



Ruimte en Milieu  
Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

> Retouradres Postbus 30940 2500 GX Den Haag

Burgemeester en wethouders van  
Steenwijkerland  
Postbus 162  
8330 AD Steenwijk

**Portefeuille Ruimte**  
Directie  
Gebiedsontwikkeling  
  
Rijnstraat 8  
Postbus 30940  
2500 GX Den Haag  
Interne postcode 373  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

Datum **30 JUNI 2009**  
Betreft archeologie en planschade, gemeente Steenwijkerland

**Kenmerk**  
2009043648

**Uw kenmerk**  
0910-2713-REO-CDC

Geacht college,

In uw brief d.d. 13 maart 2009 heeft u mij ervan in kennis gesteld dat door uw gemeente een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied is opgesteld, waarin rekening is gehouden met het rijks- en provinciaal beleid. Een van de beleidsvelden waarmee rekening dient te worden gehouden is archeologie.

In de bijlage bij uw brief heeft u mij een in het kader van dat nieuwe bestemmingsplan voor het buitengebied opgestelde concept planschade-risicoanalyse toegezonden. U geeft aan dat uit de analyse blijkt dat het aspect archeologie een risicofactor is en wel zodanig groot, dat u mij als minister daarvan op de hoogte wilt stellen en ook vraagt om actie te ondernemen. U concludeert:

1. het beschermen van archeologische waarden in het bestemmingsplan leidt voor de gemeente Steenwijkerland tot een groot risico op planschade (tegenoetkoming in schade ex artikel 6.1 Wro).
2. anders dan op basis van artikel 31a WRO kan deze planschade niet op andere overheden worden afgewenteld, waardoor strijd ontstaat met het uitgangspunt "de verstoorder betaalt".
3. het bestemmingsplan buitengebied Steenwijkerland is hierdoor economisch niet uitvoerbaar.

U verzoekt mij aan te geven welke acties u van mij kunt verwachten om het bestemmingsplan economisch wel uitvoerbaar te maken. Gezien het grote belang van deze materie voor de ruimtelijke ordening in ons land in het algemeen (veel gemeenten zullen naar uw verwachting met dit probleem worden geconfronteerd) en voor het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Steenwijkerland nu in het bijzonder, stelt u een spoedige reactie mijnerzijds op prijs.

U heeft een gelijklopende brief aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer R.H.A. Plasterk, doen toekomen. Na zorgvuldige afweging (die enige tijd vergde wegens de complexiteit van de vraagstelling) bericht ik u mede namens hem als volgt.

De introductie van de archeologische principes als verwoord in het door u genoemde verdrag van Valletta (Malta) heeft geruime tijd geduurd. Al ruim vóór

de inwerkingtreding van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz, september 2007) is er echter een praktijk ontstaan van het planologisch borgen van archeologische waarden in het bestemmingsplan. Jurisprudentie (Coevorden, Tiel) heeft uitgewezen dat gemeenten ook toen al archeologische waarden en verwachtingen bij hun ruimtelijke afwegingen moesten betrekken en – doorgaans via aanlegvergunningstelsels – in het bestemmingsplan moesten opnemen. Bij de totstandkoming van de Wamz is deze bestaande praktijk uitgangspunt geweest en is derhalve expliciet aansluiting gezocht bij het ruimtelijke instrumentarium. Wel is via de Wamz de mogelijkheid geïntroduceerd voor gemeenten om archeologische kosten te verhalen op initiatiefnemers, uiteraard om invulling te geven aan het veroorzakersprincipe uit het Verdrag van Valletta. De Wamz geeft de gemeenten de mogelijkheid om waardestellende rapporten te vragen, om noodzakelijke opgravingen op te leggen aan initiatiefnemers en om archeologie mee te nemen in de grondexploitatie. In de twee decennia waarin het nu gemeengoed is om de archeologie mee te nemen in bestemmingsplannen is het bij mijn weten nog nooit voorgekomen dat in verband daarmee een verzoek tot schadevergoeding is ingediend via het spoor van artikel 49 (oude) WRO, laat staan dat dat heeft geleid tot compensatie. Ik hecht er aan te benadrukken dat de in ons land gezamenlijk zorgvuldig opgebouwde praktijk enige discrepantie lijkt te vertonen met de benadering zoals die door het door u ingeschakelde bureau (SAOZ) wordt gehanteerd. Ook is het zo dat claims altijd op het niveau van de claim zelf moeten worden gezien. Veel factoren spelen daarbij een rol. Lang niet al de factoren zijn door SAOZ in het onderzoek meegenomen, hetgeen ook in het rapport wordt onderkend. Dat maakt het lastig op basis van een dergelijke algemene raming een uitspraak te doen.

**Portefeuille Ruimte**  
Directie  
Gebiedsontwikkeling

**Kenmerk**  
2009043648

Naar aanleiding van het SAOZ-rapport merk ik het volgende op.

#### *Voorzienbaarheid*

In het SAOZ-rapport mis ik de overwegingen waaruit blijkt dat rekening is gehouden met het criterium van de voorzienbaarheid van de schade-oorzaak. Ingevolge artikel 6.3 Wro dient u bij beslissingen op aanvraag om tegemoetkoming in schade ex 6.1 Wro de voorzienbaarheid van de schade-oorzaak te betrekken.

#### *Normaal maatschappelijk risico*

Ik ben er niet van overtuigd dat in het SAOZ-rapport terecht wordt geconcludeerd dat uit art. 6.2 Wro volgt dat bij zgn. directe schade de tegemoetkoming 100% moet zijn en niet op grond van normaal maatschappelijk risico lager mag worden gesteld. (vgl. bijv. Van Buuren c.s., Van WRO naar Wro blz. 189).

#### *(Passieve) risicoaanvaarding*

In de SAOZ-planschaderisico-analyse mis ik overwegingen waaruit blijkt dat het leerstuk van de (passieve) risico-aanvaarding is betrokken. Met andere woorden stilzitten speelt naar mijn verwachting in de praktijk wel degelijk een (schadedrukkende) rol.

#### *Gemeentelijk archeologiebeleid*

Uw gemeente heeft er voor gekozen om een archeologische beleidskaart op te stellen. Hoe gedetailleerder deze kaart is, hoe scherper ook in het bestemmingsplan kan worden aangegeven op welke locatie wel en op welke locatie geen rekening gehouden hoeft te worden met archeologie. Het kan dus

lonen om middels aanvullend onderzoek (bijvoorbeeld boringen) meer scherp te krijgen. Daarmee kan zeer waarschijnlijk ook de oppervlakte archeologie die in het geding is, beperkt worden. Een verstoringskaart kan overigens ook zeer behulpzaam zijn. Op grond van de Wro en met name Bro is het aan de gemeente om het noodzakelijke onderzoek uit te voeren ten behoeve van het bestemmingsplan. Het staat u voorts vrij uw bestemmingsplan-systematiek zodanig te kiezen, dat een fijnmazige en op perceelsniveau toegespitste regeling in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Daarbij kan ook gedacht worden aan het gebruik van ja-mits bepalingen in plaats van nee-tenzij bepalingen.

**Portefeuille Ruimte**  
Directie  
Gebiedsontwikkeling

**Kenmerk**  
2009043648

#### *Compensatie anderszins*

Artikel 6.1 Wro geeft ook aan dat tegemoetkoming van schade vergoed wordt door B&W voor zover dit redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager dient te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd. Het lijkt er op dat SAOZ ruimhartig omgaat met het begrip redelijkerwijs, zonder dat hier voorbeelden of jurisprudentie aan ten grondslag liggen. Compensatie anderszins kan worden verkregen indien sprake is van een archeologische opgraving die voortvloeit uit bepalingen in het bestemmingsplan. Ook dan vergoedt de gemeente naar redelijkheid kosten voor archeologisch onderzoek, ergo, wordt de initiatiefnemer gecompenseerd.

#### *Maximale invulling van ruimte in het bestemmingsplan*

Van groot belang is om vast te stellen in hoeverre in de praktijk gebruik gemaakt zal worden van de benuttingsruimte van het bestemmingsplan. Een voorbeeld: een agrariër heeft nu op grond van het bestemmingsplan de mogelijkheid om te diepploegen. In het nieuwe bestemmingsplan wordt deze activiteit aanlegvergunningplichtig. Daarmee zou in de lijn van het SAOZ-rapport een beperking en dus een grond voor tegemoetkoming in de schade aanwezig kunnen zijn. De kanttekening daarbij is – en SAOZ stelt dat ook – dat het diepploegen zou leiden tot een verbetering van de teelt en verhoging van de opbrengsten. Dat zal lang niet altijd het geval zijn. Het kan in bepaalde gevallen ook leiden tot slechtere teeltomstandigheden. Kortom, maatwerk is echt nodig en een generieke benaderingswijze zoals in het SAOZ-rapport wordt tentoongespreid is dan slechts beperkt bruikbaar.

#### *Het schadeartikel in de Wro*

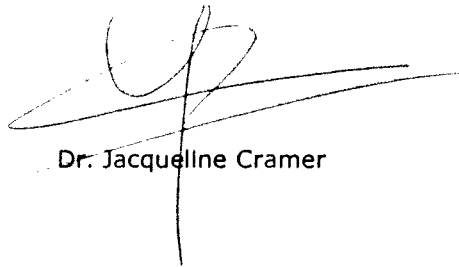
De vergelijking van de planologische regimes valt volgens SAOZ sinds de nieuwe planschaderegeling ex artikel 6.1 Wro ongunstiger uit voor de gemeente. Cruciaal is volgens u het verschil tussen de oude en de nieuwe Wro. Onder de oude WRO kon bij de maximale planvergelijking de vrijstellingsregelingen maximaal worden ingevuld. Onder de nieuwe Wro kan dit niet omdat een binnenplanse ontheffing een zelfstandig schadeveroorzakend besluit is in de zin van artikel 6.1 Wro. Omdat het stellen van een nadere eis ook een zelfstandig schadeveroorzakend besluit is, is het met name voor wat betreft het aspect bouwen moeilijk een planologische regeling te maken zonder kans op planschade. Uw redenering leidt naar mijn mening tot een door de wetgever onbedoelde en onvoorziene situatie dat aanvragen tot onnodige tegemoetkomingen in planschade zouden moeten worden gehonoreerd. Op grond van het bovenstaande zal ik artikel 6.1 Wro nog eens kritisch bezien en zo nodig het parlement voorstellen om artikel 6.1 Wro op dit punt zodanig aan te passen dat de bedoelingen van de wetgever hierin beter tot uiting komen.

Concluderend verwacht ik dat de gemeenteraad met inachtneming van de voormelde opmerkingen economisch uitvoerbare bestemmingsplannen zal kunnen vaststellen en daarmee invulling zal kunnen geven aan haar verantwoordelijkheid voor een goede omgang met archeologie, conform de Wet archeologische monumentenzorg, daarbij inbegrepen de verantwoordelijkheid voor de omgang met planschade.

**Portefeuille Ruimte**  
Directie  
Gebiedsontwikkeling

**Kenmerk**  
2009043648

Hoogachtend,  
de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



Dr. Jacqueline Cramer