



## **NOTITIES ARCHEOLOGIE EN RUIMTELIJKE ORDENING**

### **WRO (oud) en Wro (nieuw)**

Tonnie van de Rijdt- van de Ven

Zie voor afkortingen en begrippen de Notitie Alfabetische overzicht afkortingen en begrippen.

#### **Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro)**

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening ingegaan. Sindsdien wordt de nieuwe wet afgekort als Wro en staat WRO (in hoofdletters) voor de oude wet.

Door de invoering van de Wro zijn de procedures voor ruimtelijke ordening op alle niveaus, - gemeente, provincie en rijk -, aangepast en verkort. De belangrijkste veranderingen zijn:

- rijk, provincie en gemeenten stellen ieder hun eigen structuurvisie op (vervangt resp. de huidige planologische kernbeslissingen, streekplannen en structuurplannen). De structuurvisie is juridisch niet bindend voor burgers en kan dus geen regels stellen aan archeologische verstoring. De structuurvisie heeft wel een sterk beleidmatige zelfbinding voor de overheid die de structuurvisie heeft vastgesteld. Het instrument is dus vooral geschikt om regionaal beleid te formuleren dat doorwerking moet krijgen in bestemmingsplannen;
- bestemmingsplannen worden verplicht voor hele grondgebied van de gemeente (dat was voorheen alleen verplicht voor buitengebieden);
- bestemmingsplannen moeten iedere 10 jaar worden herzien of verlengd, indien in een gebied geen nieuwe ontwikkelingen worden voorzien kan worden volstaan met een beheersverordening;
- de goedkeuring van bestemmingsplannen door de provincie vervalt, de provincie krijgt in plaats daarvan andere instrumenten voor sturing van het gemeentelijk beleid.
- de mogelijkheid voor het verlenen van vrijstellingen zijn gewijzigd en sterk beperkt.

#### **Nieuwe terminologie**

In de Wro worden enkele nieuwe termen gebruikt. Nieuwe en oude termen zijn:

- verbeelding (plankaart)
- regels (planvoorschriften)
- ontheffingen (vrijstellingen)
- projectbesluiten (vrijstellingen ex art 19.1 ).

#### **Waarborgen archeologie in bestemmingsplannen**

De wijze waarop in bestemmingplannen de bescherming van archeologische waarden geregeld moet worden is niet veranderd en omvat:

- archeologische vooronderzoek als onderdeel van de planvoorbereiding;
- archeologische waarden moeten in de verbeelding en in doeleindenomschrijving voor bestemming van de gronden zijn aangegeven (bijvoorbeeld dubbelbestemming landbouw en waarde archeologie);
- de regels beschermen de archeologische waarden: de regels zijn de voorschriften voor het toegestane gebruik van de gronden (bouw en gebruiksregels) en voor het verlenen van aanlegvergunningen, sloop- en bouwvergunningen.

**Wanneer in een bestemmingsplan in de verbeelding gebieden met archeologische waarden of verwachtingen niet zijn aangegeven en in de regels geen daarop afgestemde doeleindenomschrijvingen en specifieke regels zijn opgenomen kan een gemeente bij het verlenen van vergunningen geen eisen stellen aan archeologisch vooronderzoek, het laten uitvoeren van een opgraving, archeologische begeleiding en dergelijke (principe van rechtszekerheid).**

Vrijwilligers moeten bij het beoordelen van ontwerpbestemmingsplannen dus vooral goed op letten op de in de verbeelding aangegeven gebieden met Waarde Archeologie, de doeleindenomschrijving voor die gebieden en de voorschriften de regels die gelden voor gebieden met de Waarde Archeologie.

## Veranderingen in de vaststellingsprocedures van bestemmingsplannen

In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie komen te vervallen. Ter vergelijk de oude en de nieuwe procedure.

*In cursief en tussen haakjes staan de stappen die golden in de oude WRO en die met de Wro zijn vervallen.* De rol van provincie en rijk krijgt een andere invulling, zoals de tweede kolom laat zien. Zie voor meer toelichting op de rollen van provincie en rijk verderop in deze notitie.

Procedure bestemmingsplan	Veranderde rol provincie en rijk in de Wro
oriëntatie (waaronder onderzoek archeologische waarden en verwachtingen) evt. voorbereidingsbesluit uitwerking van het plan en evt. inspraak tijdens voorbereiding (gem. verordening)	ontwikkelingsgericht en pro-actief beleid van provincie en rijk
ontwerpbestemmingsplan - 6 weken ter inzage een ieder kan zienswijze inbrengen	gelijktijdig toezending van het ontwerpplan aan provincie en rijk wanneer belangen van provincie of rijk in het geding zijn kunnen zij zienswijzen inbrengen
vaststellen door de raad kennisgeving daarvan en 6 weken ter inzage <i>(bedenkingen bij GS door wie eerder zienswijzen heeft ingebracht)</i>	provincie (en rijk) kan een reactieve aanwijzing geven <i>vervalt</i>
<i>(advies Provinciale Planologische Commissie goedkeuring door GS (of onthouding goedkeuring))</i>	<i>vervalt</i>
beroep bij RvS door belanghebbenden binnen 6 weken	evt. beroep bij RvS door provincie en rijk

Voor alle bestemmingsplanprocedures die gestart zijn voor 1 juli 2008 gelden nog de regels uit de oude WRO.

## Ontheffingen en projectbesluiten

De mogelijkheid voor tijdelijke ontheffingen (vrijstellingen volgens de terminologie van de oude wet) blijft nagenoeg ongewijzigd. Dit betreft bouwplannen voor maximaal 5 jaar die voorzien in een tijdelijk behoefte: bijvoorbeeld noodlokalen voor een school (Artikel 3.22 Wro).

De vrijstelling van artikel 19 lid 2 WRO (door de provincie aangewezen categorieën) komt in de nieuwe Wro niet meer terug.

De vrijstelling van artikel 19 lid 3 WRO (kruielgevallen) komt in vergelijkbare vorm terug in artikel 3.23 Wro. 'Kruielgevallen' zijn ontheffingen buiten het bestemmingsplan om: kleine bouwplannen zoals bedoeld in artikel 4.1.1. Bro, o.a. uitbreidingen, bijgebouwen, aanbouwen, antennemasten en dergelijke. Dus net iets groter dan vergunningvrije bouwwerken maar niet groter dan nieuwe hoofdgebouwen. In de regel zal de grondoppervlakte niet meer dan 100 m<sup>2</sup> bedragen.

Projectbesluiten (art 3.8b Wro) vervangen de vrijstellingen ex art 19 lid 1 van de oude WRO. Een projectbesluit geeft de mogelijkheid een bepaalde ontwikkeling of project dat volgens het geldend bestemmingsplan niet is toegestaan, toch mogelijk te maken zonder het hele bestemmingsplan te hoeven aanpassen. Een voorgenomen projectbesluit moet voorzien zijn van een goede ruimtelijke onderbouwing (waaronder archeologisch onderzoek naar mogelijk aanwezige archeologische waarden of verwachtingen). Een projectbesluit moet binnen een jaar gevolgd worden door de aanpassing van het bestemmingsplan, onder voorwaarden is verlenging daarvoor mogelijk. Omdat de procedure van een projectbesluit in tijd nauwelijks afwijkt van de procedure van een bestemmingsplan zal het projectbesluit naar verwachting veel minder worden toegepast dan de oude artikel 19 lid 1 WRO.

## Beheersverordening

De gemeenteraad kan een beheersverordening vaststellen voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. De verordening regelt het beheer van het gebied overeenkomstig bestaand gebruik. De verplichting om rekening te houden met in de grond aanwezige of te verwachten archeologische waarden geldt ook bij het vaststellen van een beheersverordening.

Beheersverordeningen moeten eveneens elke tien jaar worden herzien. In een beheersverordening kan slechts beperk bescherming worden geboden voor archeologische waarden. Zie voor meer informatie hoofdstuk 9 'Verleden wordt Heden (herziene uitgave 2010).

### **Nog niet aangepaste bestemmingsplannen**

Het kan nog een aantal jaren duren voor in alle bestemmingsplannen het archeologisch belang goed geregeld is. In al oudere bestemmingsplannen is vaak nog geen bescherming mogelijk. Dit zou kunnen worden opgelost door een parapluperziening: alle of een aantal bestemmingsplannen in de gemeente worden in een keer herzien op het aspect archeologie. Deze mogelijkheid kon tot 1-1-201 gebruikt worden. Vanaf die datum moeten alle in procedure te nemen bestemmingsplannen gedigitaliseerd zijn. Juiste oude bestemmingsplannen zijn niet digitaal beschikbaar en kunnen daardoor niet worden herzien zonder die ook zelf eerst digitaal te maken.

Voorschriften ter bescherming van archeologie zouden ook in een verordening kunnen worden vastgelegd. Een archeologie/monumentenverordening heeft als beperking dat bij strijdigheden tussen regelingen in een verordening en bestemmingsplan, het bestemmingsplan voor gaat (art 38 a MW). Bijvoorbeeld wanneer het bestemmingsplan regelt dat tot 100 m<sup>2</sup> geen beperkingen gelden en de archeologie- / monumentenverordening legt die grens bij 50 m<sup>2</sup> dan geldt dus 100 m<sup>2</sup>. Een verordening heeft dus geen werking op dit onderdeel. Een archeologieverordening was zinvol toen bestemmingsplannen nog niet verplicht waren voor de bebouwde kom.

De archeologie- / monumentenverordening kan wel een (aanvullende) rol spelen voor onderdelen die niet geregeld zijn in het bestemmingsplan zoals de eisen die de gemeente stelt aan archeologische onderzoek of het aanwijzen van gemeentelijk archeologische monumenten (waarvoor dan vanaf dat moment bescherming geldt).

In de praktijk is een nog niet op archeologie aangepast bestemmingsplan lang niet altijd een probleem omdat nieuwe bouwprojecten meestal niet passen in vigerende bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan moet dan voor dat project worden herzien waarbij dan ook de verplichting geldt archeologie goed af te wegen. Ook voor een projectbesluit of een ontheffing geldt die verplichting.

### **Andere rol provincie**

In de oude situatie was de provincie verplicht alle bestemmingsplannen en alle vrijstellingen /zelfstandigen projectbesluiten (art. 19 procedures) te beoordelen en goed te keuren. Onder de nWro moet de provincie motiveren waarom zij reageert op een plan van de gemeente en daarbij zal de provincie alleen nog ingrijpen als er een provinciaal belang in het geding is. De provincie heeft nu andere instrumenten:

#### ***Ontwikkelingsgerichte instrumenten***

- structuurvisie (waarin de provinciale belangen en sturingsinstrumenten worden benoemd);
- inpassingsplan en projectbesluiten (projecten waarvoor de provincie verantwoordelijk is, bv. provinciale ontwikkelingsprojecten of provinciale wegen of wanneer blijkt dat door overleg provinciale doelen bijvoorbeeld op het vlak van natuur, water etc onvoldoende tot resultaten leidt). Er moet bij een inpassingsplan of projectbesluit door de provincie altijd sprake zijn van een provinciaal belang;
- subsidies;
- grondbeleid.

#### ***Pro-actieve instrumenten***

- provinciale verordening: algemene regels over de inhoud van het bestemmingsplan en daaraan voorafgaande procedures;
- het aanwijzen van archeologische attentiegebieden;
- bestuurlijk overleg (bijvoorbeeld regionaal planningsoverleg);
- bestuursovereenkomst;
- proactieve aanwijzing aan de gemeenteraad om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

#### ***Re-actieve instrumenten***

- het inbrengen van zienswijze bij de gemeente omtrent het ontwerp bestemmingsplan of projectbesluit;
- reactieve aanwijzing aan de gemeenteraad voor een onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan of projectbesluit wanneer een bepaald deel van het plan in strijd is met een geëxpliciteerd provinciaal belang, (vastgelegd in de structuurvisie van de provincie). Het betreffende deel van het plan treedt dan niet in werking, de gemeenteraad moet een nieuw besluit nemen;
- beroep bij de Raad van State.

## **Rol van het rijk**

De door het rijk te gebruiken instrumenten voor sturing van gemeentelijke beleid zijn:

- structuurvisie (met daarin verwoord het rijksbelang t.a.v. van de ruimtelijke ontwikkeling)
- algemene maatregel van bestuur
- inpassingsplan en projectbesluiten voor ruimtelijke ontwikkelingen die onder verantwoordelijkheid van het rijk vallen
- zienswijzen en beroep voor door gemeente of provincie genomen besluiten.

Het rijk heeft verder de zelfde mogelijkheden als de provincie.

## **Consequenties voor belangenbehartiging archeologie**

Locale groepen moeten zelf actief alle gemeentelijke plannen gaan bijhouden. Dat geldt voor :

- het gemeentelijk archeologiebeleid: dit is de basis voor het bepalen van archeologische waarden binnen het eigen grondgebied (laten) maken en voor de wijzen waarop met die waarden zal worden omgegaan. De instrumenten daarvoor zijn archeologische waarden- en verwachtingskaarten en beleidkaarten;
- bestemmingsplannen, nu toetsing door de provincie niet meer vanzelfsprekend is en nog alleen plaats vindt waar door de provincie zelf geëxpliciteerde provinciale belangen in het geding zijn, moeten lokale groepen extra alert zijn. Als de fase voor het inbrengen van zienswijzen bij de gemeente op het ontwerp bestemmingsplan of projectbesluit wordt gemist, is in veel gevallen 'de kans verkeken';
- het verlenen van aanleg, sloop en bouwvergunningen en de daarbij te stellen eisen voor archeologische bescherming.

Bij ontwerp beleids- en bestemmingsplannen en projectbesluiten kunnen door archeologische of historische verenigingen / werkgroepen zienswijzen worden ingediend. Tegen het een besluit (verlenen van vergunningen) kan bewaar worden gemaakt. Voor beide geldt een termijn van zes weken na de wettelijk voorgeschreven wijze van bekendmaking (Awb, afd. 3.4)

Voor het kunnen maken van bezwaar en voor het in beroep gaan moet men 'belanghebbende' zijn.

Daartoe moet in de statuten van de betreffende vereniging of stichting als doelstelling op een of ander wijze het behartigen van de belangen van de archeologie zijn opgenomen en moet ook zijn aangegeven wat het werkgebied van de vereniging of stichting is. Vrijwilligersorganisaties moeten dat dus ook goed regelen.

## **Meer informatie**

Notitie Procedure bestemmingsplan

Notitie Zienswijzen, bezwaar en beroep

Hoofdstuk 9 Verdelen wordt Heden (herziene versie 2010)