	0	0	0	0
Erfelementen	0/-	0	0	0	0/-
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0	0	0	0/-

* Op de forten zelf niet toegestaan wegens status van provinciaal monument, maar vergunningvrij bouwen bij bebouwing in de omgeving kan wél effect hebben

Effectbeoordeling Werelderfgoed Stelling van Amsterdam

4.3 MOLENCOMPLEX KINDERDIJK-ELSHOUT (1997)

Het netwerk van negentien windmolens in Kinderdijk-Elshout toont de indrukwekkende bijdrage die de Nederlanders hebben geleverd aan de technologie om water onder controle te houden. In de Middeleeuwen begon men met de bouw van waterwerken – nodig voor de afwatering van landbouwgrond en dorpen – en tot op vandaag gaat dit door. Het gebied toont alle typische kenmerken die samenhangen met deze technologie – dijken, reservoirs, pompstations, administratieve gebouwen en de 19 prachtig bewaard gebleven windmolens. De molens werden in 1950 buiten functie gesteld, maar werken nog allemaal. Ze staan ‘reserve’ voor het geval de moderne installaties uitvallen. (bron: www.unesco.nl)

4.3.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Molencomplex Kinderdijk-Elshout zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1: Het ingenieuze hydrologische systeem

- waterbeheersing van de strijd tegen het water
- extreem ingenieus hydraulisch systeem
- constructie van hydraulische werken
- watergangen, molens, molenvlieten, gemalen, uitlaatsluizen en waterschapshuizen
- functionele hydrologische relatie tussen de maalinstallaties
- functioneert tot op de dag van vandaag








Kernkwaliteit 2: Ritme van de 18de eeuwse molens

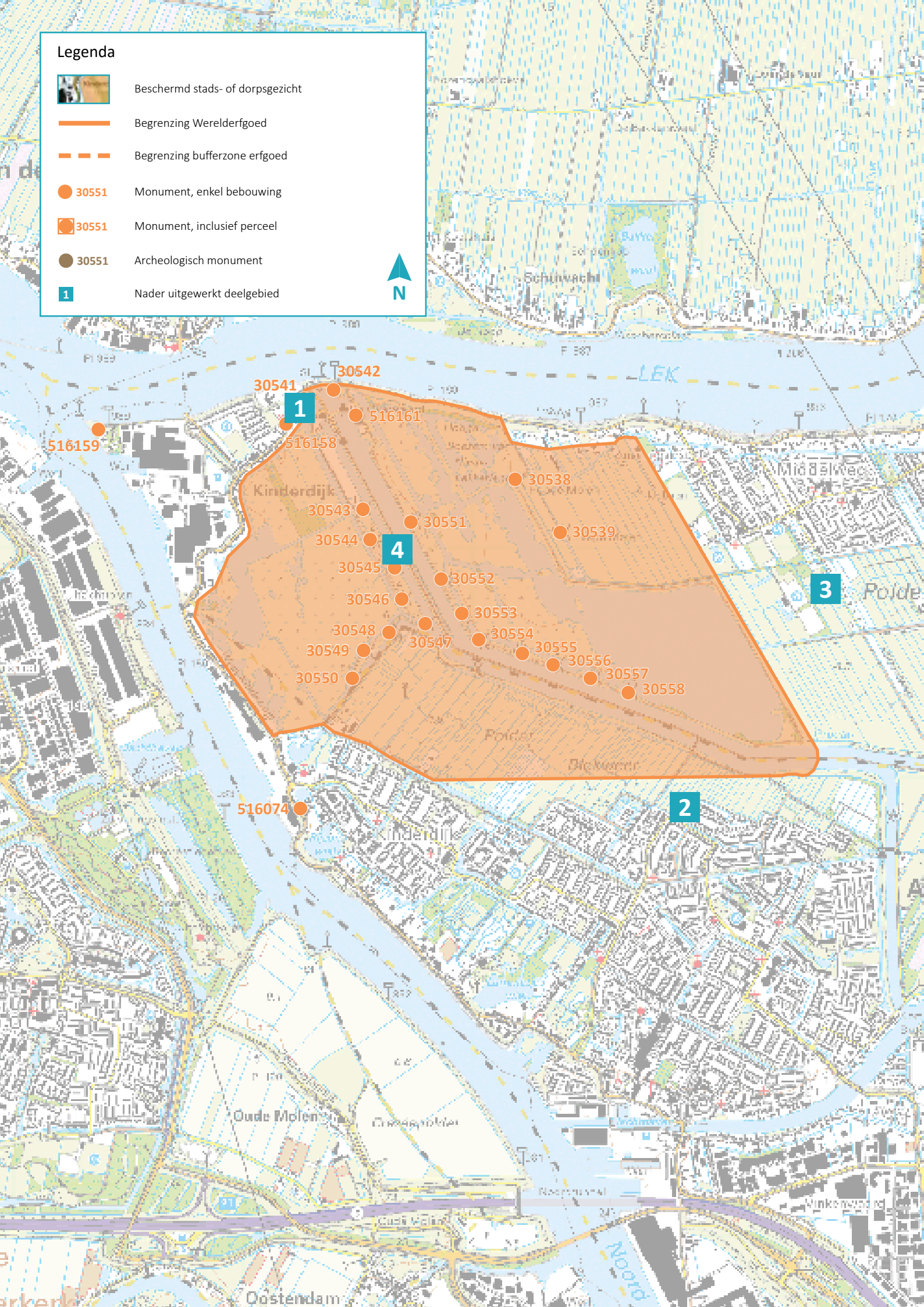
- molennetwerk van Kinderdijk
- functionerende negentien molens
- 8 ronde bakstenen grondzeilers
- 10 achtkantige rietgedekte molens
- 1 wipmolen (de Blokker)
- verticale ritme van het molensysteem
- architectonisch ensemble
- bakstenen, houten en rietgedekte molens

Kernkwaliteit 3: Typische door de mens gemaakt Nederlands landschap

- uitzonderlijk landschap gemaakt door de mens
- uitgestrekte typische Nederlandse landschap en omgeving
- samenspel van horizontale elementen
- historische ‘hoge en lage poldergebieden
- kades en dijken

Legenda

-  Beschermd stads- of dorpsgezicht
-  Begrenzing Werelderfgoed
-  Begrenzing bufferzone erfgoed
-  30551 Monument, enkel bebouwing
-  30551 Monument, inclusief perceel
-  30551 Archeologisch monument
-  1 Nader uitgewerkt deelgebied



4.3.2 Beleidsanalyse

Het Molencomplex Kinderdijk-Elshout is aangewezen als rijksbeschermd dorpsgezicht¹. De molens van Kinderdijk zijn daarnaast aangewezen als rijksmonument. Er wordt ingezoomd op 4 locaties:

1. De Molenstraat te Kinderdijk (woningen aan de zijde van het Werelderfgoed)
2. Dorpsrand Alblasterdam (straten Blokweerweg, De Vang, Vossestaart, Zwenkgras, Liesgras)
3. Middelweg te Nieuw-Lekkerland
4. Museummolen

Alleen locatie 4 (Museummolen) ligt binnen de grens van het beschermde dorpsgezicht.

Ad. 1 De Molenstraat te Kinderdijk

De woningen aan de Molenstraat liggen buiten de grenzen van het beschermde dorpsgezicht. Voor alle woningen (met uitzondering van eventuele monumenten) geldt dat er vergunningvrij kan worden gebouwd conform bijlage II van het Bor. Dit geldt ook voor bijbehorende bouwwerken (aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen).

Ad. 2 Dorpsrand Alblasterdam (straten Blokweerweg, De Vang, Vossestaart, Zwenkgras, Liesgras)

De woningen aan de dorpsrand van Alblasterdam (straten Blokweerweg, De Vang, Vossestaart, Zwenkgras, Liesgras) hebben veelal een voortuin aan de zijde van het molencomplex Kinderdijk. Alleen aan De Vang en De Zeelt is bij een aantal woningen sprake van een achtertuin aan de zijde van het Molencomplex. In die achtertuinen mag vergunningvrij worden gebouwd.

Ad. 3 Middelweg te Nieuw-Lekkerland

De woningen aan de Middelweg in Nieuw-Lekkerland liggen buiten het rijksbeschermd dorpsgezicht. Hier kan vergunningvrij worden gebouwd.

Ad. 4 Museummolen

De Museummolen ligt in het beschermde dorpsgezicht en de molen zelf is aangewezen als rijksmonument. Vanwege de status van de molen als rijksmonument kan er niet vergunningvrij worden bij en aangebouwd bij de molen, behalve aan onderdelen die uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben. In geval van de molen zal dit naar verwachting niet aan de orde zijn.

In de tuin rondom de molen kan vergunningvrij in beperkte mate vergunningvrij worden gebouwd. Bijbehorende bouwwerken (bijgebouwen – schuurtjes) vallen daar niet onder en zijn niet vergunningvrij. Wel toegestaan is bijvoorbeeld een erfafscheiding aan de achterzijde van maximaal 2 meter hoog, één vlaggenmast per perceel van maximaal 6 meter hoog (aan de achterzijde) of tuinmeubilair (aan de achterzijde) tot maximaal 2,5 meter hoog. Aan de voorzijde van de molen is op het erf geen bouwwerk vergunningvrij.

In het openbare gebied zijn bouwwerken ten behoeve van het algemene nut toegestaan zonder omgevingsvergunning. Het gaat hierbij ondermeer om nutsgebouwen (oppervlakte maximaal 15 m², bouwhoogte maximaal 3 meter), straatmeubilair en verkeerskundige bouwwerken (bewegwijzeringsborden, straatverlichting, verkeerslichten, etc).

¹ Informatie conform toelichting bestemmingsplan: "Werelderfgoed Kinderdijk-Elshout, gemeente Molenwaard" (vastgesteld op 4 juli 2017) en https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/dossiers/overzicht_van_aangewezen_en_in_procedure_zijnde_stads-_en_dorpsgezichten_def.pdf

4.3.3 Case study

In Werelderfgoed Molencomplex Kinderdijk-Elshout is een aantal mogelijke voorbeelden van vergunningvrij bouwen aangetroffen. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen de situatie rond de molens, de situatie rond het entreeplein en de situatie in de dorpsranden net buiten het Werelderfgoed. Op en rond de molens is weinig toegestaan, aangezien de molens zijn aangewezen als rijksmonument. Wat bijvoorbeeld wel is toegestaan, is het plaatsen van schuttingen en een vlaggenmast. Schuttingen mogen enkel aan de achterzijde geplaatst worden en niet naar de openbare ruimte. Onduidelijk is of de watergangen als openbare ruimte aangeduid worden. Het entreeplein is in de huidige situatie verrommeld. Aangezien het plein binnen de begrenzing van het beschermd dorpsgezicht valt, is het vergunningvrij bouwen ook hier aan strengere regels gebonden. Deze beperkingen gelden niet voor de dorpsranden. Hierna afbeeldingen van achtereenvolgens de molens, het entreeplein en de dorpsranden.



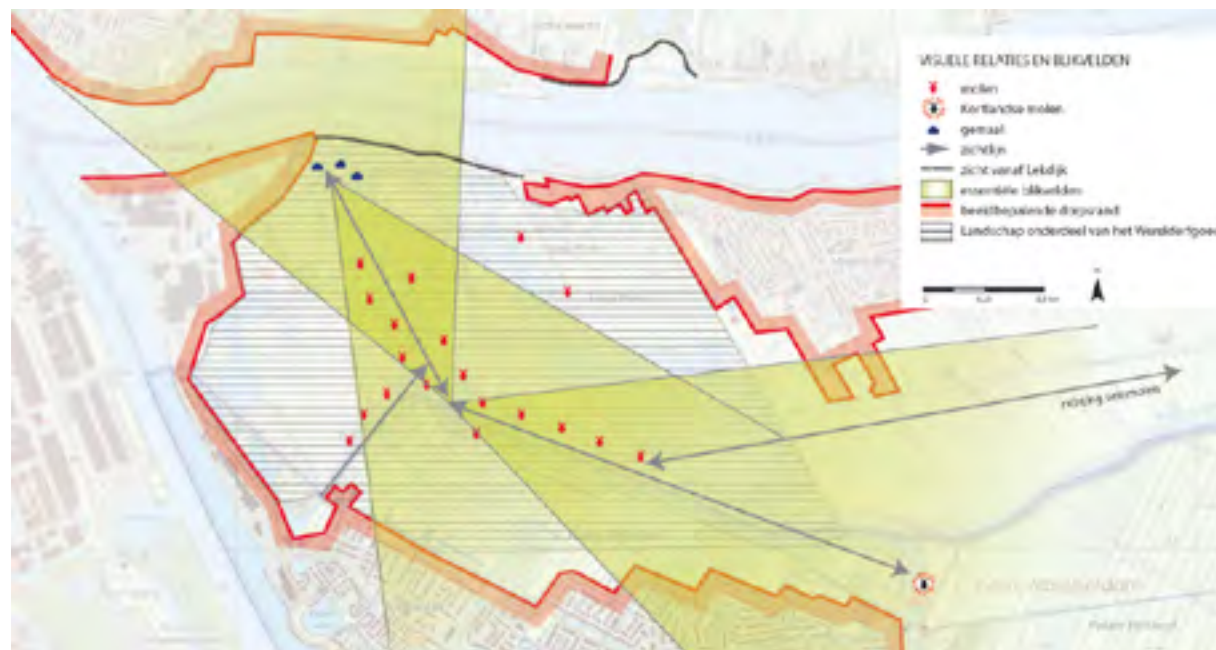
Erfafscheidingen achterzijde, tuinmeubels, vlaggenmasten, borden op het entreeplein zijn vergunningvrij en zorgen voor een verrommeld beeld. Juist dit pleintje vormt de entree (visitekaartje) van Kinderdijk. Een veelheid van objecten zorgt voor een negatief effect.



Een vlaggenmast verstoort in geringe mate het ritme van de molens en hebben daardoor een gering negatief effect.



Dorpsbebouwing, die geen deel uitmaakt van de site, ligt op grote afstand en daardoor is er geen effect van vergunningvrije objecten.



visuele relaties en blikvelden Kinderdijk

4.3.4 Effectbeoordeling

Het Werelderfgoed molencomplex Kinderdijk omvat niet enkel de molens, maar bestaat uit het complete ensemble van molens, gemalen, landschappelijke structuren, watergangen, maar ook het entreeplein. De hele site is aangewezen als beschermd dorpsgezicht, waardoor de vergunningvrije bouw mogelijkheden zijn ingeperkt. Voor de molens en enkele gemalen en polderhuizen geldt bovendien dat deze zijn aangewezen als rijksmonument. Bijbehorende bouwwerken als bij- en aanbouwen zijn daardoor bij de molens en beschermde gemalen niet vergunningvrij. Ook de categorie 'toevoegen' (dakkapellen, zonnepanelen etc.) is enkel vergunningvrij op die delen die uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben en dit zal bij de molens niet aan de orde zijn.

De toepassing van de categorieën 'bijbehorende bouwwerken' en 'toevoegen' bij de omliggende bebouwing heeft geen effect, vanwege de grote afstand van de omliggende bebouwing tot aan het Molencomplex, afschermd beplanting of de ligging van de bebouwing buiten de belangrijke keyviews (zichtlijnen). De categorieën bijbehorende bouwwerken en toevoegen hebben om deze reden geen effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Erfelementen zijn vergunningvrij toegestaan aan de achterzijde van de molens en de omliggende bebouwing, tenzij deze gericht zijn naar openbaar gebied (hieronder valt ook openbaar vaarwater).

Deze categorie (en dan vooral de schuttingen) heeft een gering negatief effect op de kernkwaliteit 'ingenueus hydrologisch systeem', indien door erfafscheidingen bijvoorbeeld de watergangen of waterwerken minder zichtbaar worden. Ook op de kernkwaliteit 'ritme van 18e eeuwse molens' hebben erfafscheidingen een licht negatief effect, omdat ze het ritme en het architectonisch ensemble verstoren.

Op de derde kernkwaliteit, 'het typisch door de mens gemaakte Nederlands landschap', hebben erfelementen (schuttingen) een licht negatief effect, doordat ze de openheid en het uitzonderlijke traditionele landschap verstoren.

Regulier onderhoud van beschermde monumenten is vergunningvrij op voorwaarde dat er niks wijzigt ten aanzien van de vormgeving, detaillering, profilering, en uiterlijk. De situatie wordt in stand gehouden en daarom is er geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Regulier onderhoud van omliggende bebouwing heeft geen effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

De categorie 'openbare voorzieningen' is vooral aan de orde op het entreeplein en niet zozeer bij de molens. Openbare voorzieningen op het entreeplein hebben een gering negatief effect op de kernkwaliteiten 'ritme van 18e eeuwse molens' en 'het typisch door de mens gemaakte Nederlandse landschap'. Het entreeplein is het visitekaartje van en bepalend voor de beleving van het Werelderfgoed Kinderdijk. Een veelheid aan openbare voorzieningen op dit deel van de site, heeft een negatief effect op de beleving en de authenticiteit van Kinderdijk.

Ook verstoren openbare voorzieningen de openheid en het uitzonderlijke traditionele en uitgestrekte landschap (denk aan hoge verkeersborden bijvoorbeeld).

Cumulatief gezien hebben de categorieën 'bijbehorende bouwwerken' en 'toevoegen' geen effect, omdat deze niet vergunningvrij zijn binnen het beschermde dorpsgezicht.

Erfelementen en openbare voorzieningen hebben cumulatief gezien wel een licht negatief effect, zeker wanneer ze geplaatst zijn in een van de keyviews van Kinderdijk (belangrijke zichtlijnen) of op het entreeplein. Deze elementen doorbreken het ritme van de 18-eeuwse molens en passen niet in het typische, door de mens gemaakte Nederlandse landschap. Ze verstoren het architectonisch ensemble.

Een concentratie van vergunningvrije bouwwerken (openbare voorzieningen) op het entreeplein hebben een licht negatief effect omdat ze de belevingswaarde aantasten.

Conclusie

Voor het Werelderfgoed Kinderdijk geldt dat de erfelementen (vooral schuttingen) en de openbare voorzieningen een licht negatief effect kunnen hebben op de kernkwaliteiten. Dit geldt met name voor openbare voorzieningen in de entreezone, die het visitekaartje van het Werelderfgoed moet zijn: dat is de plek waar alle bezoekers binnenkomen en van waaruit men het erfgoed maximaal kan beleven. Plaatsing van de vergunningvrije bouwwerken kunnen de zichtlijnen doorbreken en de authenticiteit van het erfgoed aantasten. Rondom de molens zelf zijn vergunningvrije bouwwerken nagenoeg niet mogelijk vanwege de beschermde status als rijksmonument en de ligging in beschermd dorpsgezicht. In theorie zijn erfafscheidingen aan de achterzijde van de molens mogelijk (mits niet grenzend aan openbaar gebied of vaarwater), maar de eigenaar van de molens (SWEK) kan wel invloed uitoefenen op het al dan niet toepassen van erfafscheidingen. Vergunningvrije bouwwerken aan de randen van het Werelderfgoed hebben geen effect gezien de grote afstand van de burgerwoningen tot aan het Molencomplex.

	Gebiedsdekkende status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
Molencomplex Kinderdijk-Elshout	Ja	Ja, de gehele site is beschermd dorpsgezicht	Alle molens en enkele gemalen/polderhuizen aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing

	Kernkwaliteiten			Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Ingenueus hydrologisch systeem	Ritme van de 18e-eeuwse molens	Typisch door de mens gemaakt, Nederlands landschap	
Bijbehorende bouwwerken	0	0	0	0
Toevoegen	0	0	0	0
Erfelementen Toegestaan aan de achterzijde: erfafscheiding, vlaggenmast, tuinmeubilair	0/- Negatief indien door erfafscheiding het kanaal en overig water minder zichtbaar wordt	0/- Doorbreekt ritme en architectonisch ensemble, en mogelijk niet passend materiaalgebruik	0/- Verstoort openheid en het uitzonderlijke traditionele landschap	0/-
Regulier onderhoud	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0/-	0/-	0/-

Effectbeoordeling Werelderfgoed Molencomplex Kinderdijk - Elshout

4.4 IR. D.F. WOU DAGEMAAL (1998)

Het Woudagemaal te Lemmer – in de provincie Friesland – werd in 1920 geopend. Het is het grootste stoompompstation ooit gebouwd en nog steeds in bedrijf. Het vertegenwoordigt het hoogtepunt van de bijdrage van Nederlandse ingenieurs en architecten in het beschermen van hun volk en land tegen de natuurlijke krachten van het water. Overtollig water werd oorspronkelijk afgevoerd door middel van windmolens. Het eerste gebruik van stoom voor het wegpompen van water gebeurde in 1825 aan de Arkelse Dam, nabij Gorinchem. De bouw van met stoom aangedreven pompstations bereikte zijn hoogtepunt tussen 1870 en 1885. (bron: www.unesco.nl)

4.4.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed ir. D.F. Woudagemaal zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1: (stoom) techniek en werktuigbouwkunde

- Gemaal, machinehuis, een ketelhuis
- Stoom als energiebron
- Meesterwerk van Nederlandse hydraulische engineers en architecten.
- Grootste en meest krachtige met stoom aangedreven installatie
- Kracht van stoom

Kernkwaliteit 2: Watermanagement en waterbeheer

- Voorkomt het overstromen van de lagere delen van Friesland
- De inlaatsluis, de zeedijken
- Pompstation
- Waterkering
- Hydraulische doeleinden








Kernkwaliteit 3: Bouwtijl Industrieel erfgoed

- 1920
- Prachting vormgegeven gebouw

Kernkwaliteit 4: Wonen en (over) leven onder zeeniveau

- Landschappen met uitgestrekte weilanden

Legenda

-  Beschermd stads- of dorpsgezicht
-  Begrenzing Werelderfgoed
-  Begrenzing bufferzone erfgoed
-  30551 Monument, enkel bebouwing
-  30551 Monument, inclusief perceel
-  30551 Archeologisch monument
-  1 Nader uitgewerkt deelgebied



4.4.2 Beleidsanalyse

Het Ir. D.F. Woudagemaal in Lemmer is aangewezen als rijksmonument. Het gebied is geen onderdeel van een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht.

Ingezoomd wordt op vier locaties:

1. Entreeplein behorend bij het gemaal
2. Antenne-installatie en uitbouw bij Gemaalweg 2 en 4
3. Dakkapel op woning Gemaalweg 6
4. Bezoekerscentrum, Gemaalweg 1a

Ad. 1 Entreeplein behorend bij het gemaal

Het entreeplein behorend bij het gemaal is geen onderdeel van het rijksmonument. Het rijksmonument (nr. 25772) bestaat alleen uit het gemaal zelf¹. In hoofdstuk drie is aangegeven welke vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan bij een monument.

Het entreeplein is geen openbaar toegankelijk gebied als bedoeld in het Besluit omgevingsrecht. Het is een eigen terrein dat afgesloten kan worden met een slagboom. Het moet daarom worden beschouwd als een erf.

Ad. 2 Antenne-installatie en uitbouw bij Gemaalweg 2 en 4

De woningen aan de Gemaalweg liggen niet in beschermd stads- of dorpsgezicht. Voor beide woningen geldt dat er vergunningvrij kan worden gebouwd conform bijlage II van het Bor.

Ad. 3 Dakkapel op woning Gemaalweg 6

De woning aan de Gemaalweg 6 is geen rijksmonument. Bij deze woning is de kap haaks op de openbare weg georiënteerd en zijn in het zijdakvlak dakkapellen gerealiseerd. Conform bijlage II, artikel 2 onderdeel 4 zijn dakkapellen vergunningvrij indien deze worden gebouwd in het “achterdakvlak of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak”. In het artikel zijn maximale afmetingen en bepalingen ten aanzien van de situering op het dak opgenomen.

De dakkapellen op de woning aan de Gemaalweg 6 zijn gebouwd op een zijdakvlak dat niet naar een openbaar toegankelijk gebied zijn gekeerd. Omdat er ook geen sprake is van een monumentaal gebouw, zijn deze dakkapellen vergunningvrij. Bij de woning kunnen naast de dakkapellen ook de andere vergunningvrije bouwwerken, toevoegingen en bijbehorende bouwwerken worden gebouwd.

Ad. 4 Bezoekerscentrum, Gemaalweg 1a

De vraag is of nieuwe hekwerken of kleine bebouwing t.b.v. de afvalopslag bij het bezoekerscentrum zonder omgevingsvergunning kan worden gerealiseerd. Het bezoekerscentrum staat op eigen terrein en is daarmee geen openbaar toegankelijk gebied. Een nieuw hekwerk ten behoeve van de afvalopslag is geen erfafscheiding. Vergunningvrij zijn wel “andere bouwwerken” toegestaan tot een hoogte van 1 meter en een maximaal oppervlakte van 2 m².

Een bijbehorend bouwwerk (bijgebouw) is vergunningvrij zolang het niet bij een monument hoort. Het bezoekerscentrum is geen monument, dus mag een bijbehorend bouwwerk worden gebouwd in het achtererfgebied. Het bezoekerscentrum is op palen in het water gebouwd met daaromheen openbaar toegankelijk gebied. Er is daarmee geen sprake van een achtererfgebied in de zin van het Besluit omgevingsrecht en daarmee dus geen mogelijkheid om vergunningvrij een bijgebouw ten behoeve van de afvalopslag te bouwen.

Vergunningvrij kunnen gebouwen ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening worden gebouwd (zoals een transformatorhuisje). Bebouwing ten behoeve van afvalopslag is echter een gebouw voor particulier (t.b.v. het gemaal) gebruik en niet ten behoeve van een “openbare voorziening”, en daarmee niet vergunningvrij.

¹ Zie: <https://monumentenregister.cultureelerfgoed.nl/monuments/25772>

4.4.3 Case study

Op en rond het Woudagemaal zijn drie locaties nader bekeken: het entreeplein, twee dienstwoningen aan het entreeplein (Gemaalweg 2 en 4) gelegen binnen de Werelderfgoed-grens, en een woning (Gemaalweg 6) langs de toegangsweg (direct grenzend aan, maar buiten het Werelderfgoed). Op foto's is weergegeven welke mogelijke gevallen van vergunningvrij bouwen ter plaatse zijn aangetroffen. Op het entreeplein gaat het met name om openbare voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld (verkeers)borden en een slagboom. Bij beide woningen gaat het om toevoegingen zoals een antenne-installatie, schotel, een dakkapel en een aanbouw.



Slagbomen en borden op het entreeplein zorgen voor een verrommeld beeld. Juist dit pleintje vormt de entree (visitekaartje) van het Woudagemaal. Een veelheid van objecten zorgt voor een negatief effect. (locatie 1 op de kaart)



Niet beschermde burgerwoning nabij het Woudagemaal (locatie 3 op de kaart). Vergunningvrije dakkapel en aanbouw hebben geen effect op de kernkwaliteiten van het Woudagemaal. Plaatsing van eventuele zonnepanelen op het dakvlak aan de keyviewzijde (dus in de zichtlijn langs het Stroomkanaal) is niet realistisch vanwege noord-oriëntatie.



Het plaatsen van een enkele vlaggenmast heeft een (zeer) gering negatief effect op de beleving van de bouwstijl van industrieel erfgoed.



Burgerwoningen zonder beschermde status direct naast Woudagemaal (locatie 2 op de kaart). Antenne, schotel en uitbouw hebben geen effect op de kernkwaliteiten.

4.4.4 Effectbeoordeling

Het Woudagemaal zelf is aangewezen als rijksmonument. Hierdoor zijn de vergunningvrije bouw mogelijkheden voor het gemaal zelf ingeperkt. In de nabije omgeving van het Woudagemaal bevinden zich enkele woningen (zonder beschermde status), waar vergunningvrije bouwwerken mogelijk zijn. Dit betreft slechts een beperkt aantal woningen, maar door de ligging in een belangrijke zichtlijn naar het gemaal kan er wel een effect ontstaan op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Bijbehorende bouwwerken hebben in dat geval een gering negatief effect op de kernkwaliteiten 'bouwstijl industrieel erfgoed' en 'wonen en (over)leven onder zeeniveau'. Bijbehorende bouwwerken, geplaatst binnen de zichtlijn naar het Woudagemaal (vanaf de provinciale weg langs de Gemaalweg naar het gemaal), hebben een licht negatief effect op de beleving van het industrieel erfgoed. Bovendien verstoren ze de uitgestrektheid en openheid van het landschap. Dit is het geval bij de woningen langs de Gemaalweg. Bij de twee woningen direct naast het Woudagemaal is dit minder aan de orde, omdat de achterzijde van de percelen niet zichtbaar is.

De vergunningvrij bouwen-categorie 'toevoegen' is op het Woudagemaal slechts mogelijk op die delen die uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben. Het is aannemelijk dat de beschermde status van rijksmonument voor het gehele Woudagemaal geldt, waardoor het toevoegen van bijvoorbeeld dakkapellen en zonnepanelen niet vergunningvrij is.

Op de omliggende woningen kunnen elementen als dakkapellen en zonnepanelen wel vergunningvrij gerealiseerd worden. Dit heeft geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Zonnepanelen kunnen een negatief effect hebben, indien ze geplaatst worden in de zichtlijn naar het Woudagemaal en zo de beleving van de industriële bouwstijl verstoren. Gezien de noord-oriëntatie van de dakhellingen van de beoogde woningen is het toevoegen van zonnepanelen niet aannemelijk. Het effect van de vergunningvrij bouwen categorie 'toevoegen' is neutraal.

Voor de categorie 'erfelementen' geldt hetzelfde licht negatieve effect op de kernkwaliteiten 'bouwstijl industrieel erfgoed' en 'wonen en (over)leven onder zeeniveau' als voor de categorie 'bijbehorende bouwwerken'. Erfelementen, en dan met name schuttingen, geplaatst binnen de zichtlijn naar het Woudagemaal (vanaf de provinciale weg langs de Gemaalweg naar het gemaal), hebben een licht negatief effect op de beleving van het industrieel erfgoed. Bovendien verstoren ze de uitgestrektheid en openheid van het landschap. Dit is het geval bij de woningen langs de Gemaalweg. Bij de twee woningen direct naast het Woudagemaal is dit minder aan de orde, omdat de achterzijde van de percelen niet zichtbaar is.

Regulier onderhoud van beschermde monumenten is vergunningvrij op voorwaarde dat er niks wijzigt ten aanzien van de vormgeving, detaillering, profilering en uiterlijk. De situatie wordt in stand gehouden en daarom is er geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Dit geldt voor het Woudagemaal zelf. Regulier onderhoud van de omliggende woningen is vergunningvrij, maar dit heeft geen effect op de kernkwaliteiten van het Woudagemaal.

De categorie 'openbare voorzieningen' is vooral aan de orde op de pleinruimte vlakbij het Woudagemaal en bij de entree aan de voorzijde bij de provinciale weg. Dit is ook in de huidige situatie het geval. Openbare voorzieningen op deze locaties hebben een gering negatief effect op de kernkwaliteiten 'bouwstijl industrieel erfgoed' en 'wonen en (over)leven onder zeeniveau'. Beide pleinruimtes vormen het visitekaartje van het Woudagemaal en zijn bepalend voor de beleving van het Werelderfgoed. Een veelheid aan openbare voorzieningen op deze delen van de site veroorzaken een verrommeld beeld en dit heeft een negatief effect op de beleving en de authenticiteit het Woudagemaal. Ook verstoren openbare voorzieningen de openheid en het landschap met uitgestrekte weilanden.

Cumulatief gezien hebben bijbehorende bouwwerken, erfelementen en openbare voorzieningen een licht negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Woudagemaal. Dit komt met name door verrommeling en aantasting van de sobere industriële bouwstijl. Doordat het Woudagemaal in omvang een klein erfgoed is, vallen deze elementen extra op.

Conclusie

Het Woudagemaal zelf is aangewezen als rijksmonument, waardoor de vergunningvrije bouw mogelijkheden beperkt zijn. Het aantal woningen waar vergunningvrij bouwen aan de orde is, is eveneens zeer beperkt, waardoor er slechts in beperkte mate een negatief effect van vergunningvrij bouwen is. Daarentegen is er door de beperkte omvang van het Werelderfgoed Woudagemaal wel eerder sprake van een negatief effect. Zeker wanneer dit plaatsvindt op de cruciale plekken (waar het verhaal wordt verteld) of binnen belangrijke zichtlijnen.

De categorieën 'bijbehorende bouwwerken', 'erfelementen' (met name schuttingen) en 'openbare voorzieningen' hebben een licht negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Woudagemaal. Met name een veelheid aan openbare voorzieningen (zoals slagbomen en verkeersborden) op het entreeplein geeft een verrommeld beeld en heeft een negatief effect op de beleving en authenticiteit. Erfelementen en bijbehorende bouwwerken kunnen vooral de openheid van het oorspronkelijk landschap aantasten.

	Gebiedsdek-kende status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
Ir.D.F. Woudagemaal	Nee (alleen het Gemaal)	Nee	Het gemaal is aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing

	Kernkwaliteiten				Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Stoomtechniek en werktuigbouwkunde	Watermanagement en waterbeheer	Bouwstijl industrieel erfgoed	Wonen en (over)leven onder zeeniveau	
Bijbehorende bouwwerken	0	0	0/-	0/-	0/-
Toevoegen	0	0	0	0	0
Erfelementen	0	0	0/-	0/-	0/-
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0	0/-	0/-	0/-

Effectbeoordeling Werelderfgoed Woudagemaal

4.5 DROOGMAKERIJ DE BEEMSTER (1999)

De Beemster Polder dateert uit het begin van de 17e eeuw. De polder heeft zijn goed geordende landschap van akkers, wegen, kanalen, dijken en nederzettingen – aangelegd volgens de principes van de klassieke en Renaissance-planning – behouden. De Beemster laat heel goed zien hoe Nederlanders grote delen van het land hebben drooggelegd. Deze droogmakerij is opgezet omdat het water de steden bedreigde en er behoefte was aan meer landbouwgrond. Om het meer werd een stevige dijk van 42 kilometer gelegd en daaromheen groef men een ringvaart. Met 43 windmolens werd het meer vervolgens leeggepompt. Op 19 mei 1612 was de polder droog. (bron: www.unesco.nl)

4.5.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Droogmakerij de Beemster zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1: Cultuurhistorisch strak geometrisch agrarisch landschap

- De droogmaking
- Een ringdijk
- Een levend agrarisch landschap
- Openheid van het landschap
- Functionele agrarische gebruik
- Beweiden van vee, groente- en fruitteelt en bloemteelt
- Cultuurlandschap
- Goed georganiseerd landbouwgebied

Kernkwaliteit 2: Ingenieus watermanagementsysteem met Kopergravuresloten

- Ringdijk en ringvaart
- De relatie tussen mens en water
- Waterniveau beheersen
- Windmolens, stoomgemalen en elektrische gemalen
- Waterhuishouding

Kernkwaliteit 3: Monumentale historische bebouwing








- Bebouwing langs de wegen
- Beschermd monumenten
- Stolpboerderijen
- Historische structuur van de dorpen
- Buitenplaatsen
- Lintbebouwing

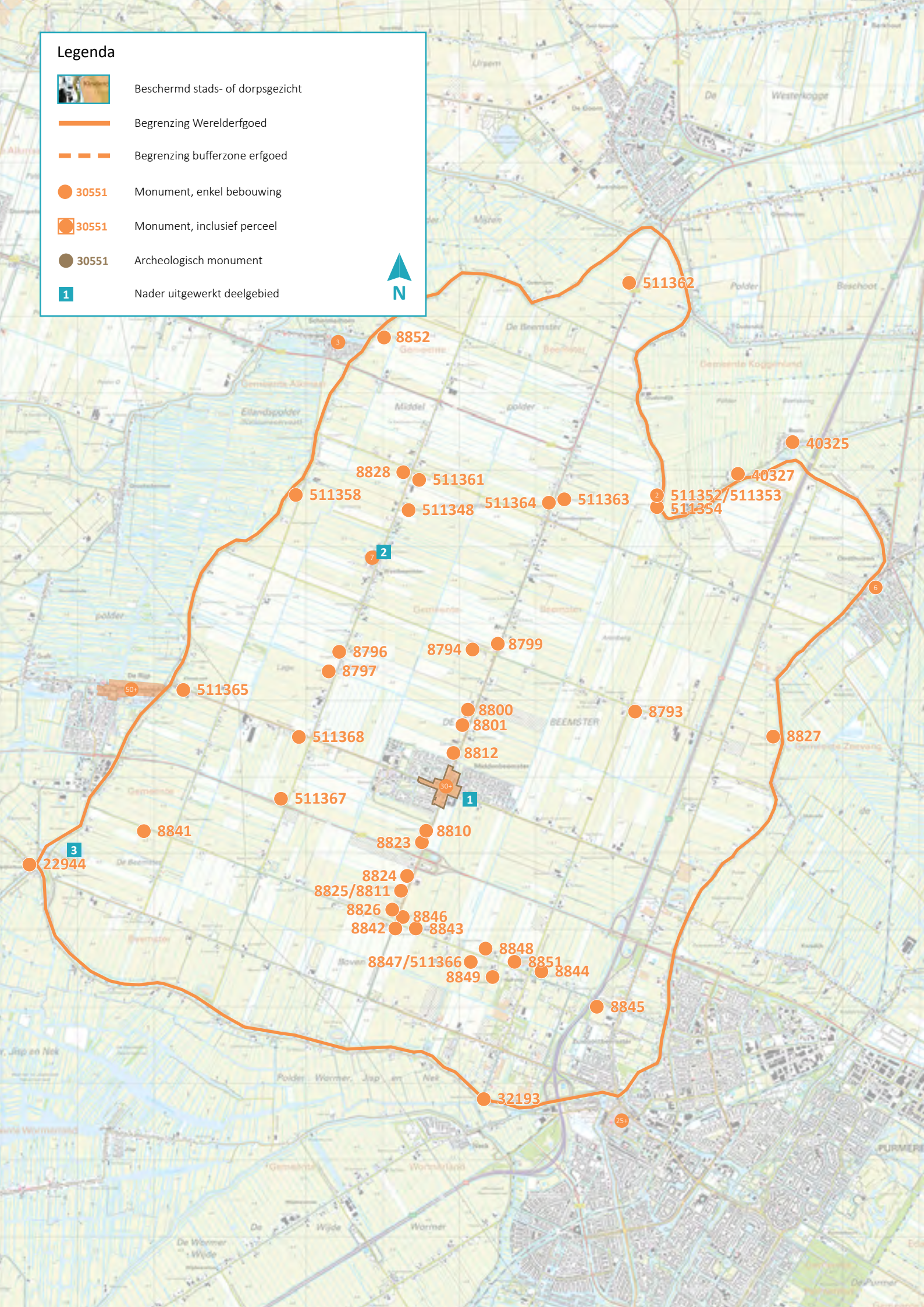
Kernkwaliteit 4: Kopergravure als onderlegger voor de landschapsinrichting

- Kapitale investering en ambitieus project
- Principes van ordening uit de klassieke en Renaissance periodes
- Vierkanten
- Patroon van wegen en waterwegen
- Hooggelegen wegen met bomen langs zij
- Geometrie van de polder
- Meesterwerk van creatieve planning
- Droogmaking
- Onafhankelijke geografische eenheid
- Gridpatroon
- Kopergravurekaart

NB: tot de kernkwaliteit "Monumentale historische bebouwing" hoort ook cultuurhistorisch waardevolle bebouwing zónder beschermde status!

Legenda

-  Beschermd stads- of dorpsgezicht
-  Begrenzing Werelderfgoed
-  Begrenzing bufferzone erfgoed
-  30551 Monument, enkel bebouwing
-  30551 Monument, inclusief perceel
-  30551 Archeologisch monument
-  1 Nader uitgewerkt deelgebied



4.5.2 Beleidsanalyse

Het Werelderfgoed De Beemster bestaat uit een polderlandschap met enkele dorpen, zoals Westbeemster en Middenbeemster.

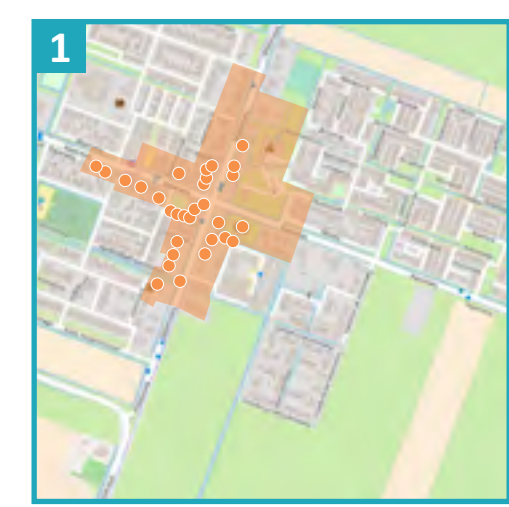
Dorp Middenbeemster
 In het gebied is één deel aangewezen als rijksbeschermd dorpsgezicht, het betreft een deel van de woonkern van Middenbeemster. Voor dat deel van het dorp gelden beperkingen ten aanzien van het vergunningvrij bouwen. Vergunningvrij bouwen mag conform bijlage II, artikel 4a onder 2 Besluit omgevingsrecht grofweg alleen aan de achterzijde van de woning. Dus op een van de openbare weg afgekeerde zijde van de woning. Bouwwerken die daar onder vallen zijn bijvoorbeeld: een dakkapel, een zonnepanelen, erfafscheidingen, dakraam. Bijbehorende bouwwerken (aanbouwen, uitbouwen, schuren) vallen hier niet onder en zijn dus niet vergunningvrij.

In het dorp is een groot aantal panden aangewezen als rijksmonument. In hoofdstuk drie is aangegeven welke vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan bij een monument.

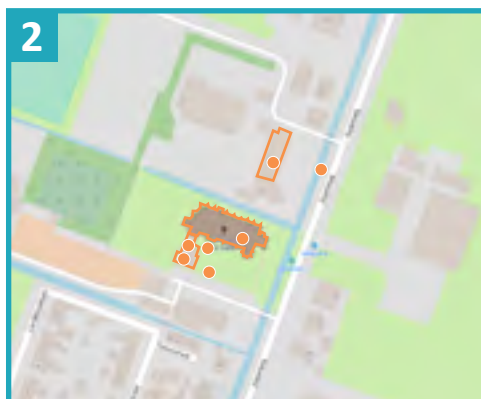
Bouwwerken aan de straatzijde die normaalgesproken vergunningvrij zijn, zoals een erfafscheiding van maximaal 1 meter hoog, zijn vanwege de status “beschermd dorpsgezicht” alleen toegestaan met een omgevingsvergunning. In het bestemmingsplan “Middenbeemster en Westbeemster” is bepaald dat in de voortuinen (bestemming “Tuin”) erfafscheidingen tot een hoogte van 1 meter zijn toegestaan, maar dan met omgevingsvergunning voor het bouwen (artikel 2.1 eerste lid onder a).

Vrijwel de hele dorpskern die is aangewezen als beschermd dorpsgezicht is ook voorzien van een dubbelbestemming ter bescherming van archeologische waarden. Dit houdt in dat, afhankelijk van de zone, voor grondroerende werkzaamheden ook nog een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden nodig is (artikel 2.1 eerste lid onder b Wabo). Voor de rest van het dorp Middenbeemster en de andere dorpen in de polder geldt dat er geen aanwijzing van beschermd dorpsgezicht van toepassing is. Evenmin is er sprake van een provinciaal monument. Dit betekent dat in de rest van het dorp, ondanks de status van Werelderfgoed, bouwwerken mogen worden gebouwd zonder omgevingsvergunning die zijn genoemd in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

De gemeente Beemster heeft de nationale regelgeving met betrekking tot vergunningvrijbouwen ingeperkt middels een zogenaamde ervenregeling in het bestemmingsplan. Het doel van deze regeling is de negatieve effecten van bijbehorende bouwwerken op erven met betrekking tot de ‘kopergravure’ te voorkomen. Deze regeling is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten en is alleen gekeken naar de mogelijkheden die de regeling vergunningvrij bouwen biedt.



Middenbeemster rijksbeschermd dorpsgezicht en overzicht rijksmonumenten



Buitengebied Beemster

Het buitengebied van de Beemster is geen onderdeel van een beschermd stads- of dorpsgezicht. In dit gebied is vergunningvrij bouwen toegestaan. Wel kent het buitengebied veel rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten. Door deze status zijn, behoudens het normale onderhoud waarbij niets aan de detaillering, profilering en vormgeving mag wijzigen, geen vergunningvrije bouwwerken toegestaan, behalve op onderdelen van het rijksmonument die uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben.

Uitsnede Westbeemster, met diverse (rijks)monumenten



Stelling van Amsterdam

Het Werelderfgoed De Beemster en de Stelling van Amsterdam overlappen elkaar in dit gebied. De Stelling van Amsterdam heeft net als het Buitengebied van de Beemster geen aanvullende beschermde status. Wel geldt voor de Stelling van Amsterdam dat de forten zijn aangewezen als Provinciaal monument.

Fort bij Spijkerboor onderdeel van de Stelling van Amsterdam, gelegen in De Beemster

4.5.3 Case study

In de Beemster zijn diverse locaties bezocht: het zuiden van het gebied waar de Beemster en Stelling van Amsterdam samenvallen en langs de ontsluitingswegen van en naar Middenbeemster. Op de hierna staande foto's zijn voorbeelden te zien van mogelijke vergunningvrije bouwwerken die in het gebied aangetroffen zijn.

Bijbehorende bouwwerken

In het buitengebied van De Beemster is het mogelijk om zonder vergunning bijbehorende bouwwerken te realiseren (tot 150 m² bij agrarische bebouwing). Veel van de kavels in het buitengebied bestaan uit (voormalige) agrarische bedrijven, waar veelal geen (planologische) ruimte over is voor bijbehorende bouwwerken. Wel zijn enkele mogelijke voorbeelden gevonden bij woonhuizen.



Jisperweg (nabij kruising Hobrederweg); bijgebouw geplaatst tot op de rand van de watergang (kernkwaliteiten 2 en 4) en zorgt voor verdichting van het landschap (kernkwaliteit 1); dit heeft een negatief effect.



Oosterhuizerweg; bijgebouw zorgt voor verdichting van het landschap; de erven 'groeien' aan elkaar waardoor openheid van het landschap niet meer ervaren kan worden (kernkwaliteit 1); dit heeft een negatief effect.

Toevoegen

In De Beemster zijn bij bedrijven en woningen toevoegingen in sommige gevallen vergunningvrij toegestaan. Een voorbeeld hiervan zijn zonnepanelen. Tijdens het veldbezoek is hiervan een aantal **mogelijke** voorbeelden gesignaleerd, zoals hieronder is te zien.



Oosterhuizerweg. Zonnepanelen: vergunningvrij op bebouwing zonder beschermde status; een groot deel van de bebouwing in de Beemster is wél van cultuurhistorische waarde (kernkwaliteit 3), maar heeft géén beschermde status. Als de zonnepanelen worden toegepast op karakteristieke bebouwing met cultuurhistorische waarde, heeft dit een negatief effect.

Erfelementen

Op de hieronder staande foto's zijn voorbeelden van **mogelijk** vergunningvrij geplaatste erfelementen te zien. Vooral bij woningen zijn diverse erfelementen geplaatst. Daarbij springen schuttingen, hekken en keermuren het meest in het oog.



Schutting Volgerweg op de rand van de watergang heeft een negatief effect op de Kopergravure, kernkwaliteiten 2 en 4.



Diverse erfelementen zorgen voor verdichting en verrommeling van het open landschap (kernkwaliteit 1). Dit heeft een negatief effect.

Openbare voorzieningen

In het openbaar gebied, zoals langs wegen, zijn vergunningvrije bouwwerken in de vorm van openbare voorzieningen toegestaan. Denk hierbij aan verkeersborden en nutsvoorzieningen, zoals onderstaande beelden tonen.



Bebording Middenweg; indien sporadisch en niet op cruciale plekken is het effect verwaarloosbaar.



Nutsvoorziening nabij Westbeemster; indien sporadisch en niet op cruciale plekken is het effect verwaarloosbaar.

4.5.4 Effectbeoordeling

Het Werelderfgoed de Beemster heeft geen gebiedsdekkende beschermde status. Slechts een deel van de kern Middenbeemster is beschermd dorpsgezicht en enkel een deel van de bebouwing in het buitengebied van de Beemster is beschermd monument. Een groot deel van de bebouwing heeft geen beschermde status, terwijl deze wel deel uitmaakt van de kernkwaliteit 'monumentale historische bebouwing'. Zo bevinden er zich bijvoorbeeld waardevolle stolpboerderijen in de Beemster, die expressie geven aan deze kernkwaliteit, zonder dat deze een beschermde monumentenstatus hebben.

Binnen het beschermde dorpsgezicht zijn de vergunningvrije bouw mogelijkheden ingeperkt. 'Bijbehorende bouwwerken' zijn hier niet vergunningvrij. Dit geldt ook voor de beschermde monumenten. Bij de overige bebouwing zonder beschermde status zijn bijbehorende bouwwerken wel vergunningvrij. Voor bebouwing met agrarische doeleinden kan dit zelfs tot 150 m². Dit heeft een negatief effect op de kernkwaliteit 'cultuurhistorisch strak geometrisch agrarisch landschap', omdat hierdoor de karakteristieke openheid van het landschap wordt aangetast en doorzichten naar het landschap verdwijnen (met name bij de al meer verdichte bebouwing linten nabij de kern), waardoor het geometrisch landschap niet meer zichtbaar is. Bovendien is er sprake van een negatief effect op de kopergravesloten ('ingenieus watermanagementsysteem met kopergravesloten' en 'kopergraving als onderlegger voor de landschapsinrichting'), wanneer bijbehorende bouwwerken gebouwd worden tot op de rand van de sloten. Tot slot is een groot deel van de bebouwing in de Beemster van betekenis als expressie van het Werelderfgoed, zonder dat deze een beschermde status heeft. Dit betekent dat bijvoorbeeld een stolpboerderij zonder beschermde status bij- en aan kan bouwen en er daardoor dus sprake is van een negatief effect op de kernkwaliteit 'monumentale historische bebouwing'.

De categorie 'toevoegen' is binnen het beschermde dorpsgezicht alleen aan de achterzijde mogelijk en bij beschermde monumenten alleen op die delen die uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben. Hier is dan ook geen sprake van een negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Echter, zoals hierboven al genoemd, heeft een groot deel van de bebouwing in het buitengebied geen beschermde status. Op de bebouwing zonder beschermde status, die wel van waarde is als expressie van de kernkwaliteit 'monumentale historische bebouwing' heeft de categorie 'toevoegen' een negatief effect: toevoegingen als zonnepanelen en dakkapellen tasten het authentieke karakter van de bebouwing aan.

Voor de categorie 'erfelementen' (met name schuttingen) geldt dat er vooral een negatief effect is op de kernkwaliteiten waartoe de kopergravesloten behoren, indien erfafscheidingen geplaatst worden tot op de rand van de watergang. Hierdoor wordt de zichtbaarheid en de herkenbaarheid van de structuur van de kopergravesloten aangetast. Voor de gehele Beemster is deze categorie vergunningvrij (binnen het beschermde dorpsgezicht aan de achterzijde).

De categorie 'openbare voorzieningen' kan in de Beemster overal voorkomen. Het gaat hier vooral om verkeersborden of nutsvoorzieningen. De voorzieningen zijn van dusdanig beperkte omvang in relatie tot de schaal van de gehele Beemster dat zij geen effect van betekenis hebben op de kernkwaliteiten.

Cumulatief gezien hebben bijbehorende bouwwerken een negatief effect door een verdere verdichting en verstedelijking van het open landschap en een minder goede herkenbaarheid van het strakke geometrische patroon. Wanneer ze tot op de rand van de kopergravesloten geplaatst worden, hebben ze bovendien een negatief effect op de kopergravesloten. Doordat een groot deel van de bebouwing in het buitengebied van de Beemster geen beschermde status heeft, is er een grote kans van een toenemend negatief effect doordat eigenaren gebruik maken van de gebruiksruimte van vergunningvrij bouwen. Ditzelfde geldt voor de categorie 'toevoegen': een groot deel van de bebouwing in het buitengebied is van waarde als expressie van de kernkwaliteit 'monumentale historische bebouwing', maar heeft geen beschermde status. Cumulatief gezien is er een grote kans dat er door het ontbreken van deze beschermde status in toenemende mate gebruik gemaakt zal worden van de vergunningvrije bouw mogelijkheden om bijvoorbeeld zonnepanelen of dakkapellen te realiseren. Ook op bebouwing dat van waarde is voor het Werelderfgoed. Erfelementen, en dan met name schuttingen, hebben cumulatief gezien vooral op de kopergravesloten een negatief effect. Hypothetisch gezien is dit binnen de gehele Beemster mogelijk en levert dit dus een negatief effect. Een veelvuldig toevoegen van openbare voorzieningen op specifieke bezoekslocaties van het

Werelderfgoed zorgt voor verrommeling, wat een aantasting betekent van de belevingswaarde en authenticiteit van het Werelderfgoed. Hypothetisch gezien kan er dan een gering negatief effect ontstaan.

Conclusie

Voor de Beemster geldt dat vergunningvrij bouwen een negatief effect kan hebben op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Omdat het Werelderfgoed geen gebiedsdekkende beschermde status heeft (bijvoorbeeld als beschermd dorpsgezicht) en een groot deel van de bebouwing niet is aangewezen als rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument zijn er veel vergunningvrije bouw mogelijkheden. Bovendien is er sprake van een zeer groot aantal (particuliere) eigenaren, waardoor de kans dat men gebruik maakt of gaat maken van de vergunningvrije bouw mogelijkheden aannemelijk is. Met name de categorieën 'bijbehorende bouwwerken' (voor agrarische bebouwing tot 150 m²), 'toevoegen' en 'erfelementen' hebben een negatief effect door verdichting van het open landschap, aantasting van de kopergravesloten en aantasting van de monumentale historische bebouwing door aan- en uitbouwen, zonnepanelen en dakkapellen.

	Gebiedsdekkende status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
Droogmakerij de Beemster	Nee (*)	Een deel van het dorp Middenbeemster is beschermd dorpsgezicht; overgrote deel van de site geen beschermde status	Een deel van de bebouwing is aangewezen als rijks-, provinciaal- of gemeentelijk monument; maar ook veel waardevolle bebouwing zonder beschermde status	Niet van toepassing

* Het Barro bevat wel regels voor het Werelderfgoed de Beemster, die via de provinciale verordeningen dienen door te werken in bestemmingsplannen.

	Kernkwaliteiten				Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Cultuurhistorisch strak geometrisch agrarisch landschap	Ingenieus watermanagementsysteem met kopergravesloten	Monumentale historische bebouwing	Kopergraving als onderlegger voor de landschapsinrichting	
Bijbehorende bouwwerken	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-
Toevoegen	0	0	0/-	0	0/-
Erfelementen	0	0/-	0	0/-	0/-
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0	0	0	0/-

Effectbeoordeling Werelderfgoed De Beemster

4.6 RIETVELD-SCHRÖDERHUIS (2000)

Het Rietveld Schröderhuis in Utrecht werd in opdracht van mevrouw Truus Schröder-Schräder ontworpen door de architect Gerrit Thomas Rietveld en gebouwd in 1924. Mevrouw Schröder woonde gedurende ongeveer 60 jaar in dit huis, eerst met haar kinderen, daarna in gezelschap van Rietveld en later alleen. Het kleine familiehuis - met zijn interieur, de flexibele ruimtelijke ordening en de visuele en formele kwaliteiten - was een manifest van de idealen van De Stijl, een groep kunstenaars en architecten in Nederland in de twintiger jaren van de vorige eeuw. Sindsdien wordt het beschouwd als een van de iconen van de Moderne Beweging in de architectuur. Het huis is nu een museum. (bron: www.unesco.nl)

4.6.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Rietveld-Schröderhuis zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1:

Architect en opdrachtgever

- Het Rietveld Schröderhuis
- Truus Schröder
- Gerrit Thomas Rietveld

Kernkwaliteit 2:

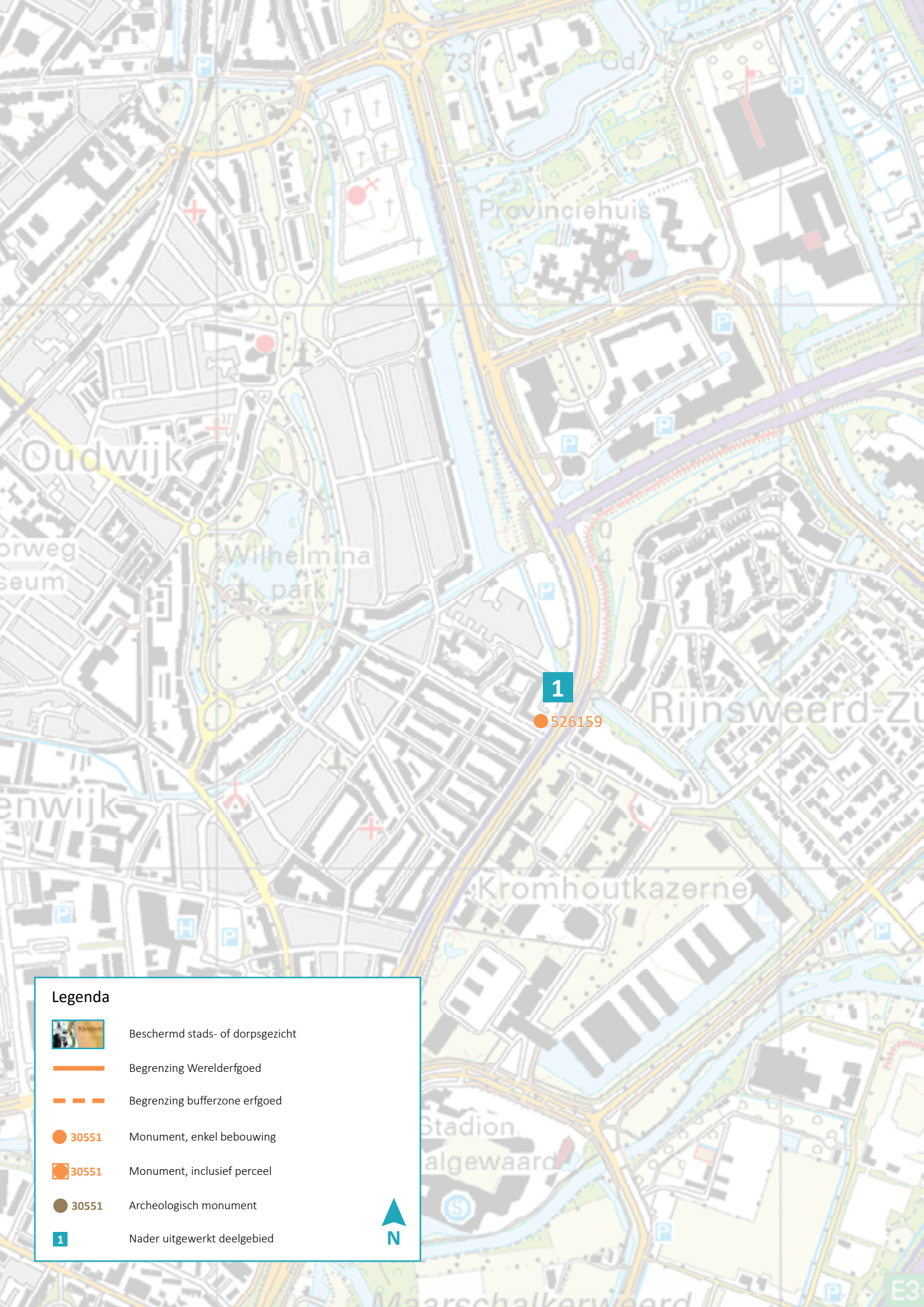
Flexibel interieur

- Interieur
- Flexibele ruimtelijke ordening
- Visuele en formele kwaliteiten
- Gebruik van de ruimte








Kernkwaliteit 3:


Moderne beweging

- Icoon van de Moderne Beweging in de architectuur
- De Stijl
- radicale benadering van design
- soberheid, essentie en minimalisme. Leven terugbrengen naar de basis



Legenda

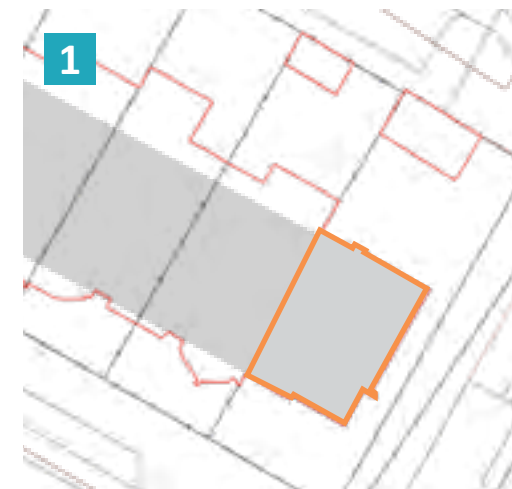
-  Beschermd stads- of dorpsgezicht
-  Begrenzing Werelderfgoed
-  Begrenzing bufferzone erfgoed
-  30551 Monument, enkel bebouwing
-  30551 Monument, inclusief perceel
-  30551 Archeologisch monument
-  1 Nader uitgewerkt deelgebied



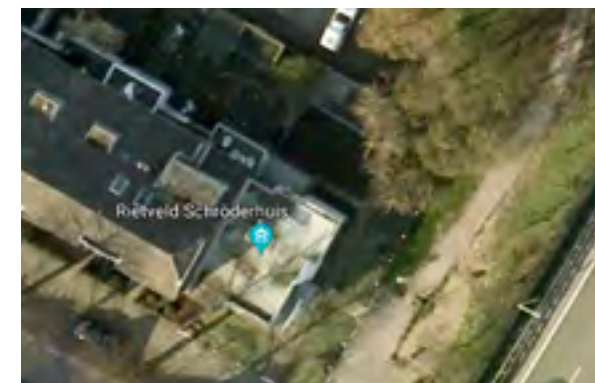
4.6.2 Beleidsanalyse

Het Rietveld-Schröderhuis is sinds 2000 ingeschreven in het Werelderfgoedregister. De begrenzing van het Werelderfgoed omvat alleen het woonhuis en niet de tuin. In het nominatiedossier en managementplan wordt wel het belang van de tuin omschreven. Het Rietveld-Schröderhuis is beschermd als rijksmonument¹. In hoofdstuk drie is aangegeven welke vergunningvrije bouwerken zijn toegestaan bij een monument. De tuin valt niet onder de rijksmonumentenstatus.

Vergunningvrij bouwen (met uitzondering van bijgebouwen) zijn zonder omgevingsvergunning toegestaan bij een rijksmonument. Dat betekent dat in de tuin van het Rietveld-Schröderhuis bouwwerken van beperkte omvang zonder vergunning mogen worden gebouwd. Hierbij gaat het om tuinmeubilair tot maximaal 2,50 meter, één vlaggenmast (per erf) van maximaal 6 meter hoog of een erfafscheiding (1 meter aan de straatzijde, 2 meter aan de zijde achter de voorgevelrooilijn op minimaal 1 meter van het openbaar toegankelijke gebied).



Kadestrale kaart Rietveld Schröderhuis met begrenzing Werelderfgoed



1. Luchtfoto Rietveld Schröderhuis



2. Situatie omgeving Rietveld Schröderhuis

¹ <https://monumentenregister.cultureelerfgoed.nl/monuments/18329>

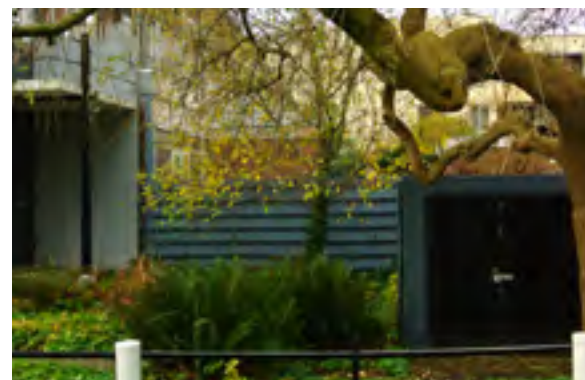
4.6.3 Case study

Het Rietveld Schröderhuis zelf is rijksmonument, hier zijn naast het reguliere onderhoud zoals toegestaan bij rijksmonumenten, geen vergunningvrije bouwwerken toegestaan. In de tuin zijn beperkte mogelijkheden voor het vergunningvrij plaatsen van erfelementen. Tot op heden is alleen een schutting tussen de tuin van het Rietveld Schröderhuis en de naastgelegen woning geplaatst. Aangezien de woning en tuin in beheer is bij het Centraal Museum Utrecht, is de verwachting dat in de toekomst geen nieuwe vergunningvrije erfelementen toegevoegd worden.

In de omgeving van het Rietveld Schröderhuis staan wel vergunningvrije bouwwerken. Het betreft openbare voorzieningen als verkeersborden en paaltjes. Ook zijn dakkapellen en balkonafscheidings bij de buurwoningen gesignaleerd (foto 5), maar deze zijn naar verwachting niet vergunningvrij gerealiseerd, omdat de woningen aan de achterzijde aan openbaar gebied grenzen. Deze zijn niet meegenomen in de effectbeoordeling.



Verkeersborden zijn vergunningvrij (openbare voorzieningen); indien niet in grote getalen en formaat toegepast is het effect verwaarloosbaar.



De schutting op de erfgrans aan de achterzijde is vergunningvrij, maar aangezien het Rietveld-Schröderhuis reeds in deze (stedelijke) context is gebouwd, is het effect verwaarloosbaar.

4.6.4 Effectbeoordeling

Het Rietveld-Schröderhuis is aangewezen als rijksmonument. Hierdoor is vergunningvrij bouwen stevig ingeperkt. Bijbehorende bouwwerken zijn niet vergunningvrij. De categorie 'toevoegen', bijvoorbeeld zonnepanelen en dakkapellen, zijn enkel vergunningvrij op die delen die uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben (wat niet aan de orde is bij het Rietveld-Schröderhuis). Erfelementen zijn wél vergunningvrij, aangezien de tuin geen deel uit maakt van de aanwijzing als rijksmonument. Openbare voorzieningen bij het monument zijn eveneens vergunningvrij.

De omringende woningen grenzen ook aan de achterzijde aan openbaar gebied, waardoor de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen beperkt zijn; een dakkapel kan niet vergunningvrij gerealiseerd worden.

De aangrenzende woning heeft aan de achterzijde een schutting gerealiseerd op de perceelsgrens. Omdat het Rietveld-Schröderhuis oorspronkelijk al tegen bestaande bebouwing (en dus ook tuin) is gerealiseerd is er geen sprake van een negatief effect van dit erfelement.

Regulier onderhoud van beschermde monumenten is vergunningvrij op voorwaarde dat er niks wijzigt ten aanzien van de vormgeving, detaillering, profilering en uiterlijk. De situatie wordt in stand gehouden en daarom is er geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Regulier onderhoud van de omliggende woningen is vergunningvrij, maar dit heeft geen effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Het aantal openbare voorzieningen in de omgeving van het Rietveld-Schröderhuis is in de huidige situatie relatief beperkt; er is momenteel dan ook geen sprake van een negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Cumulatief gezien kan er wel een gering negatief effect optreden, wanneer het aantal openbare voorzieningen in de directe nabijheid van het Rietveld-Schröderhuis toeneemt. Dit geldt met name voor de tweede en derde kernkwaliteit, 'flexibel interieur' en 'moderne beweging'. Verrommeling tast de beleving van de minimalistische principes van De Stijl aan.

Conclusie

De effecten van vergunningvrij bouwen op het Werelderfgoed Rietveld Schröderhuis zijn vrijwel nihil. Enkel openbare voorzieningen zouden een negatief effect hebben wanneer ze in grote getale worden toegepast. Deze elementen verstoren de beleving van het minimalisme. In theorie zouden erfelementen geplaatst kunnen worden, omdat de tuin niet onder het beschermingsregime valt, maar dit is niet te verwachten vanwege de functie als museum en de eigendomssituatie: het is aannemelijk dat de eigenaar geen vergunningvrije bouwwerken zal realiseren als deze de kernkwaliteiten van het museum Rietveld-Schröderhuis zouden schaden.

	Gebiedsdekkende status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
Rietveld Schröderhuis	Nee	Nee	Ja, gebouw aangewezen als rijksmonument, tuin niet aangewezen	Niet van toepassing

	Kernkwaliteiten			Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Architect en opdrachtgever	Flexibel interieur	Moderne beweging	
Bijbehorende bouwwerken *	0	0	0	0
Toevoegen*	0	0	0	0
Erfelementen	0	0	0	0
Regulier onderhoud	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0	0	0/-

* Op het rijksmonument niet vergunningvrij

Effectbeoordeling Rietveld-Schröderhuis

4.7 WADDENZEE (2009)

De Waddenzee is 's werelds grootste aaneengesloten systeem van zand- en moddervlakten die droogvallen tijdens eb. Het gebied bestaat uit het grootste deel van het Deense beschermde Waddenzeegebiet, het Nederlandse gedeelte dat beschermd is en de Duitse Nationale Waddenzeeoparken in Nedersaksen en Sleeswijk-Holstein. De Waddenzee is een niet erg diep watergebied met een relatief vlakke kust. Het leefgebied heeft getijdengeulen, zeegras-weiden, mosselbanken, zandbanken, wadden, zoutmoerassen, stranden en duinen. Er komen een groot aantal planten- en diersoorten voor, waaronder zeezoogdieren zoals de gewone zeehond, de grijze zeehond en de bruinvis. Het is ook de broedplaats en het overwinteringsgebied voor 10 tot 12 miljoen vogels per jaar. Het gebied is een van de laatst overgebleven grootschalige bij eb droogvallende ecosystemen waar natuurlijke processen blijven functioneren. (bron: www.unesco.nl)

4.7.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Waddenzee zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1:

Kustlandschap met transitiezones

- a multitude of transitional zones between land, the sea and freshwater environment
- depositional coastline of unparalleled scale and diversity
- entirely a tidal flat and barrier system with only minor river influences, and an outstanding example of the large-scale development of an intricate and complex temperate-climate sandy barrier coast under conditions of rising sea-level
- a multitude of transitional zones between land, sea and freshwater
- coastal wetlands
- salt marshes
- marine and brackish areas

Kernkwaliteit 2:

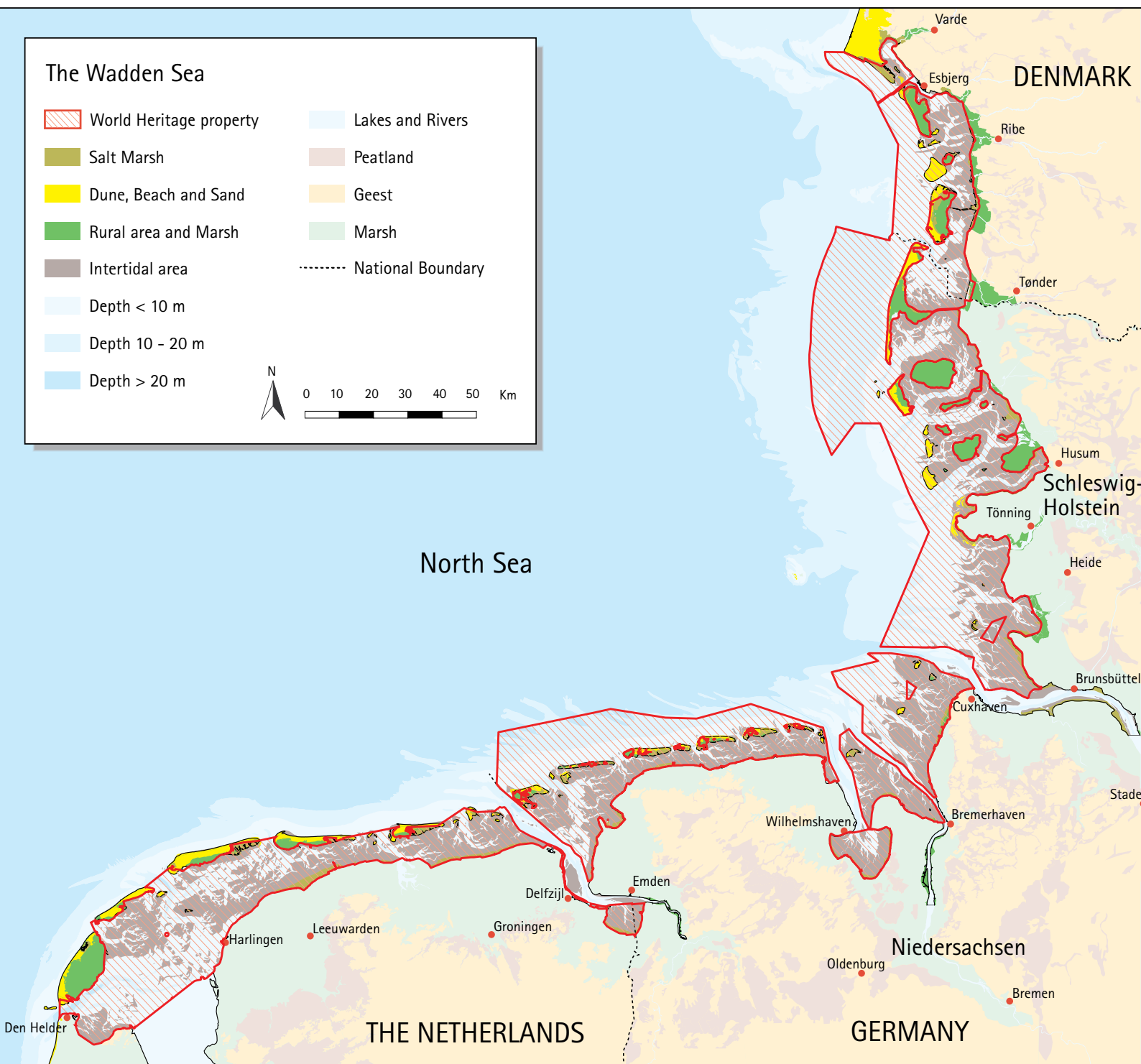
Onverstoorde natuurlijke processen

- the largest unbroken system of intertidal sand and mud flats in the world
- invaluable record of the ongoing dynamic adaptation of coastal environments
- geological and geomorphologic features are closely entwined with biophysical processes
- last remaining natural large-scale intertidal ecosystems
- Highly dynamic natural processes, creating a variety of different barrier islands, channels, flats, gullies, saltmarshes and other coastal and sedimentary features.

Kernkwaliteit 3:

Natuurlijke rijkdom

- rich in species specially adapted to the demanding environmental conditions
- important area for migratory birds in the world
- connected to a network of other key sites for migratory birds
- demonstrated in the numbers of fish, shellfish and birds supported by the property
- breeding birds and migratory birds
- staging, moulting and wintering area
- availability of food and a low level of disturbance
- survival of migratory species
- the essential stopover that enables the functioning of the East Atlantic and African-Eurasian migratory flyways
- biodiversity on a worldwide scale



Begrenzing van de Werelderfgoedsite

4.7.2 Beleidsanalyse

Sinds juni 2009 behoort de Waddenzee tot UNESCO Werelderfgoed en het is al een UNESCO biosfeergebied vanaf 1986. De Waddenzee is Nederlands enige 'natural site'. De Waddenzee is een Natura 2000 gebied. Dit zijn gebieden die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn en onder de Habitatrichtlijn. Beide Europese richtlijnen zijn belangrijke instrumenten om de Europese biodiversiteit te waarborgen. Alle Vogel- of Habitatrichtlijngebieden zijn geselecteerd op grond van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben. Het Werelderfgoedgebied van de Waddenzee omvat vooral buitendijkse gebied dat bestaat uit water en natuur. De begrenzing loopt over het algemeen direct langs de kustlijn en slechts in enkele gevallen over het land. De stedelijke gebieden vallen buiten het Werelderfgoedgebied



— Boundary of World Heritage nominated property/Wadden Sea
— Dyke

Binnen het Werelderfgoedgebied is slechts in beperkte mate vergunningvrij bouwen mogelijk. Omdat de stedelijke gebieden buiten de Werelderfgoedgrens vallen, ligt slechts hier en daar bebouwing binnen het Werelderfgoed. Gezien de schaal en aard van de kernkwaliteiten hebben de vergunningvrije bouwwerken geen effect op het Werelderfgoed.

Daarnaast is het op land mogelijk om openbare voorzieningen te plaatsen in openbaar gebied. Net buiten het Werelderfgoed zijn vergunningvrije bouwwerken mogelijk daar waar dorpen grenzen aan het Werelderfgoed.

Om te beoordelen in hoeverre vergunningvrije bouwwerken een effect hebben op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed is gekeken naar voorbeelden van openbare voorzieningen in en aan de rand van het Werelderfgoed. Ook is een aantal voorbeelden van dorpsranden aan het Werelderfgoed bekeken.

Er is ingezoomd op de volgende drie locaties:

1. Nieuwe daken (onderhoud), Havenweg te Oost-Vlieland
2. Zonnepanelen, Willem Barentszkade 15 in West-Terschelling
3. Toevoeging drie dakkapellen met zonnepanelen, Willem Barentszkade 27-29 in West-Terschelling

Ad. 1 Nieuwe daken (onderhoud), Havenweg te Oost-Vlieland

Het dorp Oost-Vlieland is aangewezen als een beschermd dorpsgezicht¹. Gewoon onderhoud aan een bouwwerk is vergunningvrij, mits daardoor de detaillering, profilering en vormgeving van een bouwwerk niet wordt gewijzigd. Het vervangen van een bestaand dak door een nieuw dak in verband met regulier onderhoud is vergunningvrij, op voorwaarde dat een dak met dezelfde vorm, omvang en detaillering wordt terug gebouwd.

Ad. 2 Zonnepanelen, Willem Barentszkade 15 in West-Terschelling

West Terschelling is niet aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Op grond van bijlage II, artikel 2, onderdeel 6 mag een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking worden geplaatst op een schuin dak. Daarbij moeten de collectoren worden geplaatst binnen het dakvlak, indirect of direct op het dakvlak en met een hellingshoek die gelijk is aan de hellingshoek van het dakvlak. Er is geen beperking opgelegd voor welk dakvlak deze regeling van toepassing is; dat betekent dat ook zonnepanelen op het zijdakvlak of het voordakvlak vergunningvrij zijn in dit geval.

Ad. 3 Toevoeging drie dakkapellen met zonnepanelen, Willem Barentszkade 27-29 in West-Terschelling

West Terschelling is niet aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Dakkapellen aan de voorzijde (straatzijde) zijn alleen vergunningvrij als deze op basis van het geldende bestemmingsplan zijn toegestaan. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "West Terschelling 2012" (vastgesteld op 22 april 2014). Het pand is bestemd als "Wonen-2". Dakkapellen zijn daarin niet opgenomen als toegestaan bouwwerk. Voor de kap geldt een goot- en bouwhoogte en een minimale en maximale dakhelling. Een dakkapel aan de straatzijde is hierdoor niet vergunningvrij.

De zonnepanelen zijn vergunningvrij toegestaan op een schuin dak of op een plat dak. Of de wetgeving met "plat dak" ook het platte dak van een dakkapel heeft bedoeld, kan uit de wet niet worden opgemaakt. Ervan uitgaande dat dit wel het geval is, zijn zonnepanelen op het platte dak van de dakkapel toegestaan zonder omgevingsvergunning, op voorwaarde dat de afstand van de zonnepanelen tot de zijkant van het platte dak tenminste gelijk is aan de hoogte van de zonnepanelen.

¹ Zie: https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/dossiers/overzicht_van_aangewezen_en_in_procedure_zijnde_stads_en_dorpsgezichten_def.pdf

4.7.3 Case study

Hieronder zijn drie voorbeelden van openbare voorzieningen in de openbare ruimte te zien. De eerste twee bevinden zich aan de rand van het Werelderfgoed. De derde foto laat een bankje en prullenbak zien die binnen de Werelderfgoedgrens zijn geplaatst. Ten slotte op de vierde (lucht)foto zonnepanelen.



Vanaf de Westerdijk over de Nieuwe dijk West-Terschelling; de openbare voorzieningen hebben geen negatief effect.



Zeepromenade bij Den Helder; de openbare voorzieningen hebben geen negatief effect.



Nationaal park Schiermonnikoog (binnen Werelderfgoed); de openbare voorzieningen hebben geen negatief effect.



Willem Barentszkade 15 in West-Terschelling; de zonnepanelen hebben geen negatief effect.

Het vierde voorbeeld laat de bebouwingsrand van West-Terschelling zien. West Terschelling is niet aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Op grond van bijlage II, artikel 2, onderdeel 6 mag een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking worden geplaatst op een schuin dak. Daarbij moeten de collectoren worden geplaatst binnen het dakvlak, indirect of direct op het dakvlak en met een hellingshoek die gelijk is aan de hellingshoek van het dakvlak. Er is geen beperking opgelegd voor welk dakvlak deze regeling van toepassing is; dat betekent dat ook zonnepanelen op het zijdakvlak of het voordakvlak vergunningvrij zijn in dit geval.

4.7.4 Effectbeoordeling

Voor het Werelderfgoed Waddenzee geldt dat slechts in beperkte mate vergunningvrije bouwwerken binnen het Werelderfgoed mogelijk zijn, omdat het grootste deel van de erfgoedsite uit zee bestaat. Slechts kleine stukjes land maken deel uit van de erfgoedsite. Op deze plekken kunnen openbare voorzieningen vergunningvrij gerealiseerd worden. De schaal en omvang van deze voorzieningen is van een zo kleine orde dat ze niet in verhouding staan met de maat en schaal van het totale Werelderfgoed. Bovendien bestaan de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed vooral uit natuurwaarden. De vergunningvrije bouwwerken hebben geen effect op deze kernkwaliteiten.

Daarnaast zijn er vergunningvrije bouwwerken mogelijk aan de randen, net buiten, het Werelderfgoedgebied. Het betreft dan met name dorpsranden die grenzen aan de Waddenzee. De dorpen zijn veelal met de voorzijde naar het water gericht, met meestal een kade / openbaar gebied tussen het bebouwde gebied en het water. Dit zorgt ervoor dat er een grote afstand is tussen de woningen en de rand van het Werelderfgoed, bovendien zijn vergunningvrije bouwwerken aan de voorzijde beperkt. De conclusie is dat ook net buiten de randen van het Werelderfgoed vergunningvrij bouwen geen negatief effect op de beschreven kernkwaliteiten heeft.

Conclusie

Uit het onderzoek is gebleken dat vergunningvrij bouwen geen effect heeft op de kernkwaliteiten van de Waddenzee. Dit komt doordat de kernkwaliteiten gericht zijn op specifieke natuurwaarden waar vergunningvrije bouwwerken beperkt of geen effect op hebben. Daarnaast raakt slechts een zeer beperkt deel van het Werelderfgoed het land en daar zijn vergunningvrije bouwwerken zeer beperkt mogelijk.

	Gebiedsdek-kende status	Beschermd stads- of dorpsgezicht	Beschermd monumenten	Beschermd archeologische rijksmonumenten
Waddenzee	Nee (**)	Nee	Niet van toepassing	Niet van toepassing

** Het Barro bevat wel regels voor het Werelderfgoed Waddenzee, die dienen door te werken in bestemmingsplannen.

	Kernkwaliteiten			Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Kustlandschap met transitiezones	Onverstoorde natuurlijke processen	Natuurlijke rijkdom	
Bijbehorende bouwwerken	0	0	0	0
Toevoegen	0	0	0	0
Erfelementen	0	0	0	0
Regulier onderhoud	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0	0	0

Effectbeoordeling Werelderfgoed Waddenzee

4.8 GRACHTENGORDEL VAN AMSTERDAM (2010)

De grachtengordel in Amsterdam was een project voor een nieuwe 'havenstad', gebouwd aan het einde van de 16e en het begin van de 17e eeuw. Om het stadsgebied uit te breiden was drooglegging van het moerasland nodig. Hiervoor werd een netwerk van grachten aangelegd – in concentrische bogen – ten westen en zuiden van de historische oude stad en de middeleeuwse haven. Langs de grachten staan talloze monumenten en huizen met hun kenmerkende puntgevels. Dit model van stedelijke uitbreiding – het grootste en meest samenhangende van zijn tijd – diende tot de 19e eeuw als referentie in de hele wereld. (bron: www.unesco.nl)

4.8.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Grachtengordel van Amsterdam zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1:
Grootschalige, planmatige stedenbouwkundige uitleg, met bewuste aandacht voor tuinen en bomen, gepland door een burgerlijk stadsbestuur

- Kunstmatige creatie van een grootschalige havenstad
- Meesterwerk op het gebied van stadsplanning
- Grootschalig maar homogeen stedelijk ensemble
- Ideale stad en model voor talloze nieuwe steden
-

Kernkwaliteit 2:
Waterbouwkundig meesterwerk van concentrische en radiale grachten

- Hydraulische planning op grote schaal
- Meesterwerk van hydraulische werktuigbouwkunde
- Netwerk van kanalen en radiale grachten
- Oude kades
- Samenspel van diverse werktuigbouwkundige en maritieme stromingen








Kernkwaliteit 3:
Architectonische rijkdom en verscheidenheid

- Rationele constructie en bourgeoise architectuur
- Expertise in constructie en architectonische vakkennis
- Verscheidenheid aan gevels
- Samenspel van invloeden uit verschillende culturele stromingen

Kernkwaliteit 4:
Maatschappelijk klimaat van Amsterdam in de 17e eeuw als open en tolerante stad (immateriële waarden)

- Middenklasse milieu
- Maritieme handel
- Humanistische en tolerante cultuur
- Centrum voor internationale handel en intellectuele uitwisseling
- Hoofdstad van de wereldeconomie

Legenda

-  Beschermd stads- of dorpsgezicht
-  Begrenzing Werelderfgoed
-  Begrenzing bufferzone erfgoed
-  Monument, enkel bebouwing
-  Monument, inclusief perceel
-  Archeologisch monument
-  Nader uitgewerkt deelgebied



4.8.2 Beleidsanalyse

De Grachtengordel van Amsterdam is onderdeel van een beschermd stadsgezicht. Door deze status is het vergunningvrije bouwen deels ingeperkt. Daarnaast zijn veel van de gebouwen binnen het Werelderfgoedgebied van de Grachtengordel rijks- of gemeentelijk monument. In het nominatiedossier van de Grachtengordel van Amsterdam is een bufferzone opgenomen. Deze is bedoeld om negatieve effecten van omliggende ontwikkelingen op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed tegen te gaan. Zowel het Werelderfgoedgebied zelf als de bufferzone maken onderdeel uit van het beschermde stadsgezicht.

Dit houdt in dat in dit gebied de categorie 'bijbehorende bouwwerken' niet vergunningvrij zijn toegestaan. Toevoegen van bijvoorbeeld een dakkapel is, in het geval van een rijks- of gemeentelijk monument, alleen vergunningvrij op die onderdelen die uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben. Erfelementen zijn vergunningvrij aan de achterzijde, tenzij ook het perceel is aangeduid als (rijks)monument. Openbare voorzieningen zijn vergunningvrij in openbaar gebied en bij rijks- en gemeentelijke monumenten.

Voor het onderzoeken van de effecten van vergunningvrije bouwwerken wordt ingezoomd op drie onderdelen:

1. De keurtuinen
2. Zonnepanelen
3. Openbare voorzieningen

Ad. 1 Keurtuinen

De Keurtuinen zijn onderdeel van het beschermd stadsgezicht. Dit betekent dat bijbehorende bouwwerken (aanbouwen, uitbouwen, bijgebouwen/nieuwe tuinhuizen) niet vergunningvrij zijn.

Andere doorgaans vergunningvrije bouwwerken zijn alleen vergunningvrij aan de achterzijde op voorwaarde dat die zijde niet naar openbaar toegankelijk gebied is gekeerd. Dat is bij de keurtuinen aan de orde, omdat het hier gaat om privétuinen die niet openbaar toegankelijk zijn. Ondermeer de volgende bouwwerken kunnen daarmee vergunningvrij worden gebouwd, uitsluitend aan de achterzijde van de hoofdgebouwen / in de achtertuinen (tenzij er sprake is van een rijks- of gemeentelijk monument, dan mag de monumentale waarde niet worden aangetast):

- Een dakkapel;
- Een dakraam, daklicht of soortgelijk bouwwerk;
- Zonnepanelen;
- Kozijnen, gevelpanelen, zonweringen, rolluiken;
- Tuinmeubilair;
- Erfafscheidingen;
- Antenne-installaties.

Voor de Keurtuinen tussen de Keizersgracht en de Kerkstraat is het bestemmingsplan "Zuidelijke binnenstad" vigerend. De tuinen zijn bestemd als "Tuin-1". De keurtuinen zijn voorzien van een nadere aanduiding "specifieke vorm van tuin – keurtuin".

Voor de bestaande tuinhuizen in de keurtuinen is bepaald dat deze "geheel of gedeeltelijk mogen worden vernieuwd of veranderd met dien verstande dat de bijzondere cultuurhistorische waarden van de keurtuin niet in onevenredige mate worden aangetast" (artikel 26, lid 26.2 onder 1 van het bestemmingsplan Zuidelijke Binnenstad). De bestaande goot- en bouwhoogten zijn tevens de maximale, daar mogen dus geen wijzigingen in worden aangebracht.

In het bestemmingsplan is een afwijkmogelijkheid opgenomen voor nieuwe tuinhuizen in de keurtuinen op voorwaarde dat de cultuurhistorische waarden van de keurtuin niet in onevenredige mate mogen worden aangetast. In de planregels zijn maximale maten voor de nieuwe tuinhuizen opgenomen: maximaal de breedte van het perceel (situering tegen de achterste perceelsgrens), maximale diepte 4,25 meter, maximale hoogte 3,40 meter). De tuinhuizen mogen niet voor permanente woondoeleinden, bedrijfs- of horecadoeleinden worden gebruikt.

Om de cultuurhistorische waarden te beschermen is bepaald dat nieuwe (extra) verharding in de tuinen niet is toegestaan.

Geconcludeerd kan worden dat door de status van het gebied als beschermd stadsgezicht het bouwen van nieuwe bijbehorende bouwwerken (aanbouwen, uitbouwen, bijgebouwen, nieuwe tuinhuisen) niet vergunningvrij is. Andere doorgaans vergunningvrije bouwwerken zijn door de situering aan de achterzijde (niet openbaar toegankelijk) vergunningvrij. Daarbij moeten wel de maximale afmetingen uit bijlage II, artikel 2 van het Bor in acht worden genomen.

Het geldende bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om (met omgevingsvergunning voor het bouwen en het afwijken van het bestemmingsplan) een tuinhuis te realiseren. Als voorwaarde is daarbij aangegeven dat de cultuurhistorische waarden van de keurtuin niet onevenredig mogen worden aangetast.

Ad. 2 Zonnepanelen; Prinsengracht 550 / Prinsengracht 725

Beide gebouwen zijn een rijksmonument¹ en staan in een gebied dat is aangewezen als beschermd stad- en dorpsgezicht. Door de status van het pand als rijksmonument is alleen het reguliere onderhoud vergunningvrij. Daarnaast mogen vergunningvrije bouwwerken aan het gebouw alleen worden gerealiseerd "in, aan of op een onderdeel van het monument dat uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft". Zonnepanelen mogen alleen worden geplaatst op het onderdeel van het gebouw dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft.

Ad. 3 Openbare voorzieningen

In het openbare gebied mogen openbare voorzieningen vergunningvrij worden gerealiseerd.

¹ Bron: <https://maps.amsterdam.nl/ordekaart/?LANG=nl>, RCE 4596

4.8.3 Case study

Keurtuinen

Het Werelderfgoed Grachtengordel heeft de status van beschermd stadsgezicht, bovendien zijn veel grachtenpanden aangewezen als rijks- of gemeentelijk monument. Dit houdt in dat de mogelijkheid voor vergunningvrij bouwen beperkt is. Allereerst is hieronder een aantal foto's van keurtuinen opgenomen. Uit de beleidsanalyse blijkt dat hier in zeer beperkte mate vergunningvrij bouwen mogelijk is. Met name ook omdat naar alle waarschijnlijkheid de meeste panden behorende bij een keurtuin aangewezen zijn als rijks- of gemeentelijk monument. De voorbeelden hieronder zijn keurtuinen behorend bij een museum. Hier zijn geen vergunningvrije bouwwerken aangetroffen.



Bovenaanzicht keurtuin Herengracht; geen vergunningvrije bouwwerken zichtbaar.



Keurtuin Museum Willet-Holthuysen; geen vergunningvrije bouwwerken zichtbaar.



Bovenaanzicht keurtuinen Keizersgracht / Kerkstraat; geen vergunningvrije bouwwerken zichtbaar.



Keurtuinen Museum Van Loon; geen vergunningvrije bouwwerken zichtbaar.

In de praktijk is het mogelijk dat een naastgelegen gebouw vergunningvrije bouwwerken aan de achterzijde realiseert. Bijvoorbeeld zonnepanelen op het dak of een dakkapel. Deze zouden zichtbaar kunnen zijn vanaf de keurtuin.

Zonnepanelen aan de achterzijde

Op de foto's hieronder is een voorbeeld te zien waar zonnepanelen op het dak zijn toegepast: één van bovenaf en één vanaf de straatzijde (hetzelfde pand). De panelen zijn vanaf het openbaar gebied niet zichtbaar.



Bovenaanzicht Prinsengracht en overzijde straat (beide hetzelfde pand ter hoogte van nr. 725); er vanuitgaande dat de zonnepanelen vergunningvrij zijn gebouwd op delen van het monument die uit oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben; de zonnepanelen zijn niet zichtbaar vanaf de straatzijde; er is geen negatief effect.

In het beschermde stadsgezicht zijn openbare voorzieningen toegestaan binnen het openbaar gebied en bij rijks- en gemeentelijke monumenten. Hieronder zijn enkele voorbeelden opgenomen van de openbare gebieden met openbare voorzieningen in de grachtengordel.



Kruising Prinsengracht / Spiegelgracht



Reguliersgracht



Herenstraat / Singel



Leidseplein

De foto's hierboven laten een variatie aan vergunningvrije bouwwerken (voorzieningen in de openbare ruimte) zien, zoals verkeersborden, lichtmasten, verkeersgeleiding, nutsvoorzieningen en bushokjes. Een veelheid aan voorzieningen heeft een gering negatief effect.

4.8.4 Effectbeoordeling

Door de gebiedsdekkende status van beschermd stadsgezicht zijn binnen het Werelderfgoedgebied van de grachtengordel en de bufferzone slechts beperkt vergunningvrije bouwwerken mogelijk.

De eerste categorie 'bijbehorende bouwwerken' zijn niet vergunningvrij.

De categorie 'toevoegen' is alleen vergunningvrij aan de achterzijde en voor beschermde monumenten geldt bovendien dat dit alleen vergunningvrij is op die onderdelen die uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde hebben. Vanaf de voorzijde zijn deze toevoegingen van bijvoorbeeld zonnepanelen en dakkapellen niet zichtbaar, maar er is er wel een gering negatief effect op de keurtuinen, die deel uit maken van kernkwaliteit 'grootschalige planmatige stedenbouwkundige uitleg, met bewuste aandacht voor tuinen en bomen'. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen van deze vorm van vergunningvrije bouwwerken, omdat de keurtuinen lastig toegankelijk zijn. Maar in de praktijk is het mogelijk dat aan de achterzijde zonnepanelen of dakkapellen worden geplaatst die zichtbaar zijn vanuit de keurtuin. Dit beïnvloedt het historische karakter van de tuin licht negatief.

Ditzelfde geldt voor erfelementen aan de achterzijde, die een mogelijk effect kunnen hebben op de keurtuinen. Ze tasten het oorspronkelijke en authentieke karakter van de tuinen aan. Op de overige kernkwaliteiten heeft deze vorm van vergunningvrij bouwen geen effect.

Regulier onderhoud van beschermde monumenten is vergunningvrij op voorwaarde dat er niks wijzigt ten aanzien van de vormgeving, detaillering, profilering en uiterlijk. De situatie wordt in stand gehouden en daarom is er geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Handhaving hiervan blijkt in de praktijk weerbarstiger: vergunningvrije onderhoudswerkzaamheden worden nogal eens op verkeerde wijze uitgevoerd, waardoor er wel een negatief effect ontstaat op de kernkwaliteit architectonische rijkdom en verscheidenheid.

Openbare voorzieningen hebben een licht negatief effect op de kernkwaliteit 'grootschalige planmatige stedenbouwkundige uitleg'. Dit is vooral het geval bij een grote hoeveelheid voorzieningen, die afleiden van de beleving van de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed en de authenticiteit aantasten.

Cumulatief gezien is de inschatting dat wanneer binnen de vigerende regelgeving in toenemende mate zonnepanelen worden gerealiseerd of erfelementen geplaatst, er sprake blijft van een gering negatief effect op slechts een gedeelte van het Werelderfgoed, namelijk op de keurtuinen.

Een toename van het aantal openbare voorzieningen heeft eveneens een negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed, door aantasting van de authenticiteit en beleving.

Conclusie

Voor het Werelderfgoed Grachtengordel is geconstateerd dat vergunningvrij bouwen maar in beperkte mate mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving. Alleen toevoegingen, erfelementen en openbare voorzieningen hebben een gering negatief effect, waarvan de eerstgenoemde twee slechts op een gedeelte van het Werelderfgoed, namelijk op de keurtuinen aan de achterzijde van de bebouwing.

De openbare voorzieningen kunnen ook bij de grachtengordel een negatief effect hebben wanneer ze in grote hoeveelheid worden toegepast. Dit leidt af van de beleving van het Werelderfgoed.

Regulier onderhoud is volgens de wet- en regelgeving goed geregeld. De praktijk laat echter nog wel eens zien dat vergunningvrije onderhoudswerkzaamheden op verkeerde wijze worden uitgevoerd, waardoor er aantasting van het monument en de kernkwaliteit 'architectonische rijkdom en verscheidenheid' ontstaat. Omdat er binnen de Grachtengordel heel veel (particulieren) eigenaren zijn, is het van belang dat wet- en regelgeving bekend en duidelijk zijn.

	Gebiedsdekkende status	Beschermd stads- of dorpsgezicht	Beschermd monumenten	Beschermd archeologische rijksmonumenten
Grachtengordel van Amsterdam	Ja	Ja, de gehele site is beschermd stadsgezicht	Ja, groot deel van de bebouwing aangewezen als rijks- en gemeentelijk monument	Niet van toepassing

	Kernkwaliteiten				Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Grootschalige planmatige stedenbouwkundige uitleg, met bewuste aandacht voor tuinen en bomen	Waterbouwkundig meesterwerk van concentrische en radiale grachten	Architectonische rijkdom en verscheidenheid	Maatschappelijk klimaat van Amsterdam in de 17 ^e eeuw als open en tolerante stad	
Bijbehorende bouwwerken	0	0	0	0	0
Toevoegen	0/- effect op keurtuinen	0	0	0	0/- effect op keurtuinen
Erfelementen	0/- effect op keurtuinen	0	0	0	0/- effect op keurtuinen
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0/-	0	0	0	0/-

Effectbeoordeling Werelderfgoed Grachtengordel (bufferzone is niet in de tabel opgenomen)

4.9 VAN NELLEFABRIEK (2014)








De Van Nellefabriek werd ontworpen en gebouwd in de jaren 20 van de twintigste eeuw op de oevers van een kanaal in het industriegebied Spaanse Polder, ten noordwesten van Rotterdam. Het is een icoon van de 20e-eeuwse industriële architectuur. Het complex bestaat uit gebouwen met gevels van voornamelijk staal en glas waarbij op grote schaal het gordijnmuurprincipe is toegepast. De fabriek werd gezien als 'ideaal'; hij was open naar buiten toe en het daglicht werd gebruikt voor aangename werkomstandigheden. De Van Nellefabriek belichaamt de nieuwe fabrieksoort die symbool werd van de modernistische en functionalistische cultuur van de tussenoorlogse periode. De fabriek getuigt ook van de lange Nederlandse handels- en industriegechiedenis op het gebied van import, industriële verwerking en het vermarkten van voedselproducten uit tropische landen naar Europa. (bron: www.unesco.nl)

4.9.1 Kernkwaliteiten OUV

De kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Van Nellefabriek zijn als volgt gedefinieerd:

Kernkwaliteit 1: Moderne architectuur <ul style="list-style-type: none">• Extreem goed ontwikkelde industriële architectuur• Meerdere fabrieken uitgelijnd• Grote interne rijbaan• Gewapend beton, staal en glas• Glazen gordijn met metalen frames• Symbool van modernistische en functionalistische cultuur• Brengt technische en architectonische principes samen• Industriële setup en architectonische en esthetische uitvoering	Kernkwaliteit 2: Werkomstandigheden <ul style="list-style-type: none">• Een gemeenschappelijk doel• Ideale fabriek, open• Daglicht• Prettige werkomstandigheden• Uitstekende demonstratie van de waarden van de relatie met de omgeving• Open interieur• Fluïde relatie tussen industrie en buitenwereld
Kernkwaliteit 3: Relatie met de omgeving <ul style="list-style-type: none">• Dicht bij kanalen, wegen, treinsporen• Daglicht• Nieuw type fabriek• Gerelateerd aan de haven• Buitengewoon succesvol• Uitstekende demonstratie van de waarden van de relatie met de omgeving• Panoramische uitzichten	Kernkwaliteit 4: Productiewijze <ul style="list-style-type: none">• Ideale fabriek, open• Verschillende fabrieken: koffie, thee, tabak• Grote interne rijbaan• Marketing• Rationele organisatie• Open interieur• Helderheid, fluïde relatie tussen industrie en buitenwereld• Diverse fabrieken en hun functionele relaties met de logistieke ruimte (magazijn, verzending, transport) zijn onveranderd

Legenda

-  Beschermd stads- of dorpsgezicht
-  Begrenzing Werelderfgoed
-  Begrenzing bufferzone erfgoed
-  30551 Monument, enkel bebouwing
-  30551 Monument, inclusief perceel
-  30551 Archeologisch monument
-  1 Nader uitgewerkt deelgebied



4.9.2 Beleidsanalyse

Terrein Van Nellefabriek

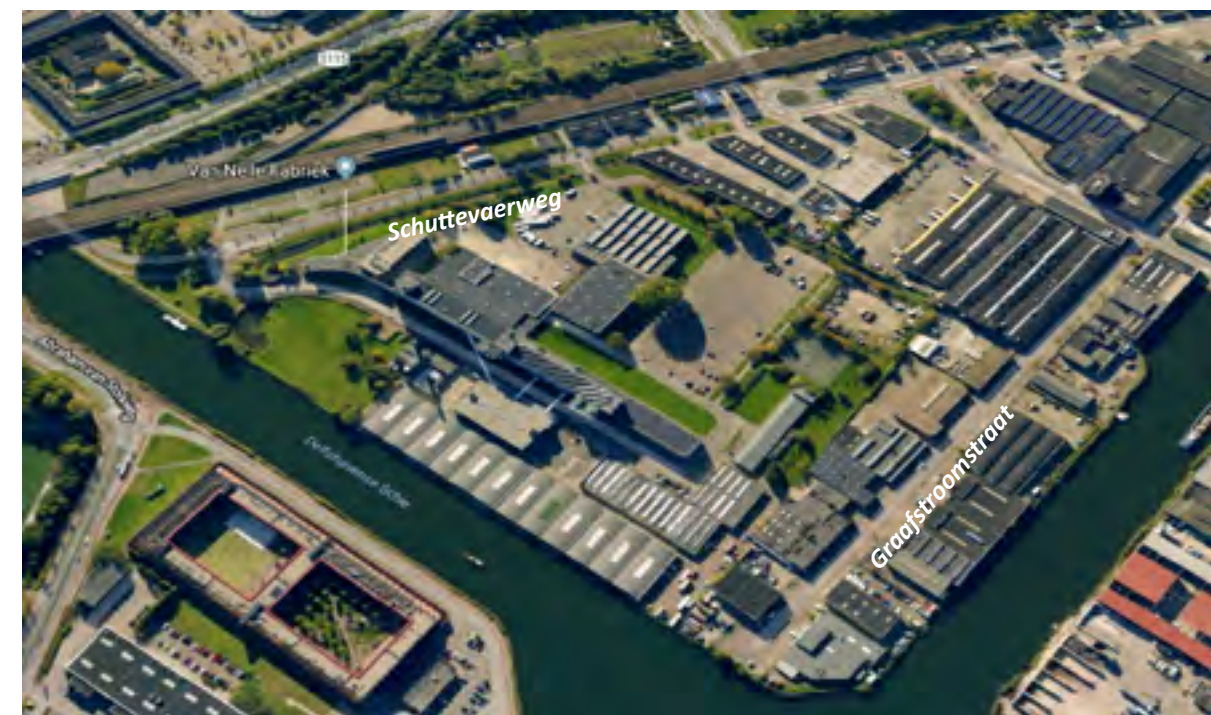
De Van Nellefabriek is aangewezen als rijksmonument (complexnummer 523427¹). Blijkens de omschrijving van het monument is het fabrieksterrein onderdeel van het monument. Dit houdt in dat op het terrein van de Van Nellefabriek zelf het realiseren van vergunningvrije bouwwerken zeer beperkt mogelijk is. Alleen openbare voorzieningen zijn vergunningvrij toegestaan in openbaar gebied en *bij* het rijksmonument (en dus niet op het terrein van het rijksmonument zelf). Erfelementen zijn niet toegestaan, omdat ook het terrein van de Van Nellefabriek is aangewezen.

Omgeving Van Nellefabriek

Voor de Van Nellefabriek is de ligging in de omgeving van belang. De optimale positie tussen kanalen, wegen en het spoornet was cruciaal voor het functioneren van de fabriek. Daarom is voor dit Werelderfgoed een bufferzone ingesteld. Deze bufferzone is bedoeld om de zichtbaarheid van de Van Nellefabriek vanuit de omgeving te behouden. In de bufferzone gelden restricties aan de bouwhoogte. Deze restricties bieden geen beperkingen aan de in de omgeving toegestane vergunningvrije bouwwerken.

Aan de noord-westzijde van de Van Nellefabriek ligt een bedrijventerrein aan de Graafstroomstraat. Het bedrijventerrein is geen beschermd stads- of dorpsgezicht. Voor het gebied geldt dat vergunningvrij bouwen, bijvoorbeeld een bijbehorend bouwwerk (aanbouw, uitbouw, bijgebouw) aan de achterzijde, is toegestaan tot de maximale maten die zijn opgenomen in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

Aan de zuidzijde grenst het terrein van de Van Nellefabriek aan de Schuttevaerweg, dit is openbaar gebied. Ditzelfde geldt voor de oostzijde, waar het terrein van de Van Nellefabriek direct aansluit op de Delfshavense Schie. Hier is het toegestaan om openbare voorzieningen te realiseren.



Luchtfoto met overzicht van het Van Nelle terrein in de omgeving

1 <https://cultureelerfgoed.nl/monumenten/pdf/523427>

4.9.3 Case study

Tijdens het veldbezoek en de kaartanalyse zijn op het terrein van de Van Nellefabriek geen vergunningvrije bouwwerken aangetroffen. Wel zijn er voorzieningen, zoals plastic schampkanten t.b.v. parkeervoorziening. Dit zijn verplaatsbare objecten en daarmee geen bouwwerken als bedoeld in het Besluit omgevingsrecht.



Hoofdentree Van Nelle fabriek



Terrein Van Nellefabriek richting de Delfshavense Schie

Vanwege het belang van de zichtbaarheid van de Van Nellefabriek vanuit de omgeving is voor dit onderzoek ook gekeken naar het effect van vergunningvrije bouwwerken op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Alleen aan de Noordzijde ligt een bedrijventerrein (Graafstroomstraat), hier zijn vergunningvrije bouwwerken mogelijk. Vanuit het terrein van de Van Nellefabriek is het zicht op deze bedrijven beperkt door de groene omzoming van het terrein (foto 3). Alleen hoge bouwwerken zoals vlaggenmasten of zonnepanelen op het dak zouden zichtbaar zijn. Verder wordt het Van Nellerrein grotendeels omgeven door openbaar gebied. Hier kunnen openbare voorzieningen, zoals lichtmasten en verkeersborden vergunningsvrij worden gerealiseerd. Foto 4, 5 en 6 laten zien welke voorzieningen nu in de omgeving van de Van Nellefabriek aanwezig zijn.



Zicht vanaf parkeerterrein richting Graafstroomstraat: groene omzoming schermt het naastgelegen bedrijventerrein af waardoor vergunningvrije bouwwerken hier geen effect hebben.



Zicht vanaf overzijde Delfshavense Schie: diverse openbare voorzieningen (borden, verkeersgeleiding); geen effect.



Zicht vanaf westzijde over de Schuttevaerweg: openbare voorzieningen als borden; geen effect.



Zicht vanaf oostzijde over de Schuttevaerweg: openbare voorzieningen als borden; geen effect.

4.9.4 Effectbeoordeling

Op Werelderfgoed van Nellefabriek zijn geen vergunningvrije bouwwerken toegestaan, aangezien zowel de gebouwen als het terrein van de Van Nellefabriek is aangewezen als rijksmonument. De categorieën bijbehorende bouwwerken, toevoegen en erfelementen zijn niet vergunningvrij toegestaan. Aangezien het gaat om particulier terrein zijn ook openbare voorzieningen niet vergunningvrij binnen dit Werelderfgoed (tenzij in overleg met de eigenaar). Regulier onderhoud van beschermde monumenten is vergunningvrij op voorwaarde dat er niks wijzigt ten aanzien van de vormgeving, detaillering, profilering en uiterlijk. De situatie wordt in stand gehouden en daarom is er geen negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Een deel van de omgeving is in het nominatiedossier van de Van Nellefabriek aangewezen als bufferzone, met als doel de visuele relatie van de omgeving met het Werelderfgoed te borgen. Binnen de bufferzone zijn vergunningvrije bouwwerken mogelijk. Een groot deel van het terrein van de Van Nellefabriek sluit aan op openbaar gebied. Op de voorgaande foto's is te zien dat hier openbare voorzieningen zoals lichtmasten, verkeersborden en nutsvoorzieningen voorkomen. Gezien de schaal en maat van de omgeving en het industriële karakter van het gebied, hebben deze elementen geen effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed.

Het effect op het Werelderfgoed van eventuele vergunningvrije bouwwerken op het bedrijventerrein aan de Graafstroomstraat is eveneens verwaarloosbaar: een groene beplantingszoom aan de noordzijde van het terrein van de Van Nellefabriek schermt het naastgelegen bedrijventerrein nagenoeg geheel af.

Met betrekking tot de cumulatie is de inschatting dat de komende jaren in de omgeving van de Van Nellefabriek geen grote toename van vergunningvrije bouwwerken is te voorzien. Aandachtspunt is het beperkt houden van het aantal openbare voorzieningen nabij het entreegebied, zodat de omgeving recht doet aan de functionele inrichting van het terrein en het vrije zicht op de glasgevels van de Van Nellefabriek.

Conclusie

Door de aanwijzing van zowel de fabriek als het omliggende terrein als beschermd monument zijn de vergunningvrije bouwmogelijkheden zeer beperkt. Er is dan ook geen negatief effect op het Werelderfgoed. In de nabije omgeving zijn wel vergunningvrije bouwwerken toegestaan, maar door de schaal en maat en het industriële karakter van het gebied zijn de effecten van deze vergunningvrije bouwwerken op de kernkwaliteiten verwaarloosbaar.

	Gebiedsdekkende status	Beschermde stads- of dorpsgezicht	Beschermde monumenten	Beschermde archeologische rijksmonumenten
Van Nellefabriek	Ja	Nee	Ja, gebouw <i>en</i> perceel aangewezen als rijksmonument	Niet van toepassing

	Kernkwaliteiten				Cumulatie (hypothetisch maximummodel)
	Moderne architectuur	Werkomstandigheden	Relatie met omgeving	Productiewijze	
Bijbehorende bouwwerken	0	0	0	0	0
Toevoegen	0	0	0	0	0
Erfelementen	0	0	0	0	0
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0	0	0	0	0

Effectbeoordeling Werelderfgoed Van Nellefabriek (bufferzone is niet in de tabel opgenomen)

5 CONCLUSIES

In de voorgaande hoofdstukken is per Werelderfgoed aangegeven wat het effect is van vergunningvrije bouwwerken op de Outstanding Universal Value. Dit is gedaan voor de vijf categorieën:

- Bijbehorende bouwwerken
- Toevoegen
- Erfelementen
- Regulier onderhoud
- Openbare voorzieningen

De effecten van deze onderdelen zijn per kernkwaliteit beoordeeld. Vervolgens is het effect van het realistische maximum voor elke categorie en voor alle kernkwaliteiten samen beoordeeld (cumulatie). In de tabel hieronder is de beoordeling van de cumulatieve effecten per categorie weergegeven.

	Schokland	Stelling van Amsterdam	Kinderdijk	Wouda-gemaal	Beemster	Rietveld-Schröderhuis	Waddenzee	Grachten-gordel	Van Nelle-fabriek
Bijbehorende bouwwerken	0/-	0/-	0	0/-	0/-	0	0	0	0
Toevoegen	0	0	0	0	0/-	0	0	0/-	0
Erfelementen	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-	0	0	0/-	0
Regulier onderhoud	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Openbare voorzieningen	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-	0	0/-	0

Totaaloverzicht cumulatieve (hypothetische) effectbeoordeling vergunningvrij bouwen in en bij de Werelderfgoederen

Over het algemeen geldt dat vergunningvrije bouwwerken een gering negatief effect op de Werelderfgoederen kunnen hebben. Uit het onderzoek zijn enkele concrete voorbeelden naar voren gekomen, waar dit effect daadwerkelijk zichtbaar is. Daarnaast zijn er ook vele plekken waar (nog) geen gebruik is gemaakt van het recht om vergunningvrij te kunnen bouwen. Om die reden is gekeken naar het realistisch maximum dat gerealiseerd zou kunnen worden en wat het effect dan zou zijn (hypothetische cumulatie).

De eigendomssituatie is meegewogen in de hypothetische cumulatie met het oog op realisme. In het geval van het Rietveld-Schröderhuis is er sprake van een museumfunctie met één eigenaar, waardoor het niet aannemelijk is dat deze gebruik zou maken van vergunningvrije bouw mogelijkheden als deze de waarde van het Werelderfgoed zouden schaden. Voor de Beemster daarentegen geldt dat hier sprake is van een heel groot aantal eigenaars. Hier is de kans dat er gebruik wordt gemaakt van de vergunningvrije bouw mogelijkheden vele malen groter.

5.1 Conclusies per categorie

Bijbehorende bouwwerken

Het negatieve effect van de categorie ‘bijbehorende bouwwerken’ is vooral aan de orde in de Werelderfgoederen zonder gebiedsdekkende beschermd status als bijvoorbeeld beschermd stads- of dorpsgezicht. Verdichting, verstening, afname van zichtlijnen en wijziging van het oorspronkelijk karakter zijn negatieve effecten op de kernkwaliteiten van de Werelderfgoederen. Dit geldt voor Schokland en het Woudagemaal, in mindere mate voor de Stelling van Amsterdam en in meerdere mate voor de Beemster.

Toevoegen

De categorie ‘toevoegen’ heeft over het algemeen geen effect. Dit komt omdat bij veel Werelderfgoederen waardevolle bebouwing is aangewezen als beschermd monument. Binnen de Grachtengordel is sprake van een gering negatief effect op slechts een klein onderdeel van het Werelderfgoed (namelijk de keurtuinen). In de Beemster verdient deze categorie wel aandacht, omdat maar een deel van de waardevolle bebouwing een beschermd status heeft. Op de overige (eveneens vaak waardevolle) bebouwing zijn toevoegingen van bijvoorbeeld zonnepanelen en dakkapellen vergunningvrij toegestaan, waardoor er negatief effect ontstaat op de kernkwaliteit ‘monumentale historische bebouwing’.

Erfelementen

De categorie ‘erfelementen’ speelt in alle Werelderfgoederen, behalve het Rietveld-Schröderhuis (vanwege de kleine omvang van het Werelderfgoed) en de Waddenzee. Het gaat dan vooral om erfelementen als schuttingen. Ook hier wordt het negatieve effect veroorzaakt door verdichting, afname van de openheid en zichtlijnen en aantasting van de authenticiteit en belevingswaarde. Voor Schokland, het Woudagemaal en Kinderdijk levert dit een gering negatief effect. Voor de Stelling van Amsterdam en de Grachtengordel is het negatieve effect iets minder groot vanwege de omvang van het Werelderfgoed (Stelling van Amsterdam) of de beperkte zichtbaarheid van erfelementen (Grachtengordel). Voor de Beemster verdient deze categorie wel de nodige aandacht, omdat met name aantasting van de kopergravesloten en het open landschap kan ontstaan. Bovendien is de kans dat men gebruik maakt of gaat maken van de vergunningvrije bouwmogelijkheden groot, vanwege het ontbreken van een beschermd status.

Regulier onderhoud

Van de vijf categorieën heeft ‘regulier onderhoud’ geen effect (of juist een positief effect) omdat het zorgt voor de instandhouding van het Werelderfgoed. Regulier onderhoud is bij beschermd (rijks)monumenten vergunningvrij op voorwaarde dat detaillering, profilering, vormgeving, kleur en materiaal niet wijzigen. Handhaving blijkt echter soms wel een probleem op te leveren. Het gaat dan met name om de activiteiten die men onterecht schaarft onder regulier onderhoud. Dit is met name in de Grachtengordel wel eens aan de orde.

Openbare voorzieningen

De categorie ‘openbare voorzieningen’ heeft met name een negatief effect, wanneer er veel elementen geplaatst worden op locaties die juist het verhaal van het Werelderfgoed illustreren. Dit doet afbreuk aan de authenticiteit en beleving van het Werelderfgoed. Dit geldt voor alle Nederlandse Werelderfgoederen, behalve voor de Waddenzee. De overheid kan zelf invloed uitoefenen op de locatiekeuze en de wijze waarop openbare voorzieningen geplaatst worden, wat mogelijke negatieve effecten van deze categorie kan beperken.

5.2 Conclusies per Werelderfgoed

Schokland

Doordat een groot deel van de Werelderfgoedsite Schokland geen beschermd status heeft als beschermd stads- of dorpsgezicht, beschermd monument en/of archeologisch rijksmonument kan op veel locaties gebruik gemaakt worden van de vergunningvrije bouwmogelijkheden. Met name de categorieën bijbehorende bouwwerken, erfelementen (schuttingen) en openbare voorzieningen hebben een gering negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed, door verdichting van landschap, aantasting van het agrarisch landschap en de authenticiteit.

Met het aanwijzen van Schokland als beschermd dorpsgezicht worden de vergunningvrije bouwmogelijkheden ingeperkt: bijbehorende bouwwerken zijn dan niet langer vergunningvrij, waardoor het negatieve effect van deze categorie kan komen te vervallen.

Stelling van Amsterdam

Bij de Stelling van Amsterdam hebben de bijbehorende bouwwerken en de erfelementen (schuttingen) een negatief effect op de kernkwaliteit ‘strategisch landschap’ van het Werelderfgoed, met name daar waar nog sprake is van open landschap, de open Verboden Kringen nog relatief gaaf zijn en er een duidelijke relatie tussen het fort en de schootscirkels herkenbaar (zichtlijnen). Tot slot geldt voor de Stelling van Amsterdam dat openbare voorzieningen een licht negatief effect kunnen hebben, wanneer ze veelvuldig worden toegevoegd op locaties waar het erfgoed beleefd wordt, bijvoorbeeld in de omgeving van de forten.

Op de Stelling van Amsterdam als geheel hebben de sporadisch aanwezige vergunningvrije bouwwerken geen tot nauwelijks effect, gezien de enorme maat en schaal van het gebied en toch veelal al verstedelijkte setting.

Kinderdijk

Voor het Werelderfgoed Kinderdijk geldt dat de erfelementen (vooral schuttingen) en de openbare voorzieningen een licht negatief effect kunnen hebben op de kernkwaliteiten. Dit geldt met name voor openbare voorzieningen in de entreezone, die het visitekaartje van het Werelderfgoed moet zijn: dat is de plek waar alle bezoekers binnenkomen en van waaruit men het erfgoed maximaal kan beleven. Plaatsing van de vergunningvrije bouwwerken kunnen de zichtlijnen doorbreken en de authenticiteit van het erfgoed aantasten. Rondom de molens zelf zijn vergunningvrije bouwwerken nagenoeg niet mogelijk vanwege de beschermd status als rijksmonument en de ligging in beschermd dorpsgezicht. In theorie zijn erfafscheidingen aan de achterzijde van de molens mogelijk (mits niet grenzend aan openbaar gebied of vaarwater), maar de eigenaar van de molens (SWEK) kan wel invloed uitoefenen op het al dan niet toepassen van erfafscheidingen. Vergunningvrije bouwwerken aan de randen van het Werelderfgoed hebben geen effect gezien de grote afstand van de burgerwoningen tot aan het Molenscomplex.

Woudagemaal

Het Woudagemaal zelf is aangewezen als rijksmonument, waardoor de vergunningvrije bouwmogelijkheden beperkt zijn. Het aantal woningen waar vergunningvrij bouwen aan de orde is, is eveneens zeer beperkt, waardoor er slechts in beperkte mate een negatief effect van vergunningvrij bouwen is. Daarentegen is er door de beperkte omvang van het Werelderfgoed Woudagemaal wel eerder sprake van een negatief effect. Zeker wanneer dit plaatsvindt op de cruciale plekken (waar het verhaal wordt verteld) of binnen belangrijke zichtlijnen.

De categorieën ‘bijbehorende bouwwerken’, ‘erfelementen’ (met name schuttingen) en ‘openbare voorzieningen’ hebben een licht negatief effect op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed Woudagemaal. Met name een veelheid aan openbare voorzieningen (zoals slagbomen en verkeersborden) op het entreeplein geeft een verrommeld beeld en heeft een negatief effect op de beleving en authenticiteit. Erfelementen en bijbehorende bouwwerken kunnen vooral de openheid van het oorspronkelijk landschap aantasten.

Beemster

Voor de Beemster geldt dat vergunningvrij bouwen een negatief effect kan hebben op de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed. Omdat het Werelderfgoed geen gebiedsdekkende beschermd status heeft (bijvoorbeeld als beschermd dorpsgezicht) en een groot deel van de bebouwing niet is aangewezen als rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument zijn er veel vergunningvrije bouwmogelijkheden. Bovendien is er sprake van een zeer groot aantal (particuliere) eigenaren, waardoor de kans dat men gebruik maakt of gaat maken van de vergunningvrije bouwmogelijkheden aannemelijk is.

Met name de categorieën 'bijbehorende bouwwerken' (voor agrarische bebouwing tot 150 m2), 'toevoegen' en 'erfelementen' hebben een negatief effect door verdichting van het open landschap, aantasting van de kopergravuresloten en aantasting van de monumentale historische bebouwing door aan- en uitbouwen, zonnepanelen en dakkapellen.
Indien de gehele Beemster zou worden aangewezen als beschermd dorpsgezicht zijn bijbehorende bouwwerken niet langer mogelijk en mogen zonnepanelen en dakkapellen bijvoorbeeld enkel nog aan de achterzijde, waardoor het historische monumentale karakter van de bebouwing aan de openbare weg-zijde in tact blijft.

Rietveld-Schröderhuis

De effecten van vergunningvrij bouwen op het Werelderfgoed Rietveld Schröderhuis zijn vrijwel nihil. Enkel openbare voorzieningen zouden een negatief effect hebben wanneer ze in grote getale worden toegepast. Deze elementen verstoren de beleving van het minimalisme. In theorie zouden erfelementen geplaatst kunnen worden, omdat de tuin niet onder het beschermingsregime valt, maar dit is niet te verwachten vanwege de functie als museum en de eigendomssituatie: het is aannemelijk dat de eigenaar geen vergunningvrije bouwwerken zal realiseren als deze de kernkwaliteiten van het museum Rietveld-Schröderhuis zouden schaden.

Waddenzee

Uit het onderzoek is gebleken dat vergunningvrij bouwen geen effect heeft op de kernkwaliteiten van de Waddenzee. Dit komt doordat de kernkwaliteiten gericht zijn op specifieke natuurwaarden waar vergunningvrije bouwwerken beperkt of geen effect op hebben. Daarnaast raakt slechts een zeer beperkt deel van het Werelderfgoed het land en daar zijn vergunningvrije bouwwerken zeer beperkt mogelijk.

Grachtengordel

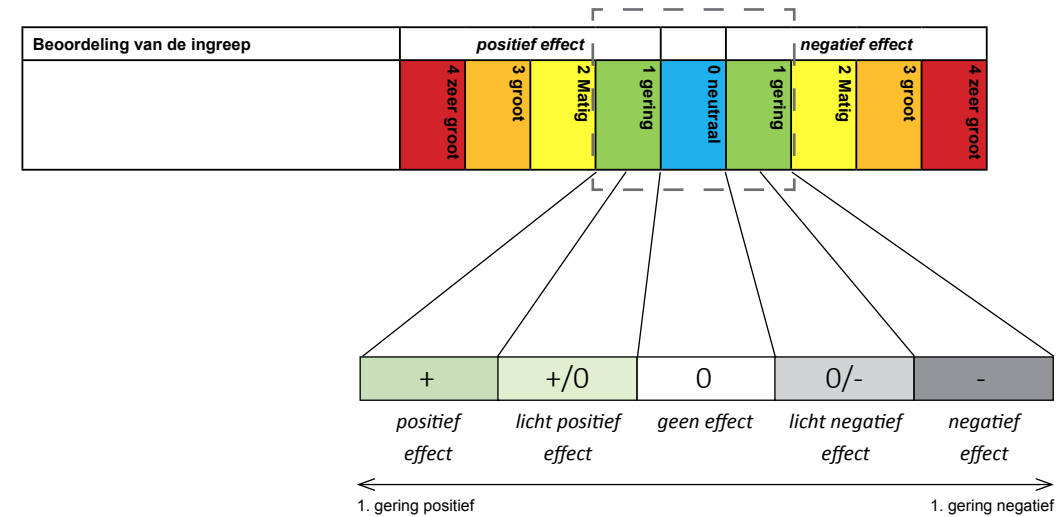
Voor het Werelderfgoed Grachtengordel is geconstateerd dat vergunningvrij bouwen maar in beperkte mate mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving. Alleen toevoegingen, erfelementen en openbare voorzieningen hebben een gering negatief effect, waarvan de eerstgenoemde twee slechts op een gedeelte van het Werelderfgoed, namelijk op de keurtuinen aan de achterzijde van de bebouwing. De openbare voorzieningen kunnen ook bij de grachtengordel een negatief effect hebben wanneer ze in grote hoeveelheid worden toegepast. Dit leidt af van de beleving van het Werelderfgoed. Regulier onderhoud is volgens de wet- en regelgeving goed geregeld. De praktijk laat echter nog wel eens zien dat vergunningvrije onderhoudswerkzaamheden op verkeerde wijze worden uitgevoerd, waardoor er aantasting van het monument en de kernkwaliteit 'architectonische rijkdom en verscheidenheid' ontstaat. Omdat er binnen de Grachtengordel heel veel (particulieren) eigenaren zijn, is het van belang dat wet- en regelgeving bekend en duidelijk zijn.

Van Nellefabriek

Door de aanwijzing van zowel de fabriek als het omliggende terrein als beschermd monument zijn de vergunningvrije bouw mogelijkheden zeer beperkt. Er is dan ook geen negatief effect op het Werelderfgoed. In de nabije omgeving zijn wel vergunningvrije bouwwerken toegestaan, maar door de schaal en maat en het industriële karakter van het gebied zijn de effecten van deze vergunningvrije bouwwerken op de kernkwaliteiten verwaarloosbaar.

5.3 Eindconclusie

De effectbeoordeling van vergunningvrij bouwen in Werelderfgoed heeft plaatsgevonden middels de HIA-systematiek. Omdat de leidraad van ICOMOS uit gaat van een 9 puntsschaal en de systematiek vooral voor grote ruimtelijke ontwikkelingen in Werelderfgoed worden gebruikt, is een nadere verfijning toegepast. De conclusie is dat als de effecten van vergunningvrij bouwen beoordeeld worden volgens de HIA-systematiek, de effecten uitkomen op maximaal -1, een 'gering negatief effect'. Dit betekent een gering risico voor de UNESCO-status.



Beoordelingsschaal leidraad ICOMOS (boven) en verfijnde schaal voor het beoordelen van de afzonderlijke cases (onder)

Geconcludeerd kan worden dat de effecten van vergunningvrij bouwen op de meeste Nederlandse Werelderfgoederen gering negatief, doordat ze enigerlei vorm van beschermde status hebben, veelal door de aanwijzing als beschermd monument (rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument), archeologisch rijksmonument en/of beschermd stads- of dorpsgezicht. Hier zijn de vergunningvrije bouw mogelijkheden beperkt en de negatieve effecten van vergunningvrij bouwen zijn dan ook gering. Voor de Beemster en de Stelling van Amsterdam geldt echter dat hier geen gebiedsdekkende beschermde status is, waardoor vergunningvrij bouwen wel mogelijk is. Vanwege de omvang van het erfgoed in relatie tot de schaal van de ingrepen zijn ook hier de negatieve effecten van vergunningvrije bouwwerken beperkt. Voor de Stelling van Amsterdam is het negatieve effect van vergunningvrije bouwwerken gering, vanwege de omvang van het Werelderfgoed en de reeds stedelijke setting waarin het Werelderfgoed zich bevindt. Met name voor de Beemster is de wet en regelgeving ten aanzien van vergunningvrij bouwen een aandachtspunt.

**Onderzoek Vergunningvrij Bouwen bij
Werelderfgoed**
Definitief versie 4.0