

**Archeologie en
bestemmingsplannen**
Rijksdienst voor het Oudheidkundig
Bodemonderzoek

december 2003

Archeologie en bestemmingsplannen

Juridisch-planologische mogelijkheden voor de bescherming van
archeologische waarden

Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek

Utrecht, december 2003

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Wettelijk kader	4
2.1.	Monumentenwet 1988	4
2.1.1.	Beschermde monumenten	4
2.1.2.	Beschermde stads- en dorpsgezichten	5
2.1.3.	Beschermde landschapsgezichten	5
2.1.4.	Opgravingen en vondsten	5
2.1.5.	Gemeentelijke en provinciale monumenten	6
2.2.	Voorgestelde wijzigingen van de Monumentenwet 1988 en andere wetten (Wet op de archeologische monumentenzorg)	6
2.2.1.	Codificatie onderzoeksplicht	7
2.2.2.	Voorschriften aan aanlegvergunning, bouwvergunning of vrijstelling	7
2.2.3.	Archeologische attentiegebieden	8
2.2.4.	Versterking rol Minister van OCW	8
2.3.	Wet op de Ruimtelijke Ordening	8
2.3.1.	Globaal plan	10
2.3.2.	Parapluplan	11
2.3.3.	Flexibiliteit	11
2.3.3.1	Uitwerkingsplicht (artikel 11 WRO)	11
2.3.3.2	Wijzigingsbevoegdheid (artikel 11 WRO)	12
2.3.3.3	Vrijstelling (artikel 15 WRO)	13
2.3.3.4	Nadere eisen (artikel 15 WRO)	13
2.3.3.5	Voorlopige bestemming (artikel 12 WRO)	14
2.3.4.	Aanlegvergunningenstelsel (artikel 14 WRO)	15
2.3.5.	Beschrijving in hoofdlijnen	16
2.4.	Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening	17
2.5.	Woningwet	19
2.6.	Wet milieubeheer	20
3.	Bescherming archeologische waarden in bestemmingsplan	22
3.1.	Buitengebied	24
3.1.1.	Wettelijk beschermde terreinen	25
3.1.2.	Niet wettelijk beschermde terreinen	26
3.2.	Stedelijk gebied	29
3.2.1.	Niet wettelijk beschermde terreinen	29
4.	VOORBEELD-VOORSCHRIFTEN	32
4.1.	Buitengebied	32
4.1.1.	Dubbelbestemming Archeologisch waardevol gebied	32
4.1.2.	Voorrangregeling	34
4.1.3.	Wijzigingsbevoegdheid agrarisch bouwperceel	34
4.1.4.	Nadere eisen	35
4.2.	Stedelijk gebied	35
4.2.1.	Dubbelbestemming Archeologisch waardevol gebied	35
4.2.2.	Voorrangregeling	36
4.3.	Uitwerkingsplicht	36
4.4.	Wijzigingsbevoegdheid	37

1. Inleiding

Op 16 januari 1992 is in Valletta (Malta) het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Verdrag van Malta¹) ondertekend. Het Nederlandse parlement heeft dit verdrag in 1998 goedgekeurd.

Het Verdrag van Malta voorziet in bescherming van het Europees archeologisch erfgoed onder meer door de risico's op aantasting van dit erfgoed te beperken².

Een belangrijk uitgangspunt van het verdrag is dat het archeologisch erfgoed zoveel mogelijk in de bodem (in situ) bewaard blijft. Alleen als het ongestoord bewaard blijven van de archeologische resten in de bodem niet mogelijk is, moet de in de bodem aanwezige informatie door middel van opgravingen worden veiliggesteld.

Een ander belangrijk uitgangspunt van het verdrag is de integratie van archeologie en ruimtelijke ordening. Bij het ontwikkelen van ruimtelijk beleid moet het belang bij behoud van archeologische waarden vanaf het begin onderdeel zijn van de besluitvorming³. Dit uitgangspunt is onder meer terug te vinden in de Cultuurnota 2001-2004, de Nota Belvedere uit 1999 en de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid uit 2002.

In verband met de implementatie van het Verdrag van Malta zullen de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten⁴ worden gewijzigd. De Wet op de Ruimtelijke ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening bevatten reeds een indirecte opdracht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening rekening te houden met het belang bij behoud van archeologische waarden. Met de implementatie van het Verdrag van Malta zal deze verplichting expliciet in de wet worden vastgelegd.

In het voorstel van wet voor wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg (Wet op de archeologische monumentenzorg)⁵ is onder meer opgenomen dat de gemeenteraad bij de bestemming van de grond die is begrepen in een plan als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, rekening houdt met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Voor zover deze verplichting voor de gemeente leidt tot kosten als gevolg van het doen van opgravingen, kunnen deze kosten worden verhaald op degenen ten behoeve van wie medewerking wordt verleend ("de-veroorzaker-betaalt"). Van de aanvrager van een aanlegvergunning, een reguliere bouwvergunning en van een vrijstellingsbesluit kan worden

¹ Tractatenblad 1992, nr. 97

² Valletta Convention, Article 1:

"The aim of this (revised) Convention is to protect the archaeological heritage as a source of the European collective memory and as an instrument for historical and scientific study (...)"

³ Valletta Convention, Article 5, i:

"Each Party undertakes to seek to reconcile and combine the respective requirements of archaeology and development plans by ensuring that archaeologists participate in planning policies to ensure well-balanced strategies for the protection, conservation and enhancement of sites of archaeological interest, and that they participate in the various stages of development schemes."

⁴ De Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet.

⁵ In dit rapport wordt uitgegaan van de versie, zoals deze op 21 oktober 2003 bij de Tweede Kamer is ingediend (W8093.K-2).

verlangd dat hij een rapport overlegt, waarin de archeologische waarde van het terrein dat volgens de aanvraag wordt verstoord, wordt vastgesteld.

Het centraal archeologisch informatiesysteem voor Nederland (Archis) bevat een databank, waarin allerlei gegevens over archeologische vindplaatsen en terreinen in Nederland zijn opgeslagen. Deze databank geeft onder meer de ligging en de aard van een vindplaats aan, de aangetroffen vondsten en grondsporen, de datering en status van een terrein (wettelijke bescherming), alsmede de gebieden waar archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden. In Archis kunnen ook de archeologische monumentenkaart (AMK) en de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) worden opgevraagd. De AMK geeft per provincie een overzicht van bekende, waardevol geachte, vindplaatsen. De Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) geeft voor een groot deel van Nederland de kans op het aantreffen van archeologische resten in de bodem weer.

De Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek heeft een werkwijze ontwikkeld die het mogelijk maakt archeologische waarden in de ruimtelijke afweging te betrekken. Voorts is een werkwijze ontwikkeld om aan vindplaatsen die behouden kunnen blijven, planologische bescherming te bieden. Daartoe is tot nu toe het aanlegvergunningstelsel als meest geëigende instrument aangewezen. In de praktijk is gebleken dat het aanlegvergunningstelsel onvoldoende planologische bescherming biedt. De belangrijkste redenen daarvoor zijn dat een aanlegvergunningstelsel met name is bedoeld voor onbebouwd gebied en dat onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan handhaving van het aanlegvergunningstelsel.

Gelet hierop en gezien het wetsvoorstel ter implementatie van het Verdrag van Malta heeft de divisie Ruimtelijke Ontwikkeling van Royal Haskoning in opdracht van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek onderzocht welke juridisch-planologische mogelijkheden bestaan om de bescherming van archeologische waarden in een bestemmingsplan te regelen. Dit rapport beschrijft de uitkomsten van dit onderzoek.

Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de bescherming die vanuit het bestemmingsplan kan worden geboden. Het schrijft niet een ideaal-type bestemmingsplan voor, maar laat zien welke juridisch-planologische mogelijkheden er zijn. Daarmee kan het rapport worden gebruikt om per plangebied maatwerk te leveren.

In het rapport wordt onder meer aandacht besteed aan de vraag op welke wijze in bestemmingsplannen kan worden voorgeschreven dat archeologisch vooronderzoek moet worden verricht, en hoe bij de vaststelling van bestemmingsplannen kan worden omgegaan met archeologische verwachtingswaarden. Het rapport gaat niet in op de financiering van archeologische maatregelen (kostentoedeling) en op vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet.

Hoofdstuk 2 (Wettelijk kader) geeft een overzicht van de bestaande en voorgestelde wet- en regelgeving die relevant kan worden geacht voor de planologische bescherming van archeologische waarden. In hoofdstuk 3 (Bescherming archeologische waarden in bestemmingsplan) worden de

mogelijkheden gegeven die het bestemmingsplan biedt om archeologische waarden te beschermen.

Hoofdstuk 4 (Voorbeeld-voorschriften) tenslotte bevat een overzicht van voorschriften die kunnen worden gebruikt ten behoeve van de bescherming van archeologische waarden. Deze voorschriften kunnen niet zonder meer in elk bestemmingsplan worden opgenomen. Voor het - in het belang van de archeologische monumentenzorg - opleggen van beperkingen aan gebruikers en eigenaren van gronden, is een goede onderbouwing noodzakelijk.

2. Wettelijk kader

2.1. Monumentenwet 1988

De Monumentenwet 1988 regelt de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten⁶. Onder beschermde monumenten vallen onder meer archeologische monumenten⁷. Deze monumenten kunnen op of onder het maaiveld of onder water liggen. Grafheuvels, terpen en scheepswrakken vormen er voorbeelden van.

2.1.1. Beschermde monumenten

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bevoegd een monument als beschermd monument in de zin van de Monumentenwet 1988 aan te wijzen⁸. Hoewel de wet de term “rijksmonumenten” niet kent, worden deze monumenten ook wel “rijksmonumenten” genoemd. Alle monumenten die zijn aangewezen als beschermd rijksmonument, worden ingeschreven in het Monumentenregister.

Het is verboden deze monumenten te beschadigen of te vernielen. De aanwijzing van een monument als beschermd rijksmonument betekent niet dat de eigenaar er niets aan mag veranderen. Voor het wijzigen, afbreken of verwijderen van het monument is alleen een vergunning nodig⁹. Bij archeologische monumenten beslissen niet burgemeester en wethouders omtrent de aanvraag van de vergunning, maar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹⁰.

Overtreding van de in artikel 11 van de Monumentenwet 1988 opgenomen verboden wordt aangemerkt als een strafbaar feit.

⁶ Volgens artikel 1, aanhef en onder f, van de Monumentenwet 1988 wordt onder stads- en dorpsgezichten verstaan groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich een of meer monumenten bevinden.

⁷ Volgens artikel 1, aanhef en onder b, van de Monumentenwet 1988 wordt onder monumenten verstaan alle vóór ten minste vijftig jaar vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde, alsmede terreinen welke van algemeen belang zijn wegens de aanwezigheid van zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde. Laatstgenoemde terreinen worden op grond van artikel 1, aanhef en onder c, van de wet aangeduid als archeologische monumenten.

⁸ Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 kan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, al dan niet op verzoek van belanghebbenden, onroerende monumenten aanwijzen als beschermd monument.

⁹ Volgens artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is het verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen.

Volgens het tweede lid van dit artikel is het verboden zonder of in afwijking van een vergunning:

- a. een beschermd monument af te breken, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen;
- b. een beschermd monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht.

¹⁰ Volgens artikel 12, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 moet een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 11 worden ingediend bij burgemeester en wethouders. Volgens artikel 14 van de Monumentenwet 1988, voor zover hier van belang, beslissen burgemeester en wethouders omtrent de aanvraag, bedoeld in artikel 12, tenzij het betreft een archeologisch monument. In de gevallen waarin burgemeester en wethouders niet beslissen, beslist de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2.1.2. *Beschermde stads- en dorpsgezichten*

Naast de bescherming van individuele monumenten biedt de Monumentenwet 1988 de mogelijkheid dat het Rijk stads- en dorpsgezichten beschermt. De Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn bevoegd stads- en dorpsgezichten aan te wijzen als beschermd stads- en dorpsgezicht¹¹. De gemeenteraad is verplicht ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast te stellen dat voorziet in deze bescherming. Eventueel bestaande bestemmingsplannen moeten zo worden aangepast dat de monumentale waarden van het beschermd stads- of dorpsgezicht veilig worden gesteld¹². Het is verboden bouwwerken binnen een beschermd gezicht zonder of in afwijking van een vergunning geheel of gedeeltelijk te slopen¹³. Overtreding van dit verbod wordt aangemerkt als een strafbaar feit.

2.1.3. *Beschermde landschapsgezichten*

De aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht staat steeds in relatie tot de bebouwde kom. Waardevolle gebieden buiten de bebouwde kom kunnen niet worden aangewezen, behoudens voor zover zij van belang zijn voor het gezicht op een stad of dorp. Volgens het wetsvoorstel van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen Gedeputeerde Staten een beschermd landschapsgezicht aanwijzen (artikel 23 Nbw 1998). Een dergelijke aanwijzing wordt gekoppeld aan een beschrijving van de kenmerken van het landschapsgezicht voor zover deze uiterlijk waarneembaar zijn. Net als bij een beschermd stads- of dorpsgezicht heeft de aanwijzing tot gevolg dat de gemeenteraad ter bescherming van het beschermde landschapsgezicht een bestemmingsplan moet vaststellen (artikel 26 van de Natuurbeschermingswet 1998).

2.1.4. *Opgravingen en vondsten*

Het doen van opgravingen is in beginsel verboden. Onder het doen van opgravingen wordt verstaan het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt. Archeologisch materiaal in de bodem is onvervangbaar en om die reden kwetsbaar; eenmaal vernietigd komt het niet meer terug. Opgraven wordt daarom als een noodoplossing beschouwd. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan een rijksdienst, een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente vergunning

¹¹ Volgens artikel 35, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 kunnen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gehoord de gemeenteraad, gedeputeerde staten, de Rijksplanologische Commissie en de Raad voor cultuur, stads- en dorpsgezichten aanwijzen als beschermd stads- en dorpsgezicht en kunnen zij zodanige aanwijzingen intrekken.

¹² Volgens artikel 36, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 stelt de gemeenteraad ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij het besluit tot aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht kan hiertoe een termijn worden gesteld.

¹³ Volgens artikel 37, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is het verboden in beschermd stads- of dorpsgezichten een bouwwerk geheel of gedeeltelijk af te breken zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (sloopvergunning).

verlenen opgravingen te doen op beschermde archeologische terreinen¹⁴. Aan deze vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Ook overtreding van het opgravingsverbod wordt aangemerkt als een strafbaar feit.

2.1.5. Gemeentelijke en provinciale monumenten

De Monumentenwet 1988 regelt alleen de aanwijzing van rijksmonumenten. Het vergunningenstelsel van de Monumentenwet 1988 heeft daarom ook alleen betrekking op rijksmonumenten.

Naast dit beschermingsregime bestaat het beschermingsregime van gemeenten en provincies. Gemeenten en provincies kunnen op grond van hun eigen monumentenverordening¹⁵ zelfstandig bescherming bieden aan individuele monumenten¹⁶ en stads- en dorpsgezichten.

De bescherming van gemeentelijke en provinciale monumenten kan zich behalve over panden ook uitstrekken over archeologische monumenten. Voor de gemeente is dit geregeld in de gemeentelijke monumentenverordening. In de praktijk wordt nog weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Gemeentelijke en provinciale monumenten mogen niet worden veranderd of gesloopt dan na schriftelijke vergunning van gemeente of provincie. Een belangrijk verschil tussen gemeentelijke en provinciale monumenten enerzijds en rijksmonumenten anderzijds is dat de Monumentenwet 1988 alleen van toepassing is op onroerende zaken, terwijl gemeenten en provincies ook roerende zaken, zoals monumentale schepen, kunnen beschermen. De Monumentenwet 1988 stelt bovendien een leeftijdsgrens van vijftig jaar. Gemeenten en provincies behoeven deze grens niet te stellen, zodat zij ook gebouwen van bijvoorbeeld vijf of tien jaar oud kunnen beschermen.

2.2. Voorgestelde wijzigingen van de Monumentenwet 1988 en andere wetten (Wet op de archeologische monumentenzorg)

Het voorstel van wet voor wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg (Wet op de archeologische monumentenzorg) voorziet in een regeling die zoveel mogelijk aansluit bij bestaande wet- en regelgeving.

¹⁴ Volgens artikel 39, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is het verboden opgravingen te doen zonder schriftelijke vergunning van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De vergunning kan worden verleend aan een rijksdienst, een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente en wordt voor een bepaalde opgraving of voor een bepaald gebied en voor een bepaalde tijd verleend. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan aan de vergunning voorschriften verbinden. In de "Beleidsregels opgravingsbevoegdheid" (Stcrt. 25 oktober 2001, nr. 207, p. 7) heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aangegeven hoe hij gebruik zal maken van zijn vergunningverlenende bevoegdheid, voor zover het gemeenten en instellingen voor wetenschappelijk onderwijs betreft.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de Provinciale Monumentenverordening 2001-2004 van de provincie Noord-Holland.

¹⁶ Bijvoorbeeld locatie voormalig kasteel of provinciale/gemeentelijke grenspaal

2.2.1. *Codificatie onderzoeksplicht*

Volgens het wetsvoorstel houden gemeenten bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening met (eventuele) archeologische monumenten¹⁷. Dit impliceert de plicht om kennis te vergaren omtrent het bodemarchief ter plaatse. Het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 zal in verband hiermee worden aangepast overeenkomstig de recente wijziging in verband met de zogeheten watertoets. Bij het vergaren van kennis omtrent het bodemarchief ter plaatse moet met name worden gedacht aan bureauonderzoek (raadplegen AMK, IKAW, waarnemingen in Archis en andere bronnen) en aan (inventariserend) veldonderzoek.

Het wetsvoorstel spreekt expliciet over aanwezige en te verwachten monumenten.

Dat betekent dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet alleen rekening moet worden gehouden met bekende monumenten, maar ook met de omstandigheid dat in bepaalde terreinen nog archeologische resten in de bodem kunnen worden aangetroffen.

Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is het goed voorstelbaar dat bij de totstandkoming van het bestemmingsplan een meer globale inventarisatie van archeologische waarden plaatsvindt en dat op het moment dat bouw- en aanlegvergunningen worden aangevraagd verder wordt ingezoomd op de aanwezige waarden (aanvullend onderzoek).

2.2.2. *Voorschriften aan aanlegvergunning, bouwvergunning of vrijstelling*

Volgens het wetsvoorstel kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat aan een aanlegvergunning, een reguliere bouwvergunning of een vrijstellingsbesluit voorschriften kunnen worden verbonden¹⁸. Daarbij kan in ieder geval worden gedacht aan het voorschrift dat technische maatregelen worden getroffen waardoor monumenten in de bodem kunnen worden behouden, het voorschrift dat een deskundig archeoloog tijdens de bouw of aanleg meekijkt met de bodemverstoring (archeologische begeleiding) en het voorschrift dat de aanvrager een opgraving laat verrichten. In verband hiermee zal artikel 56 van de Woningwet¹⁹ worden aangepast.

In het voorstel van wet wordt de in artikel 15, derde lid, eerste volzin, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen beperking buiten toepassing verklaard²⁰. Deze beperking houdt in dat aan een vrijstelling uitsluitend voorwaarden mogen worden verbonden ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de bepalingen, waarvan vrijstelling wordt verleend, in het plan zijn opgenomen.

¹⁷ Zie artikel 38, eerste lid, van het wetsvoorstel.

¹⁸ Zie de artikelen 39, derde lid, 40, tweede lid, en 41, tweede lid, van het wetsvoorstel.

¹⁹ Volgens artikel 56 van de Woningwet mogen burgemeester en wethouders aan de bouwvergunning slechts voorschriften verbinden ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de voorschriften strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk, waarop de aanvraag betrekking heeft, moet voldoen.

²⁰ Zie artikel 41, derde lid, van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel zal overigens niet leiden tot een wijziging van het bestaande systeem van bouw- en aanlegvergunningen.

2.2.3. *Archeologische attentiegebieden*

In het voorstel van wet wordt aan provincies de bevoegdheid toegekend archeologische attentiegebieden aan te wijzen²¹. Dit zijn gebieden die (naar verwachting) archeologisch waardevol zijn. De provincie wijzen deze gebieden alleen aan, voor zover geldende bestemmingsplannen uit een oogpunt van archeologische monumentenzorg onvoldoende bescherming bieden. De raad van de desbetreffende gemeente is verplicht bestemmingsplannen binnen het aangewezen gebied aan te passen. Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel gaat het om een dynamisch instrument, waarmee provincies ervoor kunnen zorgen dat de bestemmingsplannen in waardevolle gebieden voldoende zekerheid bieden dat op een verantwoorde wijze wordt omgesprongen met de archeologische waarden in de bodem.

2.2.4. *Versterking rol Minister van OCW*

In het voorstel van wet wordt de rol van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap versterkt. Hij zal onder meer een wettelijke adviesrol krijgen in het kader van de milieu-effectrapportage²². Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is het bedoeling dat projecten die op grond van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 een milieu-effectrapport behoeven, daarmee beter dan tot nu toe op archeologische aspecten kunnen en zullen worden beoordeeld. Het bevoegd gezag zal mede op basis van de uitgevoerde m.e.r. moeten aangeven of en zo ja welke inpassingsmaatregelen de initiatiefnemer van het project moet nemen in verband met de aanwezige archeologische waarden. Het is goed denkbaar dat met enige (plan)aanpassing veel van de aanwezige archeologie kan worden gespaard. In andere gevallen zullen opgravingen nodig zijn, of zal worden besloten dat de aanwezige archeologische waarden verloren mogen gaan.

2.3. *Wet op de Ruimtelijke Ordening*

Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument in de ruimtelijke ordening. Het is het enige instrument dat voor overheid en burgers rechtstreeks bindende voorschriften geeft over toegelaten bebouwing en over toegelaten gebruik van grond en bebouwing. Met het bestemmingsplan kan de gemeenteraad bepalen welke inrichting en bebouwing en welk gebruik in het plangebied is toegestaan. Het bestemmingsplan is daarmee een instrument om de bestemming, de inrichting en het beheer²³ van gronden te regelen.

Uit artikel 10, eerste lid, WRO in samenhang met artikel 12, eerste lid, Bro 1985 volgt dat een bestemmingsplan bestaat uit een plankaart waarop de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden worden

²¹ Zie artikel 44 van het wetsvoorstel.

²² Zie artikel III van het wetsvoorstel.

²³ Onder beheer wordt verstaan het handhaven van een "gerealiseerd" bestemmingsplan.

aangewezen, planvoorschriften, waarin de bestemmingen worden omschreven, voor zover nodig voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen gronden en opstallen, voor zover nodig voorschriften omtrent de uitwerkingsplicht, de wijzigingsbevoegdheid, de vrijstellingsbevoegdheid en de bevoegdheid nadere eisen te stellen, en in voorkomend geval een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan het doel of de doeleinden van een bestemming worden nagestreefd. Op grond van artikel 12, tweede lid, Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (verder: het Bro 1985) gaat een bestemmingsplan vergezeld van een toelichting. De toelichting kan van grote betekenis zijn voor de uitleg van het plan, maar maakt geen deel uit van het plan zelf.

Doeleindenomschrijving

De doeleindenomschrijving is een essentieel onderdeel van een bestemmingsplan.

In de voorschriften van een bestemmingsplan wordt voor elke bestemming aangegeven voor welk doel of voor welke doeleinden de desbetreffende gronden bestemd zijn.

Aan één bepaald perceel kunnen meerdere bestemmingen worden toegekend die naast elkaar kunnen bestaan (bijvoorbeeld "Agrarische doeleinden" en "waterwingebied"). In dat geval zijn er voor het desbetreffende perceel dus ook meerdere doeleindenomschrijvingen.

Nader afwegingsmoment

Het is niet toegestaan in de planvoorschriften een bepaling op te nemen op grond waarvan - afhankelijk van het plaatsvinden van een bepaalde gebeurtenis - een wijziging in de gebruiksmogelijkheden van bepaalde gronden kan optreden. Een bestemming kan uitsluitend worden gewijzigd met gebruikmaking van de artikelen 10, 11 of 15 van de WRO²⁴. Deze artikelen zien op wijziging, uitwerking en vrijstelling van een bestemmingsplan en het stellen van nadere eisen.

Evenmin is het toegestaan in de voorschriften een nader afwegingsmoment voor te schrijven ten aanzien van activiteiten die in het bestemmingsplan rechtstreeks zijn toegestaan. Een voorbeeld hiervan betreft de situatie dat voor het verlenen van een bouwvergunning nog een nadere afweging van burgemeester en wethouders is vereist²⁵. In een bestemmingsplan kan wel een voorschrift worden opgenomen dat de bouw- of aanlegvergunning slechts mag worden verleend als vooraf aan het verlenen van die vergunning van gedeputeerde staten een verklaring is ontvangen dat zij geen bezwaar hebben tegen het verlenen van de vergunning (artikel 16 WRO). Een dergelijk voorschrift moet worden gekoppeld aan een (binnenplanse) vrijstellingsregeling respectievelijk aan een aanlegvergunningstelsel.

²⁴ Zie onder meer de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 juni 1998 (BR 1998, p. 936; AB 1998, 338) inzake het bestemmingsplan "IJ-oeveren" van de gemeente Amsterdam en 8 februari 2000 (BR 2000, p. 742) inzake dwangsbesluit Schouwen-Duiveland.

²⁵ Voor gronden die in het bestemmingsplan zijn bestemd voor bijvoorbeeld de bouw van woningen, is het niet toegestaan in de bouwvoorschriften op te nemen dat de woningen alleen mogen worden gebouwd nadat is gebleken dat wordt voldaan aan de regelgeving op het gebied van wegverkeersgeluid. Een dergelijk voorschrift zou een nader afwegingsmoment (beoordeling toelaatbare geluidhinder) introduceren ten aanzien van de bouw van de woningen.

Geen onnodige beperkingen

Planvoorschriften mogen uitsluitend worden gesteld, indien deze nodig zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Planvoorschriften die niet ruimtelijk relevant zijn, horen niet in een bestemmingsplan thuis. Dit volgt uit artikel 10, eerste lid, eerste volzin, WRO. In dit artikellid is bepaald dat voorschriften uitsluitend mogen worden gesteld, voor zover zij nodig zijn in verband met de bestemming, terwijl de bestemming van de in het plan begrepen grond uitsluitend mag worden aangewezen, voor zover dit nodig is ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorbeelden van bepalingen die in beginsel niet nodig zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening, zijn bepalingen die de toelaatbaarheid van detailhandelsvestigingen afhankelijk stellen van een bepaalde branche en/of een bepaald assortiment. Een bestemmingsplan mag namelijk niet worden gebruikt voor het regelen van concurrentieverhoudingen (branchering).

Gebruiksverbod

Uit de aard van het bestemmingsplan, het stelsel van voorschriften behorend bij het plan en/of het doel dat de gemeentelijke wetgever blijkens de toelichting met het plan heeft beoogd, vloeit niet zonder meer voort dat het verboden is de gronden op een andere wijze te gebruiken dan overeenkomstig de in het plan aangegeven bestemming. Een dergelijk verbod geldt pas als dit expliciet in de planvoorschriften is opgenomen. Een gebruiksverbod kan betrekking hebben op werken en werkzaamheden in de zin van artikel 14 WRO. Voor gebruik dat aan een aanlegvergunningstelsel is gekoppeld, mag niet tevens een gebruiksverbod worden gesteld. Immers, in dat geval zou een aanlegvergunning nooit verleend kunnen worden.

2.3.1. *Globaal plan*

Op basis van de artikelen 10 en 11 van de WRO en 12 van het Bro 1985 kunnen vier soorten bestemmingsplannen worden onderscheiden:

1. het gedetailleerde plan (zonder uitwerkingsplicht);
2. het globale plan met uitwerkingsplicht;
3. het globale eindplan en
4. een bestemmingsplan met een mengvorm van globale eindbestemmingen, globale bestemmingen met uitwerkingsplicht en gedetailleerde bestemmingen.

Het verschil tussen een globaal eindplan en een globaal plan met uitwerkingsplicht bestaat hierin dat een globaal eindplan geen uitwerkingsbepalingen kent. Na uitwerking kan een globaal plan met uitwerkingsplicht een gedetailleerd plan worden.

Artikel 10 WRO laat de gemeenteraad in beginsel de keuze tussen een (meer) gedetailleerd plan en een globaal plan. In een gedetailleerd plan liggen bestemmingen nauwkeurig omschreven vast. Een dergelijk plan geeft precies aan waar en hoe mag worden gebouwd en welk gebruik van gronden en opstallen is verboden. Een globaal bestemmingsplan geeft ruim omschreven bestemmingen en daarbij behorende doeleindenomschrijvingen die de grondgebruiker veel vrijheid en benuttingsmogelijkheden laat.

2.3.2. *Parapluplan*

Een zogenaamd paraplu- of facetbestemmingsplan heeft betrekking op één of enkele aspecten die normaal regeling vinden in een bestemmingsplan. Met behulp van een parapluplan kunnen allerlei regelingen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, maar die in de loop der jaren verschillend zijn geregeld, worden vervangen door één nieuwe en uniforme regeling voor alle bestemmingsplannen op het gemeentelijk grondgebied. Een dergelijk plan kan ook worden gebruikt om een aspect (bijvoorbeeld de bescherming van archeologische waarden) op korte termijn voor het gehele grondgebied te regelen.

2.3.3. *Flexibiliteit*

De wet (artikelen 11, 12 en 15 WRO) biedt een aantal mogelijkheden om flexibiliteit aan te brengen in een bestemmingsplan. Het gaat om:

- uitwerkingsplicht;
- wijzigingsbevoegdheid;
- binnenplanse vrijstelling;
- nadere eisen;
- voorlopige bestemming.

Voor sommige veranderingen kan worden volstaan met een binnenplanse vrijstelling, voor andere (zwaardere) zaken is een wijzigingsbevoegdheid of zelfs een planherziening nodig. Hieronder wordt kort bij deze flexibiliteitsinstrumenten stilgestaan.

2.3.3.1 *Uitwerkingsplicht (artikel 11 WRO)*

Het geven van een globale bestemming die op een later tijdstip moet worden uitgewerkt (uitwerkingsplicht), heeft als voordeel dat de bestemmingen en bebouwingsvoorschriften voor (een deel van) het plangebied niet direct behoeven te worden vastgesteld. Op deze wijze kunnen verschillende alternatieven zo lang mogelijk worden opengehouden.

Uit artikel 11, eerste lid, vloeit voort dat de in het plan opgenomen plicht tot uitwerking onvoorwaardelijk moet zijn geformuleerd en niet afhankelijk mag zijn van onzekere gebeurtenissen²⁶.

Het bestemmingsplan moet regels bevatten volgens welke het gemeentebestuur het plan moet uitwerken (uitwerkingsregels). Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat deze uitwerkingsregels voldoende inzicht moeten geven in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het uit te werken plandeel. Uitwerkingsbepalingen worden veelal opgenomen om de realisatie van (grootschalige) nieuwe ontwikkelingen te begeleiden.

In een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht wordt vrijwel altijd een voorlopig bouwverbod opgenomen. Op grond van dit voorlopig bouwverbod is het verboden te bouwen, alvorens een uitwerkingsplan van kracht is (voorlopig bouwverbod). Ontbreekt een dergelijk bouwverbod, dan kan een aanvraag om een bouwvergunning uitsluitend worden getoetst aan de globale bestemming en de uitwerkingsregels. Deze zullen veelal weinig beperkingen aan het bouwen stellen. Het voorlopig bouwverbod geldt

²⁶ Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 juli 2002 inzake bestemmingsplan "Kern Pey" van de gemeente Echt (LJN-nummer: AE5369).

overigens niet voor vergunningsvrije bouwwerken, zoals tuinmeubilair, erf- en terreinafscheidingen en veranderingen van niet-ingrijpende aard aan een bouwwerk (artikel 20 WRO).

Artikel 11 van de WRO stelt geen termijn, waarbinnen aan een verplichting tot uitwerking van het plan uitvoering moet worden gegeven. Uiteraard moet deze verplichting redelijkerwijs binnen de planperiode kunnen plaatsvinden. Om te voorkomen dat onnodig lang zou moeten worden gewacht op de totstandkoming van een uitwerkingsplan, bieden de meeste bestemmingsplannen de mogelijkheid vrijstelling te verlenen van het voorlopig bouwverbod, nadat vooraf van gedeputeerde staten een verklaring is ontvangen dat zij geen bezwaar hebben tegen het verlenen van de vrijstelling (vooruitloopregeling of binnenplanse anticipatie). Deze vrijstellingsbevoegdheid is gebaseerd op artikel 16 WRO²⁷.

2.3.3.2 *Wijzigingsbevoegdheid (artikel 11 WRO)*

In tegenstelling tot bij de uitwerkingsplicht heeft de planwetgever bij een wijzigingsplan een discretionaire bevoegdheid (zowel wat betreft de vraag of van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt als wat betreft de inhoudelijke afweging).

Het is de bedoeling van de wetgever geweest om met de wijzigingsbevoegdheid een soepele aanpassing van bestemmingsplannen aan zich wijzigende omstandigheden mogelijk te maken, zonder dat de waarborgen van belanghebbenden al te zeer in gevaar komen.

De realisering van een bestemming kan met behulp van een wijzigingsbevoegdheid afhankelijk worden gesteld van een "onzekere gebeurtenis in de toekomst, waarvan ten tijde van de vaststelling en goedkeuring van het plan niet zeker is of en wanneer aan die voorwaarde zal worden voldaan"²⁸. Dat betekent bijvoorbeeld dat een beschermingsregime (voor archeologische waarden) via een wijzigingsbevoegdheid kan worden opgelegd of uitgebreid, indien tijdens de planperiode blijkt dat deze bescherming noodzakelijk is (zie paragraaf 4.4 van de voorbeeldvoorschriften).

Gebruikmaking van een wijzigingsbevoegdheid mag niet leiden tot een ingrijpende verandering in de structuur van een plan of plangedeelte. Voor dergelijke ingrijpende wijzigingen van de ruimtelijke structuur is het zwaardere middel van een planherziening geschikt. Voor de oplegging of uitbreiding van een beschermingsregime kan een planherziening noodzakelijk zijn, indien het beschermingsregime voor een groot gebied gaat gelden of wanneer aan dit regime vergaande beperkingen zijn gekoppeld.

Een wijzigingsbevoegdheid moet voldoende objectief zijn begrensd. Dit vereiste is een uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel. Uit de redactie van de wijzigingsbevoegdheid moet voor de burgers in voldoende mate

²⁷ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 augustus 2001 inzake bestemmingsplan "Zenderpark" van de gemeente IJsselstein (LJN-nummer: AD3370).

Overigens zij opgemerkt dat volgens deze uitspraak zelfstandig bezwaar bij gedeputeerde staten openstond tegen de verklaring van geen bezwaar. Op grond van artikel 55, aanhef en onder a, WRO, zoals deze luidt sinds 3 april 2000, is de verklaring van geen bezwaar niet meer afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep.

²⁸ Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 juli 2003 inzake bestemmingsplan "Wooneilanden Houthavens" van de gemeente Amsterdam (LJN-nummer: AI0175).

duidelijk zijn in welke gevallen en onder welke omstandigheden gebruik mag worden gemaakt van de bevoegdheid en waartoe het gebruik maken van die bevoegdheid eventueel kan leiden. Daarbij kan worden gedacht aan een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de verplaatsing van een binnen de gemeente gelegen bedrijf om milieutechnische redenen.

2.3.3.3 *Vrijstelling (artikel 15 WRO)*

De betekenis van de vrijstelling als flexibiliteitsinstrument is relatief beperkt. Uit de tekst van artikel 15 WRO blijkt dat een vrijstellingsbevoegdheid uitsluitend betrekking kan hebben op beperkende voorschriften, zoals bebouwingsvoorschriften, voorschriften over de categorieën van bedrijven die op bepaalde gronden zijn toegestaan, of gebruiksverboden.

De vrijstellingsbevoegdheid leent zich niet voor het veranderen van de bestemming. Met een vrijstelling kan dan ook slechts op ondergeschikte onderdelen worden afgeweken van het plan, bijvoorbeeld voor het toestaan van een grotere (goot)hoogte.

Vrijstelling is alleen mogelijk per afzonderlijk, concreet geval. Het is dus niet de bedoeling om via het opnemen van een vrijstellingsbevoegdheid in het algemeen onbeperkte mogelijkheden te bieden ten aanzien van punten waarover het gemeentebestuur zich nog niet heeft uitgesproken. In zoverre verschilt de vrijstellingsbevoegdheid van de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid die in beginsel leiden tot besluiten van algemene strekking.

Evenals de wijzigingsbevoegdheid dient de vrijstellingsbevoegdheid in het belang van de rechtszekerheid in voldoende mate objectief te zijn begrensd. Het plan moet daarom voldoende duidelijke vrijstellingsregels bevatten.

Een vrijstelling mag onder voorwaarden worden verleend. Het verbinden van voorwaarden aan een vrijstelling dient plaats te vinden bij het verlenen van de vrijstelling. Het is niet mogelijk in een later stadium nog voorwaarden te verbinden aan een reeds verleende vrijstelling. Het is op zichzelf niet nodig dat in de voorschriften van het bestemmingsplan is bepaald welke voorschriften aan een te verlenen vrijstelling kunnen worden verbonden. De voorwaarden moeten dienen ter behartiging van relevante planologische belangen (artikel 15, derde lid, WRO). Verder dienen de voorwaarden duidelijk en uitvoerbaar te zijn.

Aan een vrijstelling kan een termijn worden verbonden, waarbinnen van de vrijstelling gebruik moet zijn gemaakt.

2.3.3.4 *Nadere eisen (artikel 15 WRO)*

De bevoegdheid nadere eisen te stellen, kan worden gebruikt om op een later tijdstip dan bij de totstandkoming van het plan te beoordelen of op bepaalde punten een nader voorschrift noodzakelijk is. Zij houdt dan een beperking in van hetgeen zonder de toepassing van die bevoegdheid op grond van de planvoorschriften mogelijk zou zijn.

Nadere eisen kunnen betrekking hebben op de vorm van een bouwwerk (bijvoorbeeld goothoogte of dakhelling) of de situering van een bouwwerk binnen een bouwblok.

Een nadere eis mag alleen worden gesteld in een concreet geval en kan dus geen algemeen voorschrift bevatten. Het opnemen van de mogelijkheid om in het algemeen nadere eisen te stellen, kan alleen via een uitwerkingsplicht.

Uit het woord “nader” volgt dat het bestemmingsplan basiseisen moet bevatten omtrent het punt ten aanzien waarvan een nadere eis wordt gesteld. Het stellen van nadere eisen ten aanzien van aspecten waaromtrent in het bestemmingsplan niets is geregeld, wordt te verstrekkend geacht.

In het belang van de rechtszekerheid dienen de voorschriften die de nadere eisen-bevoegdheid regelen, voldoende objectief te zijn begrensd. Het criterium “indien en voor zover dit noodzakelijk is ter bescherming van landschapswaarden” was niet voldoende duidelijk als begrenzing bij een nadere eisen-regeling met betrekking tot de situering van nieuw op te richten bebouwing in relatie tot de bestaande bebouwing²⁹.

2.3.3.5 Voorlopige bestemming (artikel 12 WRO)

Een voorlopige bestemming is een bestemming die tijdelijk wordt vastgesteld in afwachting van een definitieve bestemming. Hiervoor is een regeling opgenomen in de artikelen 12 WRO en 17 Bro 1985.

Het bestemmingsplan moet de geldigheidsduur van de voorlopige bestemming aangeven. Er mag geen onzekerheid bestaan over het tijdstip waarop de voorlopige bestemming wordt vervangen door de definitieve bestemming. Het vervallen van een voorlopige bestemming mag dan ook niet afhankelijk mag worden gesteld van een gebeurtenis waarvan het tijdstip (nog) niet vaststaat. Ingevolge artikel 33 WRO dient een bestemmingsplan tenminste eenmaal in de tien jaar te worden herzien. In verband hiermee kan voor een voorlopige bestemming geen termijn worden gesteld die langer duurt dan tien jaar.

De voorlopige bestemming kan alleen worden aangewezen voor een terrein waarvoor bij hetzelfde plan ook een definitieve bestemming wordt bepaald.

Een voorlopige bestemming kan worden gebruikt om het bestaande gebruik voortgang te laten vinden tot het moment, waarop de definitieve bestemming zal worden gerealiseerd. Een voorlopige bestemming biedt de grondgebruiker meer zekerheid en mogelijkheden dan de overgangsregeling in het plan.

De rechtsfiguur van de voorlopige bestemming leent zich niet alleen voor de voortzetting van bestaand gebruik. Een voorlopige bestemming kan ook worden gebruikt om voor een beperkte periode een ander gebruik van de grond dan het bestaande gebruik toe te staan.

Een voorlopige bestemming kan bijvoorbeeld van toepassing zijn op een stortplaats, of de tijdelijke bouwplaatsen langs de Betuweroute. In het plan is dan tevens de definitieve bestemming/inrichting van de stortplaats na sluiting aangegeven.

²⁹ KB 20 augustus 1991, AB 1992, 391 (Scherpenzeel)

De voorlopige bestemming zal naar haar aard een bestemming voor een tijdelijk gebruiksdoel moeten zijn. De voorlopige bestemming mag niet tot gevolg hebben dat de verwezenlijking van de definitieve bestemming binnen de planperiode wordt bemoeilijkt. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het stellen van een termijn voor de voorlopige bestemming, alsmede bij het verlenen van bouw- of aanlegvergunningen. De geldigheidsduur van deze bouw- of aanlegvergunningen moet overeenkomen met de termijn van de voorlopige bestemming. Na het verstrijken van de termijn moet het (bouw)werk of de werkzaamheid worden verwijderd of beëindigd of op andere wijze met het bestemmingsplan in overeenstemming worden gebracht. Met deze regeling kan ervoor worden gezorgd dat de desbetreffende gronden geschikt blijven voor verwezenlijking van de definitieve bestemming.

2.3.4. *Aanlegvergunningenstelsel (artikel 14 WRO)*

Voor bouwen is in artikel 40 Woningwet een vergunningenstelsel in het leven geroepen.

Voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden, kan in een bestemmingsplan een aanlegvergunningenstelsel worden opgenomen.

Noodzaakcriterium

Het opnemen van een aanlegvergunningenstelsel moet noodzakelijk zijn en strekken ter bescherming van de bestemming die in het plan aan het terrein is gegeven. Een vergunningvereiste is niet noodzakelijk als het gaat om werken of werkzaamheden waarvan bij voorbaat vaststaat dat deze in strijd zijn met de aan de desbetreffende gronden gegeven bestemming en daarom *geheel* verboden moeten worden. In dat geval is het opnemen van een gebruiksverbod in de planvoorschriften aangewezen. Een vergunningvereiste is evenmin noodzakelijk, indien vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening sprake is van werken of werkzaamheden van niet ingrijpende betekenis, als bij voorbaat vaststaat dat de werken en/of werkzaamheden in overeenstemming zijn met de bestemming of als het gaat om normale onderhoudswerkzaamheden in het kader van de agrarische bedrijfsvoering (plant- en zaaiklaar maken of oogsten).

Niet tot normaal agrarisch bodemgebruik behoren werken en werkzaamheden die erop zijn gericht de cultuurhistorische bodemomstandigheden te wijzigen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd egaliseren, diepploegen (dieper dan 30 cm), diepwoelen, verschralen, aanleggen drainage en intensiveren drainage.

Rechtstreeks verband

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 14 WRO volgt dat er een rechtstreeks verband moet bestaan tussen de te beschermen bestemming en het aanlegvergunningenstelsel. De te beschermen (bv. cultuurhistorische) waarden moeten in één van de in het plan opgenomen bestemmingen zijn omschreven.

Het vereiste dat er een rechtstreeks verband moet bestaan tussen de te beschermen bestemming en het aanlegvergunningenstelsel, houdt in dat alleen ten behoeve van de (op de plankaart aan)gegeven bestemming een aanlegvergunning kan worden geëist. Aanduidingen op de plankaart kunnen

op zichzelf niet door middel van het vereiste van een aanlegvergunning worden beschermd.

Aan gronden kan ook een dubbelbestemming (meervoudige bestemming) worden gegeven. Men moet hierbij denken aan een combinatie van twee of meer bestemmingen die normaliter enkelvoudig worden gegeven. Bij een dubbelbestemming, waarbij sprake kan zijn van onderling strijdige functies, moet de onderlinge verhouding worden geregeld³⁰. Een voorbeeld van een dergelijke voorrangsregeling is opgenomen in hoofdstuk 4 (Voorbeeldvoorschriften).

Werken en werkzaamheden

Onder werken en werkzaamheden als bedoeld in artikel 14 WRO vallen vooral veranderingen in de oppervlaktestructuur van een terrein, zoals het egaliseren, het ophogen of afgraven van grond, het rooien, vellen of beschadigen van houtopstanden, het ontginnen, het aanbrengen van erfverhardingen en de aanleg of het verharderen van wegen, het aanbrengen of ingraven van leidingen, het bebossen van gronden, het graven of dempen van greppels of sloten, of het op andere wijzen verlagen of verhogen van het grondwaterpeil. Ook bouwwerkzaamheden, zoals het bouwrijp maken van een gebied of het aanbrengen van funderingen, en typisch agrarische werkzaamheden, zoals het omzetten van bouwland in grasland of omgekeerd, het maaien of scheuren van grasland, de teelt van snijmaïs, bloembollen of asperges, boomteelt, ploegen of spitten, het gebruik en de opslag van organische mest, het gebruik van kunstmest en van chemische bestrijdingsmiddelen, kunnen vallen onder werken en werkzaamheden als bedoeld in artikel 14 WRO.

2.3.5. *Beschrijving in hoofdlijnen*

De beschrijving in hoofdlijnen is in 1985 in artikel 12 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 opgenomen. Dit instrument dat aanvankelijk met groot enthousiasme werd begroet, heeft in de praktijk toch niet gebracht wat er bij de introductie van werd verwacht.

Aan de beschrijving in hoofdlijnen werden drie functies toegedacht, te weten afstemming, toetsing en uitvoering.

De toetsingsfunctie kan (beter) rechtstreeks in de desbetreffende onderdelen van de planvoorschriften worden vastgelegd, bij de vrijstellingsbepalingen en aanlegvergunningen. De afstemmings- en uitvoeringsfuncties hebben een meer beleidsmatig karakter en kunnen evengoed in de bij het bestemmingsplan behorende toelichting worden opgenomen. Voor zover gepoogd wordt de onderlinge verhouding tussen de verschillende doeleinden in een doeleindenomschrijving vast te leggen, kan dit ook beter en duidelijker in de desbetreffende doeleindenomschrijving worden geregeld.

De jurisprudentie ten aanzien van dit instrument heeft het gebruik ervan niet bevorderd, omdat de Raad van State hoge eisen stelde aan de formulering van de beschrijving in hoofdlijnen, voor zover daaraan een toetsingsfunctie werd toegedacht. Deze bepalingen moesten voldoende concreet zijn.

³⁰ Zie onder KB 2 september 1993, nr. 93.001784 (Holten), KB 2 april 1984, nr. 24 (Bergambacht) en KB 14 februari 1985, nr. 28 (Bergen L).

Omdat in een beschrijving in hoofdlijnen veelal flexibiliteitsbepalingen (toetsing) en meer beleidsmatige aspecten zijn opgenomen is het noodzakelijk het onderscheid daartussen duidelijk in de beschrijving in hoofdlijnen naar voren te laten komen, onder andere in de formulering van de bepalingen, zodat geen misverstand kan ontstaan over de aard van de opgenomen bepalingen³¹.

In de in hoofdstuk 4 opgenomen voorbeeld-voorschriften is geen voorbeeld opgenomen voor een beschrijving in hoofdlijnen. Naar onze mening kunnen de daarin te regelen zaken beter in de 'normale' voorschriften worden opgenomen, respectievelijk in de toelichting behorende bij het bestemmingsplan. Bovendien zal de beschrijving in hoofdlijnen naar verwachting bij de (fundamentele) herziening van de WRO verdwijnen.

2.4. Fundamentele herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening

Volgens de Memorie van Toelichting³² bij de nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening wordt met het wetsvoorstel een eerste stap gezet in de richting van de Wro als kaderwet voor de leefomgeving. Het huidige decentrale stelsel blijft behouden. Gestreefd wordt naar een eenvoudiger en effectiever stelsel van instrumenten, waarin het bestemmingsplan de spil vormt. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat normstelling geschiedt door het meest geschikte (=laagste, bestemmingsplan) overheidsorgaan met een goede doorwerking van hoger overheidsbeleid.

De planologische kernbeslissing, het streekplan en de regionale en gemeentelijke structuurplannen zullen verdwijnen en worden vervangen door structuurvisies.

Structuurvisies zijn gericht op het scheppen van ruimtelijke samenhang en vormen het vertrekpunt voor de afweging van elke concrete ruimtelijke beslissing. De structuurvisie is alleen bindend voor het openbaar lichaam dat de structuurvisie heeft vastgesteld, en is niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Het vormt een afwegingskader voor alle ruimtelijk relevante activiteiten en waarden (integrale ruimtelijke visie op de leefomgeving, ruimtelijke samenhang) of belicht juist een bepaald aspect (windenergie, locaties voor afvalverwerking).

Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening en heeft een dubbele functie:

- de sturingsfunctie: bevorderen van gewenst en tegengaan van ongewenst grondgebruik;
- de waarborgfunctie: juridische basis voor iedereen betreffende wat is toegestaan in een bepaald gebied.

³¹ In dit kader kan nog worden verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 januari 2003 (LJN-nummer: AF 3503, BR 2003, p. 957-962) die betrekking heeft op het bestemmingsplan Koninginnebuurt van de gemeente Haarlem. Dit bestemmingsplan was opgesteld als beschermend bestemmingsplan ten behoeve van het beschermd stadsgezicht Haarlem. In het bestemmingsplan was een beschrijving in hoofdlijnen opgenomen die voor een deel in het belang van de te beschermen cultuurhistorische waarden inspanningsverplichtingen voor het gemeentebestuur bevatten. Volgens de uitspraak werd een te groot gewicht toegekend aan de beschrijving in hoofdlijnen, zodat deze bepaling niet gehandhaafd kon worden.

³² TK 2002-2003, 28916, nr. 3

De centrale positie van het bestemmingsplan wordt versterkt door de verplichting voor het gehele gemeentelijke grondgebied (dus niet alleen het buitengebied) een bestemmingsplan vast te stellen.

Een bestemmingsplan wordt vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening (noodzaakcriterium) en kan op verschillende manieren worden vormgegeven (globaal, gedetailleerd en mengvormen). Door de kortere procedure kan gemakkelijker worden ingespeeld op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen.

In een acute situatie kan een gebied worden beschermd met een voorbereidingsbesluit, waaraan een excessenregeling is gekoppeld. Hierin kan een verbod worden opgenomen om zonder of in afwijking van een vergunning werken of werkzaamheden uit te voeren, het gebruik van gronden of bouwwerken te wijzigen of te slopen.

Voor ondergronds bouwen en gebruiken zijn in het wetsvoorstel geen specifieke bepalingen opgenomen. Dit moet worden geregeld in het bestemmingsplan. Wel is in de algemene begripsbepaling expliciet opgenomen dat onder grond, gronden of gebied ook de ondergrond moet worden verstaan.

In het bestemmingsplan kunnen (milieu)kwaliteitsnormen³³ worden opgenomen die op grond van de wet of de jurisprudentie volledig bindend zijn, en kwaliteitsnormen, waaraan de planopsteller uit zichzelf een volledige binding toekent. Deze normen zijn medebepalend voor het grondgebruik en de toetsing van bouwwerken.

Bestemmingsplannen moeten in het belang van de gemeente zelf en haar burgers actueel zijn (rechtszekerheid en ruimtelijke samenhang). Om dit te stimuleren voorziet het wetsvoorstel onder meer in een kortere procedure. De provinciale goedkeuring achteraf wordt vervangen door normstellende bevoegdheden voor rijk en provincie vooraf (verordening, aanwijzingsbevoegdheid), een toetsingsmoment in de procedure en de mogelijkheid zelf een bestemmingsplan vast te stellen. De beoordeling van alle details van het plan zonder dat provinciale belangen in het geding zijn en van de manier waarop met bedenkingen is omgegaan, behoort niet meer tot de provinciale taak. Dit is een eigen verantwoordelijkheid van de gemeente met controle door de rechter.

Afwijken van het bestemmingsplan kan alleen als het plan of een algemene maatregel van bestuur daarin voorziet (binnenplanse of buitenplanse ontheffing). Voor bouwaanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan, moet het bestemmingsplan worden herzien. Dit kan op aanvraag van een burger. De aanvraag voor een bouwvergunning kan parallel aan de wijziging van het bestemmingsplan worden voorbereid.

In verband met de kortere bestemmingsplanprocedure zou de zelfstandige projectprocedure verdwijnen. Er kan worden gewerkt met kleinere, projectgerichte bestemmingsplannen. De zwaarte van de voorbereiding

³³ Daarbij kan worden gedacht aan geluidemissienormen, normen voor externe veiligheidsrisico's en ook aan bijvoorbeeld sluitingstijden voor horeca.

hangt af van de mogelijkheden die het plan biedt. Hoe ingrijpender die mogelijkheden zijn, des te zwaarder de eisen zijn die worden gesteld aan die voorbereiding.

Na kritiek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op het wetsvoorstel Wro heeft de Minister van VROM recent besloten het wetsvoorstel aan te passen en het projectbesluit - als opvolger van de zelfstandige projectprocedure van het huidige artikel 19 WRO – in dit voorstel op te nemen.

Het wetsvoorstel zal overigens niet leiden tot een wijziging van het bestaande systeem van bouw- en aanlegvergunningen.

2.5. Woningwet³⁴

De Woningwet verbiedt het bouwen zonder of in afwijking van een vergunning (bouwvergunning)³⁵. Volgens artikel 1, eerste lid, onder a, Ww wordt onder bouwen verstaan “het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats”.

Het begrip bouwwerk wordt in de Woningwet niet gedefinieerd. Volgens de Modelbouwverordening is een bouwwerk “elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct hetzij indirect steun vindt in of op de grond”

De rechter bakent het begrip bouwwerk af aan de hand van de criteria bouwconstructie (een samengesteld maaksel), een zekere omvang van het bouwwerk en de plaatsgebondenheid van de constructie. Bij de omvang van het bouwwerk moet niet alleen naar de afmetingen, maar ook naar de invloed op de omgeving worden gekeken. De kennelijke bedoeling van een min of meer permanente aanwezigheid levert plaatsgebondenheid op.

De Woningwet kent drie categorieën bouwwerken: bouwvergunningvrij, licht bouwvergunningplichtig en regulier bouwvergunningplichtig. In de wet is vastgelegd welke bouwwerken bouwvergunningvrij zijn of slechts een licht-bouwvergunningsprocedure doorlopen. Als het bouwplan voldoet aan de voorwaarden voor bouwvergunningvrij bouwen³⁶, mag zonder bouwvergunning worden gebouwd. De regels in het bestemmingsplan, de gemeentelijke bouwverordening en ook de gemeentelijke welstandseisen zijn in dat geval niet van toepassing.

Voor het bouwen in, op, aan of bij een Rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument is altijd een bouwvergunning nodig. Dit geldt ook voor het bouwen in een door het Rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht. Zelfs bij

³⁴ Voor een uitgebreide beschrijving van de relatie tussen de herziene Woningwet en de Monumentenwet 1988 bij de bescherming van monumenten wordt verwezen naar het artikel van mr.ing. Th. Peters, “Verstrekkende monumentenbescherming: de relatie tussen de herziene Woningwet en Monumentenwet 1988 bij de bescherming van monumenten”, BR 2003, nr. 11, p. 923-929.

³⁵ Zie artikel 40, eerste lid, van de Woningwet.

³⁶ Deze voorwaarden zijn opgenomen in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken van 13 juli 2002.

het plegen van normaal onderhoud en als de verbouwing door de gemeente is opgelegd, is een bouwvergunning nodig.

De bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd als het bouwplan, waarvoor zij wordt aangevraagd, in strijd is met het bestemmingsplan, de bouwverordening, het Bouwbesluit, redelijke eisen van welstand of wanneer een ingevolge de Monumentenwet 1988 benodigde vergunning ontbreekt³⁷. Dit systeem van een beperkt aantal dwingende weigeringsgronden wordt ook wel het linitatief-imperatieve stelsel (lis) genoemd.

Strijd met het bestemmingsplan is er in de eerste plaats indien de bestemming geen bebouwing toelaat, maar ook als op zichzelf wel bebouwing is toegestaan maar niet voor het doel waarvoor het te bouwen bouwwerk kennelijk is bedoeld (doeleindenomschrijving). Veelal zijn vrijstellingen mogelijk die ertoe strekken beperkingen die uit de planvoorschriften voortvloeien, buiten werking te stellen. Van sommige voorschriften kan op grond van een vrijstellingsmogelijkheid in de planvoorschriften zelf vrijstelling worden verleend (artikel 15 WRO), van andere planvoorschriften kan alleen vrijstelling worden verleend via een van de vrijstellingsmogelijkheden genoemd in de artikelen 17 (tijdelijke vrijstelling) en 19 WRO.

2.6. Wet milieubeheer

Het begrip "milieu" in de Wet milieubeheer moet ruim worden uitgelegd. Hieronder vallen ook cultuurhistorische en archeologische waarden. In de bijlagen C en D bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 zijn de activiteiten en besluiten genoemd ten aanzien waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt respectievelijk moet worden beoordeeld of een milieu-effectrapport moet worden gemaakt³⁸. Een milieu-effectrapport bevat onder meer een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu en van de gevolgen die de voorgenomen activiteit kan hebben voor het milieu. Cultuurhistorie is een aspect dat deel uitmaakt van de milieu-effectrapportage. De milieu-effectrapportage moet de cultuurhistorische betekenis van het gebied beschrijven.

Voor plannen en projecten die worden uitgevoerd in gevoelige gebieden geldt op grond van de bijlagen C en D bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 eerder een m.e.r.(beoordelings)plicht. In 1999 is de omschrijving van gevoelige gebieden³⁹ uitgebreid met de op grond van de Monumentenwet 1988 aangewezen (archeologische) monumenten.

³⁷ Zie artikel 44, eerste lid, van de Woningwet.

³⁸ Op grond van bijvoorbeeld categorie 10.2 van bijlage D bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, voor zover hier relevant, moet een mer-beoordelingsprocedure worden gevolgd in gevallen waarin de uitbreiding van een golfbaan betrekking heeft op gronden met een andere dan agrarische bestemming. Volgens een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 juli 2003 (LJN-nummer: AH9880) kan niet worden gesproken van een uitsluitend agrarische bestemming als de gronden op de plankaart zijn aangeduid als "archeologisch waardevol". Om die reden moest voor de uitbreiding van de golfbaan een mer-beoordelingsprocedure worden gevolgd.

³⁹ Zoals opgenomen in onderdeel A van de bijlage die behoort bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

In opdracht van de ministeries van VROM, LNV en OCW is de huidige m.e.r.-praktijk recentelijk geëvalueerd. In het door NovioConsult te Nijmegen opgestelde rapport "Evaluatie m.e.r. 2003" van 4 november 2003 wordt aanbevolen de positie van oudheidkundige/cultuurhistorische aspecten in de m.e.r. te verbeteren, met name door meer aandacht in richtlijnenadvies en toetsing vanuit de Commissie m.e.r. en door het verankeren van de rol als wettelijk adviseur van ROB/RMZ⁴⁰.

⁴⁰ Bij besluit van 27 juni 2001 is richtlijn 2001/42/EG vastgesteld (richtlijn strategische milieubeoordeling, SMB). Deze richtlijn moet op 1 juli 2004 zijn omgezet in Nederlands recht. Deze omzetting zal consequenties hebben voor de huidige m.e.r.-regelgeving.

3. Bescherming archeologische waarden in bestemmingsplan

Sinds de oprichting van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek zijn vele archeologische voorwerpen en vindplaatsen aangemeld. Al deze gegevens zijn opgenomen in een centrale databank, Archis (Archeologisch Informatie Systeem). Op basis van dit bestand is voor elke provincie een Archeologische Monumentenkaart (AMK) gemaakt.

De AMK geeft per provincie een overzicht van alle bekende, waardevol geachte, archeologische terreinen. De kaart is een momentopname; om de paar jaar wordt de kaart geactualiseerd.

Aan een aantal van deze terreinen is met behulp van de criteria kwaliteit, zeldzaamheid en contextwaarde een waarde toegekend. Onderscheiden worden terreinen van archeologische waarde, terreinen van hoge archeologische waarde en terreinen van zeer hoge archeologische waarde. De terreinen van zeer hoge archeologische waarde zijn gedeeltelijk beschermd op basis van de Monumentenwet 1988. Volgens de nieuwe standaard voor de AMK zullen de oude stads- en dorpskernen de aanduiding terrein van hoge archeologische waarde krijgen.

Een aantal terreinen is nog niet gewaardeerd. Bij deze zogenoemde terreinen van archeologische betekenis worden op grond van vondsten en/of waarnemingen meer archeologische sporen en vondsten verwacht. Het is bedoeling dat de AMK in de toekomst geen ongewaardeerde terreinen meer zal bevatten.

Niet uitgesloten is dat buiten de op de AMK aangegeven gebieden ook waardevolle archeologische resten verborgen liggen. De Indiatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) doet voorspellingen over de omvang van dat archeologisch potentieel.

Op deze verwachtingenkaart is aangegeven hoe hoog de kans is dat in een bepaald gebied archeologische resten worden aangetroffen.

Het bestemmingsplan biedt verschillende mogelijkheden om (verwachte) archeologische waarden te beschermen. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om na zorgvuldig onderzoek te bepalen waar welke bestemming moet worden toegekend en in hoeverre de (verwachte) archeologische waarden zullen worden beschermd.

Voor de terreinen die voorkomen op de Archeologische Monumentenkaart (AMK), staat vast dat deze vanuit cultuurhistorisch oogpunt bescherming verdienen. Daarmee is aan het belang bij bescherming van deze terreinen een bepaald gewicht toegekend, waarmee de gemeenteraad in de ruimtelijke afweging rekening moet houden.

Voor de terreinen die voorkomen op de Indiatieve Kaart van Archeologische Waarden, staat nog niet vast dat deze terreinen vanuit cultuurhistorisch oogpunt bescherming verdienen. Niettemin moet in de ruimtelijke afweging ook met deze terreinen rekening worden gehouden⁴¹.

⁴¹ Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2003 (LJN-nummer: AM2386). In deze uitspraak overwoog de Afdeling dat ten onrechte geen verkennend onderzoek had plaatsgevonden ter plaatse van gronden die volgens de Indiatieve Kaart Archeologische Waarden een hoge verwachtingsgraad hadden. Daardoor ontbrak bij de voorbereiding van het bestemmingsplan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen ten aanzien van de (mogelijke) archeologische waarden.

De gemeenteraad kan andere belangen (bijvoorbeeld het belang bij de bouw van een tunnel) laten prevaleren boven het belang bij bescherming van de archeologische waarden. Aan de motivering om andere belangen te laten prevaleren, zullen zwaardere eisen worden gesteld, naarmate het belang bij bescherming van de archeologische waarden groter is. Dit kan inhouden dat alsnog uitvoering wordt gegeven aan het oorspronkelijke plan, dat de ontwikkelingen elders worden gerealiseerd (bijvoorbeeld een gewijzigd tracé), dat het archeologisch monument wordt opgegraven of dat het “gebouwde” monument wordt verplaatst. De toetsing van de door de gemeenteraad uitgevoerde belangenafweging wordt in eerste instantie door de provincie gedaan (artikel 10 Bro-overleg en besluitvorming in het kader van de goedkeuringsprocedure) en eventueel in beroep door de administratieve rechter (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State). Hieronder wordt ervan uitgegaan dat de gemeenteraad het belang bij bescherming van de (verwachte) archeologische waarden van doorslaggevend gewicht acht en dat het bestemmingsplan in deze bescherming moet voorzien.

In verband met de aard van het gebied wordt in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen buitengebied (paragraaf 3.1) en stedelijk gebied (paragraaf 3.2). Bij de beoordeling van de vraag welke planologische instrumenten de beste bescherming bieden, wordt ingegaan op wettelijk beschermde terreinen en niet wettelijk beschermde terreinen.

Onder *wettelijk beschermde terreinen* worden hier verstaan de terreinen die zijn aangewezen als beschermd rijks-, provinciaal of gemeentelijk terrein (beschermde archeologische monumenten).

Onder *niet wettelijk beschermde terreinen* vallen de terreinen, waarvan bekend is dat er archeologische resten aanwezig zijn en die als waardevol gewaardeerd zijn, maar die niet zijn aangewezen als beschermd rijks-, provinciaal of gemeentelijk terrein. Dit zijn de terreinen die zijn terug te vinden op de archeologische monumentenkaart (AMK) of in andere documenten, zoals bijvoorbeeld de Cultuurhistorische Hoofdstructuur van de provincie Zuid-Holland.

Onder de niet wettelijk beschermde terreinen vallen ook de terreinen, waar wordt aangenomen dat er archeologische resten aanwezig zijn. Dit zijn de gebieden die voorkomen op de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) of in andere documenten, zoals de gemeentelijke Archeologische Verwachtingskaarten.

Naast deze twee categorieën terreinen kunnen ook de *niet gekarteerde terreinen* worden onderscheiden.

In niet gekarteerde terreinen zijn geen gegevens beschikbaar over de bodemkundige en geologische opbouw, waaruit een verwachting op het aantreffen van archeologische resten kan worden gegeven. Deze terreinen zijn daarom blanco op archeologische monumentenkaart (AMK) of de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW). Bij deze terreinen ontbreekt daarom de nodige kennis omtrent de aanwezigheid van archeologische waarden ter plaatse en staat niet vast dat er geen archeologische resten zullen worden aangetroffen.

Hier kan met name worden gedacht aan na-oorlogse wijken met veel openbare ruimte (bijvoorbeeld Bijlmermeer). De als openbare ruimten (groen) in gebruik zijnde gronden zijn veelal nauwelijks beroerd, waardoor geen verstoring van het bodemarchief heeft plaatsgevonden.

Op grond van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht vergaart het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Dat betekent dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet kan voorbijgaan aan de mogelijkheid dat ter plaatse archeologische resten aanwezig zijn en dat zij hiertoe een verkennend onderzoek moet laten uitvoeren.

Indien uit dit onderzoek blijkt dat ter plaatse archeologische resten kunnen worden aangetroffen, kan het bieden van bescherming vanuit het belang van de archeologische monumentenzorg gewenst zijn.

Deze terreinen zullen hier niet afzonderlijk worden behandeld. Voor de mogelijkheden van planologische bescherming wordt verwezen naar hetgeen hierover is vermeld bij de niet wettelijk beschermde terreinen.

3.1. Buitengebied

De beantwoording van de vraag welke gronden tot het buitengebied horen, wordt grotendeels bepaald door de omstandigheden ter plaatse. Volgens jurisprudentie is het verkeersbord dat de bebouwde kom aangeeft, niet bepalend voor de vraag of een perceel al dan niet in het buitengebied ligt, omdat de grenslijn van de bebouwde kom vooral van verkeerstechnische aard is⁴².

In dit hoofdstuk wordt gemakshalve ervan uitgegaan dat in het buitengebied geen bebouwing aanwezig is. Voor zover onder bestaande bebouwing archeologische waarden aanwezig zijn, komt de bescherming van deze waarden aan de orde in paragraaf 3.2 (Stedelijk gebied).

Een bestemmingsplan heeft ook betrekking op water (artikel 10, eerste lid, derde volzin, WRO). Water is net als grond vatbaar voor verschillende bestemmingen (niet alleen voor doeleinden van waterbeheer, maar bijvoorbeeld ook voor verkeersdoeleinden, recreatieve doeleinden, natuurdoeleinden en woondoeleinden). Als hieronder wordt gesproken over grond, wordt ook bedoeld op water.

In het buitengebied zal nieuwe bebouwing slechts spaarzaam mogen worden opgericht. Daarbij moet in eerste instantie worden gedacht aan agrarische bedrijfsopstallen. Verder aan uitbreidingen van in het buitengebied gevestigde overige bedrijven en uitbreidingen van burgerwoningen. Bij grote veranderingen in het buitengebied van een gemeente moet ook en met name worden gedacht aan infrastructurele ingrepen, nieuwe wegen of fietspaden en dergelijke

Voor het overgrote gedeelte van het buitengebied zal gelden dat het agrarische gebruik gecontinueerd wordt. Dat betekent niet dat er niets gebeurt in of aan de grond. In verband met grondverbetering en/of andere teelten kunnen ook ingrijpende activiteiten plaatsvinden.

⁴² Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 juli 2002 (LJN-nummer: AE5961; AB 2003, 415).

Vanuit een oogpunt van bescherming van archeologische waarden kan het stellen van beperkingen aan al deze activiteiten gerechtvaardigd zijn.

3.1.1. *Wettelijk beschermde terreinen*

Voor de terreinen die op basis van de Monumentenwet 1988 zijn aangewezen als beschermd archeologisch monument, geldt het beschermingsregime van de Monumentenwet 1988.

De aanwijzing als beschermd archeologisch monument heeft op zichzelf geen gevolgen voor de regeling in het bestemmingsplan, omdat het beschermingsregime van de Monumentenwet 1988 geheel losstaat van het bestemmingplan.

De gemeenteraad hoeft bij de vaststelling van een bestemmingsplan geen regeling op te nemen die voorziet in de bescherming van deze monumenten. Uiteraard dient bij de vaststelling van het bestemmingsplan wel rekening te worden gehouden met de aanwijzing als beschermd archeologisch monument.

Voor de terreinen die op basis van de gemeentelijke of provinciale monumentenverordening zijn aangewezen als beschermd archeologisch monument, geldt in het algemeen ook dat bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan geen regeling behoeft te worden opgenomen die voorziet in de bescherming van deze monumenten. Deze bescherming is immers al geregeld via de monumentenverordening (vergunningvereiste).

Aanbevolen wordt de wettelijk beschermde terreinen wel als zodanig op de plankaart aan te duiden. Vanuit de provincie wordt een dergelijke aanduiding veelal verplicht gesteld.

De aanduiding van wettelijk beschermde terreinen komt de kenbaarheid van het monument ten goede. Een aanduiding op de plankaart heeft volgens vaste jurisprudentie juridisch geen betekenis, als in de planvoorschriften geen koppeling wordt gelegd met deze aanduiding. Het leggen van deze koppeling is in dit geval niet noodzakelijk, omdat het aanduiden van het beschermde terrein op de plankaart uitsluitend een informatief karakter heeft.

Uit artikel 44 WRO⁴³ kan worden afgeleid dat de wet op zichzelf niet in de weg staat aan het opnemen van een aanlegvergunningstelsel voor wettelijk beschermde terreinen. Maar het opnemen van een dergelijk stelsel moet wel nodig zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening (artikel 10, eerste lid, WRO⁴⁴). Niet uitgesloten is dat het opnemen van een aanlegvergunningstelsel voor de bescherming van reeds beschermde terreinen onder omstandigheden niet nodig moet worden geacht, omdat daarmee dubbele bescherming wordt geboden.

⁴³ Volgens artikel 44, eerste lid, aanhef en onder b, WRO moet de aanlegvergunning worden geweigerd, indien voor het werk of de werkzaamheid een vergunning ingevolge de Monumentenwet 1988 of een provinciale of gemeentelijke verordening is vereist en deze niet is verleend.

⁴⁴ Volgens artikel 10, eerste lid, WRO, voor zover hier relevant, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij - voor zover dit voor een goede ruimtelijke ordening nodig is - de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden.

3.1.2. *Niet wettelijk beschermde terreinen*

De terreinen, waarvan bekend is dat er archeologische resten aanwezig zijn, maar die niet zijn aangewezen als beschermd rijks-, provinciaal of gemeentelijk archeologisch monument, kunnen via het bestemmingsplan worden beschermd. Sommige provincies verlangen ook dat in het bestemmingsplan een regime (aanlegvergunningstelsel) wordt opgenomen ter bescherming van de archeologische waarden in het plangebied⁴⁵. Ook de terreinen, waarbij de aanwezigheid van archeologische resten nog niet vaststaat, kunnen via het bestemmingsplan worden beschermd. Bij deze terreinen is een verkennend onderzoek veelal noodzakelijk om de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen ten aanzien van de (mogelijke) archeologische waarden ter plaatse te verkrijgen⁴⁶.

Archeologisch waardevol gebied

In de meeste gevallen zal het vanuit een goede ruimtelijke ordening niet noodzakelijk zijn een beschermingsregime op te nemen dat betrekking heeft op alle gronden binnen het plangebied. Het ligt dan ook voor de hand op de plankaart een gebied aan te geven dat vanuit archeologisch oogpunt bescherming behoeft (dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied", zie voorbeeld-voorschriften in hoofdstuk 4).

In de toelichting bij het bestemmingsplan moet onderbouwd worden aangegeven waarom de op de plankaart als "Archeologisch waardevol gebied" aangewezen gronden vanuit archeologisch oogpunt bescherming verdienen en waarom een daarmee samenhangende beperking van de rechten van gebruikers en eigenaren in dat gebied is gerechtvaardigd. Voor deze onderbouwing kan gebruik worden gemaakt van de gegevens uit het centraal Archeologisch Informatiesysteem (Archis), uit lokale bronnen of uit eigen (veld)onderzoek⁴⁷.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, staat voor de terreinen die voorkomen op de Archeologische Monumentenkaart (AMK), vast dat deze vanuit cultuurhistorisch oogpunt bescherming verdienen. De Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) geeft aan hoe hoog de kans is dat in de op deze kaart aangegeven terreinen archeologische resten zullen worden aangetroffen. Daarmee is aan het belang bij bescherming van deze terreinen een bepaald gewicht toegekend, waarmee de gemeenteraad in de ruimtelijke afweging rekening moet houden. Dat betekent niet dat deze terreinen ook zonder meer moeten worden aangewezen als archeologisch waardevol gebied. Het belang van de archeologische monumentenzorg is slechts een van de mee te nemen belangen.

⁴⁵ Zie onder andere de Nota planbeoordeling 2002 van de provincie Zuid-Holland. Deze nota stelt het opnemen van een aanlegvergunningstelsel voor de bescherming van archeologische waarden verplicht.

⁴⁶ In haar uitspraak van 22 oktober 2003 (LJN-nummer: AM2386) overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat ten onrechte geen verkennend onderzoek had plaatsgevonden ter plaatse van gronden die volgens de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden een hoge verwachtingsgraad hadden. Daardoor ontbrak bij de voorbereiding van het bestemmingsplan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen ten aanzien van de (mogelijke) archeologische waarden.

⁴⁷ Zie onder andere de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 juli 2002 (LJN-nummer: AE5468). In deze uitspraak achtte de Afdeling het standpunt van gedeputeerde staten van Noord-Brabant dat het gebied te beschermen archeologische waarden kan bevatten, niet onredelijk gelet op de verwachtingswaarde die Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek van het gebied heeft en gelet op de in het verleden ter plaatse gedane vondsten.

Indien de kans op het aantreffen van archeologische resten lager is, zullen zwaardere eisen worden gesteld aan de onderbouwing van de aanwijzing van die gronden als archeologisch waardevol gebied.

Bij de aanwijzing van gronden als archeologisch waardevol gebied moet daarnaast ook rekening worden gehouden met de handhaafbaarheid van de op te leggen beperkingen. Hoe groter het aan te wijzen gebied is, des te groter ook het beslag zal zijn dat wordt gelegd op de gemeentelijke handhavingscapaciteit. In verband met de acceptatie van de op te leggen beperkingen is een goede communicatie over de (verwachte) aanwezigheid van archeologische waarden aan te raden. Een gebrek aan draagkracht voor de bescherming van archeologische waarden zal ertoe leiden dat voor (relatief kleine) ingrepen geen (aanleg)vergunningen zullen worden aangevraagd.

Bouwvergunning

Zoals hierboven (paragraaf 2.5) is aangegeven, kent de Woningwet kent drie categorieën bouwwerken: bouwvergunningvrij, licht bouwvergunningplichtig en regulier bouwvergunningplichtig. In het bestemmingsplan kunnen alleen regels worden opgenomen voor de bouw van bouwvergunningplichtige bouwwerken. Voor de bouw van bouwvergunningvrije bouwwerken mag immers niet worden getoetst aan de regels in het bestemmingsplan.

In het algemeen kan voor het buitengebied een bouwverbod worden opgenomen. Voor agrarische bouwpercelen zal over het algemeen op de plankaart via bouwgrenzen een bouwvlak worden aangegeven, waarbinnen de agrarische bebouwing mag worden opgericht. Bij het aangeven van de vorm en de situering van het bouwvlak kan rekening worden gehouden met de (verwachte) aanwezigheid van archeologische waarden. In sommige gevallen zal het evenwel (in verband met bijvoorbeeld de ligging van het huiskavel of bestaande bedrijfsgebouwen) niet mogelijk zijn het gebied met (verwachte) archeologische waarden buiten het agrarische bouwperceel te houden.

De bescherming van de (verwachte) archeologische waarden kan voor deze situaties worden geregeld in de dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied". Als aan het gebied met archeologische waarden de dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied" is toegekend, kan in de voorschriften bij deze bestemming een bouwverbod met vrijstellingsbevoegdheid worden opgenomen (zie voorbeeld-voorschriften in hoofdstuk 4). Van de mogelijkheid binnen het agrarische bouwperceel te bouwen, kan dan pas gebruik worden gemaakt, nadat een vrijstelling van het bouwverbod is verkregen. In de vrijstellingsregeling kunnen voorwaarden worden opgenomen ter bescherming van de (verwachte) archeologische waarden. Daarbij kan worden gedacht aan de voorwaarde dat een rapport moet zijn overgelegd, zoals bedoeld in artikel 39, tweede lid, van het voorstel van wet voor wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten (Wet op de archeologische monumentenzorg)⁴⁸. Voorts kan in de vrijstellingsregeling worden bepaald dat aan een reguliere bouwvergunning voorschriften kunnen worden verbonden zoals bedoeld in artikel 39, derde lid, van dit wetsvoorstel⁴⁹.

⁴⁸ Het rapport waarin de archeologische waarde van het betrokken terrein naar het oordeel van burgemeester en wethouders voldoende is vastgesteld.

⁴⁹ Bijvoorbeeld het voorschrift om een opgraving uit te laten voeren volgens een door de gemeente voorgeschreven onderzoeksopzet.

Gezien de ingrijpende gevolgen die een bouwverbod met vrijstelling heeft voor de agrarische bedrijfsvoering, moet zeer terughoudend worden omgegaan met dit instrument. Op grond van artikel 10 WRO, eerste lid, mogen voorschriften omtrent het gebruik van de gronden slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen de voorschriften geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven⁵⁰.

Voor die gevallen dat het op de plankaart aangegeven agrarische bouwperceel door de (verwachte) aanwezigheid van archeologische waarden niet (optimaal) kan worden gebruikt, moet het plan de mogelijkheid bieden voor een aanpassing van de vorm van het bouwperceel.

In paragraaf 2.3.2.3 (Vrijstelling) is aangegeven dat een vrijstellingsbevoegdheid uitsluitend betrekking kan hebben op beperkende voorschriften, zoals bebouwingsvoorschriften, voorschriften over de categorieën van bedrijven die op bepaalde gronden zijn toegestaan of gebruiksverboden. De vrijstellingsbevoegdheid leent zich niet voor het veranderen van de bestemming. Met een vrijstelling kan dan ook slechts op ondergeschikte onderdelen worden afgeweken van het plan, bijvoorbeeld voor het toestaan van een grotere (goot)hoogte.

Gezien het karakter van de aanpassing van het plan is voor de wijziging van de vorm van een bouwperceel de wijzigingsbevoegdheid aangewezen. In hoofdstuk 4 is daarom een voorbeeld-voorschrift opgenomen voor de wijziging van de vorm van een bouwperceel via een wijzigingsbevoegdheid.

Aanlegvergunning

Zoals hierboven (paragraaf 2.3.3) is aangegeven, kan in een bestemmingsplan een aanlegvergunningstelsel worden opgenomen voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden. Het opnemen van een dergelijk stelsel moet noodzakelijk zijn en strekken ter bescherming van de bestemming die in het plan aan het terrein is gegeven.

Ter bescherming van de (verwachte) archeologische waarden in het gebied met de dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied" kan in de voorschriften bij deze bestemming een aanlegvergunningvereiste worden opgenomen voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden die schadelijk kunnen zijn voor de (verwachte) archeologische waarden (zie voorbeeld-voorschriften in hoofdstuk 4). In de planvoorschriften moet worden aangegeven welke werken of werkzaamheden schadelijk kunnen zijn voor de (verwachte) archeologische waarden en daarom aanlegvergunningplichtig zijn.

In de voorschriften kunnen voorwaarden worden opgenomen ter bescherming van de (verwachte) archeologische waarden. Daarbij kan

⁵⁰ De betekenis van de "structuur van agrarische bedrijven" wordt beperkt opgevat. Volgens de wetsgeschiedenis heeft de wetgever alleen bedoeld vestigingsregelingen met betrekking tot (minimum)bedrijfs grootte te verbieden. Het voorschrift heeft geen betrekking op de vorm van bodemcultuur of de soort agrarische bedrijven (weide-, landbouw- of tuinbouwbedrijf). Wel aanvaardbaar zijn voorschriften omtrent maximale oppervlakten van agrarische bouwpercelen en omtrent de toelaatbaarheid van niet-grondgebonden agrarische bedrijven. Blijkens een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 1 mei 2002 inzake bestemmingsplan "Zoetermeerse Meerpolder" van de gemeente Zoetermeer (LJN-nummer: AE2090) laat dit artikel ook de mogelijkheid onverlet dat in het belang van een goede ruimtelijke ordening een aanlegvergunningstelsel wordt opgenomen. Overwegingen van natuurwetenschappelijke en landschappelijke aard kunnen met zich brengen dat aan de agrarische bedrijfsvoering zekere beperkingen worden gesteld.

worden gedacht aan de voorwaarde dat een rapport moet zijn overgelegd, zoals bedoeld in artikel 39, tweede lid, van het voorstel van wet voor wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten (Wet op de archeologische monumentenzorg)⁵¹. Voorts kan worden bepaald dat aan de aanlegvergunning voorschriften kunnen worden verbonden zoals bedoeld in artikel 39, derde lid, van dit wetsvoorstel⁵².

3.2. Stedelijk gebied

De wetgever heeft de vaststelling van een bestemmingsplan voorgeschreven voor beschermde stads- en dorpsgezichten (artikel 36, eerste lid, van de Monumentenwet 1988) en voor het gebied van de gemeente dat niet tot de bebouwde kom behoort (artikel 10, eerste lid, WRO). Voor het gebied van de gemeente dat tot de bebouwde kom behoort, kan de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststellen (artikel 10, tweede lid, WRO)⁵³. Het begrip bebouwde kom is niet in de wet omschreven. Het kan op verschillende wijzen worden uitgelegd. Gemeentebesturen bepalen waar de grens loopt aan de hand van het plaatsnaambord, aan de hand van de grenzen die in het bestemmingsplan of de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) zijn opgenomen of aan de hand van de in het streekplan opgenomen verstedelijkingscontour.

Stedelijk gebied wordt hier gelijkgesteld met de bebouwde kom. Hieronder vallen niet alleen de historische binnensteden, maar ook de buitenwijken, de dorps- en de lintbebouwing.

Een gedeelte van de in dit gebied aanwezige gronden is door de gerealiseerde bebouwing reeds zodanig beroerd dat hier nauwelijks meer archeologische resten aanwezig zullen zijn (onderkeldering, heien). In andere gedeeltes zijn archeologische resten juist zeer goed bewaard gebleven (historische binnensteden).

Het stedelijk gebied kenmerkt zich door een veelheid aan functies, bebouwing en gebruiksdoelen. Hierdoor is gedeeltelijk een andere aanpak noodzakelijk dan is gevolgd voor de (verwachte) archeologische waarden in het buitengebied. Hieronder wordt alleen aandacht besteed aan de niet beschermde terreinen. Voor de bescherming van wettelijk beschermde terreinen in het stedelijk gebied kan worden verwezen naar paragraaf 3.1.1 (Wettelijk beschermde terreinen).

3.2.1. *Niet wettelijk beschermde terreinen*

De terreinen, waarvan bekend is dat er archeologische resten aanwezig zijn, maar die niet zijn aangewezen als beschermd rijks-, provinciaal of gemeentelijk archeologisch monument, kunnen via het bestemmingsplan worden beschermd.

⁵¹ Het rapport waarin de archeologische waarde van het betrokken terrein naar het oordeel van burgemeester en wethouders voldoende is vastgesteld.

⁵² Bijvoorbeeld het voorschrift om een opgraving uit te laten voeren volgens een door de gemeente voorgeschreven onderzoeksopzet.

⁵³ Zoals in paragraaf 2.4 is aangegeven, zal de gemeenteraad volgens de voorgestelde Wro voor het gehele grondgebied (dus niet alleen het buitengebied) een bestemmingsplan moeten vaststellen.

Ook de terreinen, waarbij de aanwezigheid van archeologische resten nog niet vaststaat, kunnen via het bestemmingsplan worden beschermd. Bij deze terreinen is een verkennend onderzoek veelal noodzakelijk om de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen ten aanzien van de (mogelijke) archeologische waarden ter plaatse te verkrijgen⁵⁴.

Archeologisch waardevol gebied

In de meeste gevallen zal het vanuit een goede ruimtelijke ordening niet noodzakelijk zijn een beschermingsregime op te nemen dat betrekking heeft op alle gronden binnen het plangebied. Het ligt dan ook voor de hand op de plankaart een gebied aan te geven dat vanuit archeologisch oogpunt bescherming behoeft (dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied", zie voorbeeld-voorschriften in hoofdstuk 4).

Verwezen wordt naar hetgeen hierover in paragraaf 3.1.2 (Niet wettelijk beschermde terreinen) verder over is opgemerkt.

Bouwvergunning

Zoals hierboven (paragraaf 2.5) is aangegeven, kent de Woningwet kent drie categorieën bouwwerken: bouwvergunningvrij, licht bouwvergunningplichtig en regulier bouwvergunningplichtig. In het bestemmingsplan kunnen alleen regels worden opgenomen voor de bouw van bouwvergunningplichtige bouwwerken. Voor de bouw van bouwvergunningvrije bouwwerken hoeft immers niet te worden getoetst aan de regels in het bestemmingsplan.

Gezien de reeds aanwezige bebouwing in het stedelijk gebied kan de bouw van gebouwen en bouwwerken hier niet zonder meer worden verboden. Om niettemin verstoring van archeologische waarden tegen te kunnen gaan, kan een conserverende en consoliderende regeling worden opgenomen. Een dergelijke regeling laat geen nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld onderkeldering van woningen, of de aanleg van ondergrondse parkeergarages, vijvers en zwembaden) toe. Opgemerkt zij dat voor het verbieden van relatief kleine ingrepen wel een hele goede onderbouwing noodzakelijk is.

De bescherming van de (verwachte) archeologische waarden kan voor deze situaties worden geregeld in de dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied". Als aan het gebied met archeologische waarden de dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied" is toegekend, kan in de voorschriften bij deze bestemming een bouwverbod met vrijstellingsbevoegdheid worden opgenomen voor nieuwe ontwikkelingen (zie voorbeeld-voorschriften in hoofdstuk 4).

In de vrijstellingsregeling kunnen voorwaarden worden opgenomen ter bescherming van de (verwachte) archeologische waarden. Daarbij kan worden gedacht aan de voorwaarde dat een rapport moet zijn overgelegd, zoals bedoeld in artikel 39, tweede lid, van het voorstel van wet voor wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten (Wet op de

⁵⁴ In haar uitspraak van 22 oktober 2003 (LJN-nummer: AM2386) overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat ten onrechte geen verkennend onderzoek had plaatsgevonden ter plaatse van gronden die volgens de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden een hoge verwachtingsgraad hadden. Daardoor ontbrak bij de voorbereiding van het bestemmingsplan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen ten aanzien van de (mogelijke) archeologische waarden.

archeologische monumentenzorg)⁵⁵. Voorts kan in de vrijstellingsregeling worden bepaald dat aan een reguliere bouwvergunning voorschriften kunnen worden verbonden zoals bedoeld in artikel 39, derde lid, van dit wetsvoorstel⁵⁶.

Aanlegvergunning

Zoals hierboven (paragraaf 2.3.3) is aangegeven, kan in een bestemmingsplan een aanlegvergunningenstelsel worden opgenomen voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden. Het opnemen van een dergelijk stelsel moet noodzakelijk zijn en strekken ter bescherming van de bestemming die in het plan aan het terrein is gegeven.

Het opnemen van een aanlegvergunningenstelsel kan met name in de nog open ruimten binnen het stedelijk gebied noodzakelijk zijn. Voor het opnemen van een dergelijk stelsel kan worden verwezen naar hetgeen hierover in paragraaf 3.1.2 (Niet wettelijk beschermd terreinen) is opgenomen.

⁵⁵ Het rapport waarin de archeologische waarde van het betrokken terrein naar het oordeel van burgemeester en wethouders voldoende is vastgesteld.

⁵⁶ Bijvoorbeeld het voorschrift om een opgraving uit te laten voeren volgens een door de gemeente voorgeschreven onderzoeksopzet.

4. VOORBEELD-VOORSCHRIFTEN

Hieronder is een aantal voorbeeld-voorschriften opgenomen in verband met de bescherming van archeologische waarden. Deze voorschriften kunnen niet zonder meer in elk bestemmingsplan worden opgenomen. Voor het - in het belang van de archeologische monumentenzorg - opleggen van beperkingen aan gebruikers en eigenaren van gronden, is een goede onderbouwing noodzakelijk.

De voorschriften kunnen uitsluitend worden gebruikt als bouwsteen in een op te stellen bestemmingsplan en zullen nog nader moeten worden ingevuld (waar aangegeven met 'xxx') en aangevuld met bijvoorbeeld procedureregels.

Dit hoofdstuk bevat vier paragrafen. De paragrafen 4.1 (Buitengebied) en 4.2 (Stedelijk gebied) bevatten specifieke voorschriften voor respectievelijk het buitengebied en het stedelijk gebied. In de paragrafen 4.3 (Uitwerkingsplicht) en 4.4 (Wijzigingsbevoegdheid) zijn voorschriften opgenomen die niet zijn gebonden aan de aard en het karakter van het gebied.

4.1. Buitengebied

4.1.1. *Dubbelbestemming Archeologisch waardevol gebied*

Doeleindenomschrijving

1. De gronden die op de plankaart zijn aangewezen als "Archeologisch waardevol gebied" zijn tevens bestemd voor doeleinden ter bescherming en veiligstelling van de archeologische waarden. Deze bestemming is primair ten opzichte van de overige aan deze gronden toegekende bestemmingen. Voor zover op de plankaart nog andere dubbelbestemmingen voor deze gronden zijn aangegeven, is de voorrangsregeling zoals opgenomen in artikel xxx van toepassing.

Bouwvoorschriften

2. Op de in lid 1 bedoelde gronden mogen uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van een overige aan deze gronden toegekende bestemming worden gebouwd. De bouwhoogte van deze bouwwerken mag niet meer dan xxx m bedragen.

Vrijstelling

3. Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bepaalde in lid 2 ten behoeve van een overige aan deze gronden toegekende bestemming, indien is gebleken dat het oprichten van het bouwwerk, waarvoor vrijstelling wordt gevraagd, niet zal leiden tot een verstoring van de archeologische resten.
4. Voor zover het oprichten van het bouwwerk, waarvoor vrijstelling wordt gevraagd, kan leiden tot een verstoring van archeologisch materiaal, kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bepaalde in lid 2, indien aan de vergunning de volgende voorschriften worden verbonden:

- a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen, waardoor archeologische resten in de bodem kunnen worden behouden;
 - b. de verplichting tot het doen van opgravingen, of
 - c. de verplichting de oprichting van het bouwwerk te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties.
5. De vrijstelling wordt niet verleend dan nadat de aanvrager een rapport heeft overgelegd, waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, naar het oordeel van burgemeester en wethouders in voldoende mate is vastgesteld.
6. Alvorens de vrijstelling te verlenen vragen burgemeester en wethouders de provinciale archeoloog om advies. Bij een negatief advies van de provinciale archeoloog wordt de vrijstelling niet verleend, dan nadat van gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar is ontvangen.

Aanlegvergunning

7. Het is verboden op of in de als "Archeologisch waardevol gebied" bestemde gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (aanlegvergunning) de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:
- a. het ophogen van de bodem;
 - b. het aanleggen, verbreden of verharden van wegen, paden, banen of parkeergelegenheid en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, zulks indien de oppervlakte van de aan te brengen verharding $xxx \text{ m}^2$ of meer bedraagt;
 - c. het aanleggen, verbreden en dempen van sloten, vijvers en andere wateren;
 - d. het verlagen of het verhogen van het waterpeil;
 - e. het aanbrengen van ondergrondse transport-, energie-, telecommunicatie- of andere leidingen en de daarmee verband houdende constructies;
 - f. het bebossen van gronden die op het tijdstip van het kracht worden van dit plan niet als bosgrond kunnen worden aangemerkt;
 - g. het rooien van bos of boomgaard, waarbij de stobben worden verwijderd;
 - h. het aanleggen van bos of boomgaard;
 - i. het scheuren van grasland over een grotere oppervlakte dan $xxx \text{ m}^2$;
 - j. het uitvoeren van grondbewerkingen op een grotere diepte dan 30 centimeter, waartoe ook wordt gerekend woelen, mengen, diepploegen, egaliseren, aanleggen van drainage en ontginnen.
8. Het onder 7 bedoelde verbod is niet van toepassing op werken of werkzaamheden die het normale onderhoud betreffen, of die reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van het bestemmingsplan.
9. De aanlegvergunning wordt verleend, indien is gebleken dat de in lid 7 genoemde werken en werkzaamheden dan wel de directe of indirecte gevolgen van deze werken en werkzaamheden niet zullen leiden tot een versterking van archeologisch materiaal.

10. Voor zover de in lid 7 genoemde werken en werkzaamheden dan wel de directe of indirecte gevolgen van deze werken en werkzaamheden kunnen leiden tot een verstoring van archeologisch materiaal, kan de vergunning worden verleend, indien aan de vergunning de volgende voorschriften worden verbonden:
 - a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen, waardoor archeologische resten in de bodem kunnen worden behouden;
 - b. de verplichting tot het doen van opgravingen, of
 - c. de verplichting de uitvoering van de werken of werkzaamheden te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties.

11. De aanlegvergunning wordt niet verleend dan nadat de aanvrager een rapport heeft overgelegd, waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, naar het oordeel van burgemeester en wethouders in voldoende mate is vastgesteld.

12. Alvorens de gevraagde aanlegvergunning te verlenen, vragen burgemeester en wethouders de provinciale archeoloog om advies. Bij een negatief advies van de provinciale archeoloog wordt de aanlegvergunning niet verleend, dan nadat van gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar is ontvangen.

4.1.2. *Voorrangregeling*

Voor zover de op de plankaart aangegeven dubbelbestemmingen geheel of gedeeltelijk samenvallen, gelden:

- a. in de eerste plaats de bepalingen van artikel xxx (Waterkering);
- b. in de tweede plaats de bepalingen van artikel xxx (Archeologisch waardevol gebied);
- c. in de derde plaats de bepalingen van artikel xxx (Grondwaterbeschermingsgebied);
- d. in de vierde plaats de bepalingen van artikel xxx (Leidingen).

4.1.3. *Wijzigingsbevoegdheid agrarisch bouwperceel*

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen in die zin dat:

De vorm van de op de plankaart aangegeven bouwvlakken wordt gewijzigd, indien dit noodzakelijk is in verband met de bescherming en het behoud van archeologische waarden, mits:

- a. de landschappelijke en natuurwaarden door de wijziging niet in onevenredige mate worden aangetast;
- b. de geluidsbelasting vanwege het wegverkeer van de bedrijfswoning(en) niet hoger zal zijn dan de voorkeursgrenswaarde of de verkregen hogere grenswaarde;
- c. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden daardoor niet in onevenredige mate worden aangetast;
- d. door de wijziging geen situatie ontstaat die uit een oogpunt van milieu minder aanvaardbaar is.

of

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen in die zin dat:

De vorm van de op de plankaart aangegeven bouwvlakken wordt gewijzigd, indien dit op grond van de resultaten van verricht archeologisch onderzoek noodzakelijk of gewenst is in verband met het gewenste beschermingsniveau van de aangetroffen archeologische waarden en indien zonder wijziging van de vorm van het bouwvlak de voor het desbetreffende agrarische bedrijf mogelijke bebouwing niet of niet op doelmatige wijze kan worden gerealiseerd.

De oppervlakte van het bouwvlak mag door het toepassen van de wijzigingsbevoegdheid met niet meer dan xxx% worden vergroot. De wijziging mag bovendien geen onevenredige belemmering opleveren voor de bestemmingen in de omgeving.

4.1.4. *Nadere eisen*

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd nadere eisen te stellen aan de situering, de inrichting en het gebruik van de gronden, indien uit onderzoek is gebleken dat ter plaatse beschermingswaardige archeologische resten aanwezig zijn.

Toepassing van de bevoegdheid mag niet leiden tot een onevenredige beperking van het meest doelmatige gebruik.

4.2. Stedelijk gebied

4.2.1. *Dubbelbestemming Archeologisch waardevol gebied*

Doeleindenomschrijving

1. De gronden die op de plankaart zijn aangewezen als "Archeologisch waardevol gebied" zijn tevens bestemd voor doeleinden ter bescherming en veiligstelling van de archeologische waarden. Deze bestemming is primair ten opzichte van de overige aan deze gronden toegekende bestemmingen. Voor zover op de plankaart nog andere dubbelbestemmingen voor deze gronden zijn aangegeven, is de voorrangregeling zoals opgenomen in artikel xxx van toepassing.

Bouwvoorschriften

2. Op de in lid 1 bedoelde gronden mogen geen gebouwen worden gebouwd, met uitzondering van:
 - a. ver-/nieuwbouw van bestaande gebouwen, waarbij de bestaande oppervlakte van het gebouw, gelegen op minder dan 1 meter boven peil, in generlei opzicht wordt vergroot of veranderd;
 - b. de bouw van een bijgebouw of de uitbreiding van een bestaand hoofdgebouw met ten hoogste xxx m².

Vrijstelling

3. Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bepaalde in lid 2 ten behoeve van een overige aan deze gronden toegekende bestemming, indien is gebleken dat het oprichten van het

gebouw, waarvoor vrijstelling wordt gevraagd, niet zal leiden tot een versterking van de archeologische resten.

4. Voor zover het oprichten van het gebouw, waarvoor vrijstelling wordt gevraagd, kan leiden tot een versterking van archeologisch materiaal, kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bepaalde in lid 2, indien aan de vergunning de volgende voorschriften worden verbonden:
 - a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen, waardoor archeologische resten in de bodem kunnen worden behouden;
 - b. de verplichting tot het doen van opgravingen, of
 - c. de verplichting de oprichting van het gebouw te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties.
5. De vrijstelling wordt niet verleend dan nadat de aanvrager een rapport heeft overgelegd, waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, naar het oordeel van burgemeester en wethouders in voldoende mate is vastgesteld.
6. Alvorens de vrijstelling te verlenen vragen burgemeester en wethouders de provinciale archeoloog om advies. Bij een negatief advies van de provinciale archeoloog wordt de vrijstelling niet verleend, dan nadat van gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar is ontvangen.

4.2.2. Voorrangregeling

Voor zover de op de plankaart aangegeven dubbelbestemmingen geheel of gedeeltelijk samenvallen, gelden:

- a. in de eerste plaats de bepalingen van artikel xxx (Waterkering);
- b. in de tweede plaats de bepalingen van artikel xxx (Archeologisch waardevol gebied);
- c. in de derde plaats de bepalingen van artikel xxx (Grondwaterbeschermingsgebied);
- d. in de vierde plaats de bepalingen van artikel xxx (Leidingen).

4.3. Uitwerkingsplicht

Burgemeester en wethouders werken deze bestemming uit met inachtneming van de volgende regels:

- a. alvorens tot uitwerking over te gaan stellen burgemeester en wethouders een onderzoek in naar de aanwezigheid van archeologische resten. Indien uit dit onderzoek blijkt dat ter plaatse archeologische resten aanwezig zijn, houden burgemeester en wethouders rekening met de archeologische waarde van de gronden.

of

Burgemeester en wethouders werken deze bestemming uit met inachtneming van de volgende regels:

- a. bij de uitwerking nemen burgemeester en wethouders de aanwezigheid van de archeologische vindplaatsen in acht. Indien het ontwerp van de

uitwerking leidt tot bebouwing van een of meerdere van deze gronden stellen zij, voordat een beslissing wordt genomen over het ontwerp-uitwerkingsplan, een nader onderzoek in naar de archeologische waarde van de gronden. Indien uit dit onderzoek blijkt dat het bodemarchief bescherming verdient, houden burgemeester en wethouders rekening met deze archeologische waarden.

4.4. Wijzigingsbevoegdheid

1. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen in die zin dat de plankaart wordt gewijzigd door een of meerdere bestemmingsvlakken met de dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied" van de plankaart te verwijderen, indien:
 - a. uit nader onderzoek is gebleken dat ter plaatse geen archeologische waarden aanwezig zijn;
 - b. het niet meer noodzakelijk wordt geacht dat het bestemmingsplan voorziet in bescherming van deze waarden.
2. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het plan te wijzigen in die zin dat de plankaart wordt gewijzigd door aan een of meerdere bestemmingsvlakken de dubbelbestemming "Archeologisch waardevol gebied" toe te kennen, indien uit nader onderzoek is gebleken dat ter plaatse archeologische waarden aanwezig zijn.

Royal Haskoning

Divisie Ruimtelijke Ontwikkeling

Catharijnesingel 41

Postbus 19009

3501 DA Utrecht

Telefoon

(030) 2308411

Telefax

(030) 2343421

e-mail

info@utrecht.royalhaskoning.com

projectnummer

9M8030

opdrachtgever

Rijksdienst voor het

Oudheidkundig Bodemonderzoek

projectteam:

mr. T. Brouwer

mr. Th. Hanou

*V01 Archeologie en
bestemmingsplannen*