



Uit 'Veleden wordt Heden' (herziene uitgave 2010)

Niet alle in deze tekst genoemde Notities zijn reeds beschikbaar. Zij verschijnen in de loop van 2010

10 DE REGELS

10.1 HET BELANG VAN DE REGELS

De regels zijn, samen met de verbeelding (plankaart), het juridisch bindend deel van het bestemmingsplan. Het is de wettelijke basis voor de eisen die aan burgers kunnen worden gesteld bij het verlenen van bouw- sloop of aanlegvergunningen. Dat kunnen zijn projectontwikkelaars, bedrijven of organisaties en particuliere personen. Uit het vorige hoofdstuk zal duidelijk zijn dat archeologiegroepen vooral goed naar de regels moeten kijken. De regels zijn via vast stramien opgebouwd:

- inleidende regels: begripsbepalingen, wijze van meten;
- bestemmingsregels: bouw- en gebruiksregels, vergunningen en dergelijke;
- algemene regels;
- overgang- en slotregels.

De bestemmingsregels, en dan met name de bouw- en gebruiksregels en vergunningen, zijn voor archeologiegroepen het meest van belang. De bestemmingsregels worden per bestemmingsdoel omschreven. Belangenbehartigers hoeven niet alle regels door te nemen, ze kunnen zich beperken tot de regels voor gebieden met de Waarde Archeologie.

10.2 BOUW- EN GEBRUIKSREGELS

Bestemmingsomschrijving

Dit is een omschrijving van de doeleinden voor het betreffende gebied. Wanneer het gebied een dubbelbestemming met Waarde - Archeologie heeft, moet dat hier vermeld staan. Er zal dan iets staan in de trant van: de voor Waarde Archeologie aangewezen gronden zijn behalve voor de daar voorkomende bestemming mede bestemd voor instandhouding en bescherming van in de grond aanwezige archeologische waarden.

Voor diezelfde gronden wordt via de plankaart ook de andere bestemming aangegeven. De Waarde - Archeologie kan gecombineerd zijn met verschillende andere bestemmingen. Uit de bestemmingsomschrijving moet blijken welke doeleinden primair zijn. De doelomschrijving kan ook geformuleerd zijn als 'agrarisch met archeologische waarde'. De betekenis van deze omschrijvingen dienen in de toelichting te worden verklaard.

De voor de bescherming van archeologie bestemde gronden kan verschillende waarden hebben. Er zal voor het beoordelen van regels steeds naar die combinatie van doeleinden en de archeologische waarde van het gebied zelf gekeken moeten worden. Een voor bebouwing bestemd gebied met een hoge archeologische verwachting vraagt andere regels dan een agrarisch gebied met een hoge waarde. En de regels voor een agrarisch gebied met een hoge waarde zijn weer anders dan voor een gebied met een lage verwachting. Het onderscheid tussen verschillende gradaties in archeologische waarden moet eveneens in de toelichting worden uitgelegd.

Bouwregels

De bouwregels omschrijven de eisen waaraan gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, moeten voldoen. Bijvoorbeeld het toegestane gebruik van het gebouw, de maatvoering en situering. Voor gebieden met archeologische waarden kunnen in de bouwregels eisen worden gesteld voor bescherming van de archeologische ondergrond. Bijvoorbeeld alleen vervanging van bestaande gebouwen wanneer die niet substantieel groter zijn en niet dieper gefundeerd worden.

De bouwregels kunnen ook een bouwverbod inhouden, er is dan geen enkele vorm van bebouwing toegestaan, waarbij alleen onder voorwaarden een ontheffing kan worden verleend. Een bouwverbod kan bijvoorbeeld gelden voor agrarische gebieden en groengebieden.

Specifieke gebruiksregels

De gebruiksregels beschrijven welk gebruik van bouwwerken en gronden in het betreffende gebied is toegestaan. Het is een aanvulling op de bestemmingsomschrijving met specifieke bepalingen waarvoor, op grond van de bestemmingsomschrijving, niet zonder meer duidelijk is wat wel of niet binnen de regels valt. Dit kunnen bijvoorbeeld regels zijn voor welk type bedrijven of welke werkzaamheden wel of niet zijn toegestaan

Ontheffingen (uitzonderingen en toelaatbaarheid)

Burgemeester en wethouders kunnen voor in het bestemmingsplan omschreven bouw- en gebruiksregels ontheffingen verlenen (art. 3.6.1 c Wro). Deze mogelijkheden voor ontheffingen moeten in het bestemmingsplan zijn benoemd: voor welke regels gelden de ontheffingen, wat is de aard van die ontheffing en welke regels moeten bij het verlenen van een ontheffing in acht worden genomen. Daarnaast zijn ontheffingen mogelijk voor tijdelijke bouwwerken en zogenaamde kruimelgevallen. Zie daarvoor paragraaf 10.5.

10.3 VERGUNNINGEN

Van afzonderlijke vergunningen naar een omgevingsvergunning

Bij invoering van de **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)** worden een groot aantal vergunningen samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Deze moet digitaal kunnen worden aangevraagd via het zogeheten Omgevingsloket Online (OLO). Onder meer bouw-, kap-, sloop-, aanleg- en milieuvergunningen gaan op in de omgevingsvergunning. Het gaat in totaal om het samenvoegen van zo'n 25 vergunningstelsels. De teksten van de Wro zullen daar op worden aangepast. De mogelijkheid om voorwaarden aan die vergunning te verbinden verandert niet. De invoeringsdatum voor de Wabo zal naar verwachting 1-10-2010 zijn

Aanlegvergunning

Voor gebieden met de Waarde Archeologie dient in het bestemmingsplan een verbod te gelden op het uitvoeren van bepaalde werken of werkzaamheden geen bouwwerken zijnde, binnen de door de gemeente aangegeven ondergrenzen in oppervlakte en diepte. Die werkzaamheden zijn dan alleen mogelijk indien daar door burgemeester en wethouders een aanlegvergunning voor is verleend. De regels moeten zo concreet mogelijk omschrijven welke grondwerkzaamheden vergunningplichtig zijn zoals:

- verlagen of afgraven, ophogen of egaliseren van de bodem;
- het uitvoeren van grondbewerkingen op een grotere diepte dan ... cm, waartoe worden gerekend woelen, mengen, diepploegen, ontginnen en aanleggen van drainage;
- het scheuren van grasland;
- het omzetten van gras- en akkerland in een teelt waarbij grond wordt afgevoerd, waartoe gerekend wordt boomteelt en graszodenteelt;
- het verlagen of verhogen van het waterpeil;
- het graven en verbreden van sloten, vijvers en andere waterlopen;
- het aanbrengen van diepwortelende beplantingen;
- het aanbrengen van verhardingen;
- het aanleggen of rooien van bos of boomgaard waarbij stobben worden verwijderd;
- het aanleggen van ondergrondse transport- energie- telecommunicatie- of andere leidingen en de daarmee verbandhoudende constructies, installaties of apparatuur;
- het aanbrengen van constructies die verband houden met bovengrondse leidingen;
- het uitvoeren van heiwerkzaamheden en het op een of andere wijze indrijven van voorwerpen;
- alle overige werkzaamheden die de archeologische waarden in het terrein kunnen aantasten en die niet worden gerekend tot het normale gebruik van het terrein.

In de regels zijn de ondergrenzen aangegeven voor oppervlakte en diepte. Aanlegvergunningen zijn niet nodig voor werkzaamheden die beneden die ondergrenzen vallen. Er kan geen aanlegvergunning worden geëist voor werkzaamheden die reeds in uitvoering zijn of waarvoor al eerder een vergunning is verleend. Een aanlegvergunning is ook niet nodig voor werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het in verband met het op de bestemming gerichte beheer of gebruik van de

grond (gangbaar gebruik). Om onduidelijkheden te voorkomen kan in de regels tevens omschreven worden welke werkzaamheden wel en niet vallen onder 'gangbaar gebruik'. Aan het verlenen van de vergunning kunnen voorwaarden worden gesteld. zie later in dit hoofdstuk.

Bouwvergunning

De Woningwet maakt een onderscheid in vergunningsvrije bouwwerken, bouwwerken met een lichte vergunning en gebouwen met de reguliere vergunningsplicht (art 44, eerste lid Woningwet). De gemeente kan aan de reguliere vergunning eisen stellen ten behoeve van de archeologische monumentenzorg (art. 40 Monumentenwet en art 56 Woningwet). Dit kan alleen binnen de gebieden die op de verbeelding (plankaart) en in de bestemmingsbeschrijving de Waarde Archeologie hebben.

Sloopvergunning

Voor sloopvergunningen gelden soortgelijke regels. De gemeente kan aan het verlenen van een sloopvergunning in gebieden met de Waarde Archeologie voorwaarden verbinden aan de sloopvergunning ter bescherming van archeologische waarde. De sloop moet dan bijvoorbeeld vanaf het maaiveld door een archeologisch bureau worden uitgevoerd of onder archeologische begeleiding. In de vergunning dient dan tevens als voorwaarde te zijn opgenomen dat, wanneer tijdens de sloopwerkzaamheden archeologische monumenten worden gevonden, de werkzaamheden moeten worden gestaakt en er in overleg met het bevoegd gezag een besluit dient te worden genomen over hoe met deze waarden zal worden omgegaan.

Voorwaarden bij het verlenen van een vergunning

Aan aanleg-, sloop- en bouwvergunningen mogen voor gebieden met de Waarde Archeologie als voorwaarde worden gesteld:

- de verplichting een rapport te overleggen 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. Een dergelijk rapport moet gelijktijdig met de aanvraag worden overlegd;
Deze voorwaarde geldt niet voor bouwwerken en andere werkzaamheden die onder de voor het betreffende bestemmingsgebied geldende normen voor de onderzoeksplicht vallen. De verplichting tot het vooraf overleggen van een rapport kan vervallen wanneer in de gemeentelijke beleidskaart de aanwezige of te verwachte archeologische waarden voor dat gebied reeds zijn aangeven. Op basis van de beleidskaart worden nadere voorwaarden aan de vergunning verbonden.
- wanneer uit het rapport of op basis van de beleidskaart blijkt dat er behoudenswaardige archeologische resten aanwezig zijn kunnen aan de vergunning zelf voorschriften verbonden worden zoals:
 - o de verplichting tot het treffen van technische maatregelen waardoor monumenten in de bodem kunnen worden behouden;
 - o de verplichting tot het doen van een opgraving;
 - o de verplichting de activiteit die tot bodemverstoring leidt te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van archeologische monumentenzorg.(Art: 39 en 40 Monumentenwet, art.3.3 Wro)

Een vergunning mag door de gemeente worden geweigerd wanneer niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan. Een vergunningvrager draagt zelf de kosten van het archeologisch onderzoek en/of de te nemen maatregelen. De vergunningvrager kan zelf het bureau kiezen voor het archeologisch onderzoek, de opgraving of de begeleiding. De gemeente is bevoegd gezag en moet controleren of onderzoek, opgraving of begeleiding voldoet aan de daaraan door de gemeente gestelde eisen. Zie daarvoor deel 4.

Nadere eisen

Het bestemmingsplan kan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven nadere eisen te stellen (art 3.6.1 d Wro). Deze bepaling kan gebruikt worden wanneer, uit het verplichte archeologisch vooronderzoek bij het aanvragen van een vergunning, blijkt dat zich behoudenswaardige resten in de bodem bevinden. Nadere eisen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de omvang en precieze ligging van het bouwwerk, de wijze van funderen, onderkelderen, ophogen maaiveld of archeologievriendelijk bouwen. De bevoegdheid voor het kunnen stellen van nadere eisen moet in de regels zijn aangegeven. Nadere eisen kunnen alleen worden gesteld indien in het bestemmingsplan

primaire eisen staan. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over voorgenomen nadere eisen in te brengen.

10.4 WIJZIGINGSBEVOEGDHEID EN UITWERKINGSPLICHT

De Wro biedt een aantal mogelijkheden tot flexibiliteit. Deze zijn geregeld in art. 3.6.1. Twee van deze mogelijkheden zijn reeds aan bod geweest: de mogelijkheden voor ontheffingen (art 3.6.1 c Wro) en nadere eisen (art 3.6.1. d Wro)

Burgemeester en wethouders hebben nog als extra mogelijkheden om, met inachtneming van de bij het plan gegeven regels:

- het plan te wijzigen binnen de in het plan bepaalde grenzen;
- het plan uit te werken.

Wijzigingsbevoegdheid (art. 3.6.1 a Wro)

Een wijzigingsbevoegdheid kan zinvol zijn om de archeologische waarden van een gebied te kunnen aanpassen na het archeologisch onderzoek. De waarde archeologie kan bijvoorbeeld vervallen wanneer is aangetoond dat er geen waarden meer aanwezig zijn. Het kan ook zijn dat na onderzoek aan een gebied juist een hogere waardering moet worden toegekend..

De wijzigingsbevoegdheid moet per bestemming, waar die bevoegdheid van toepassing voor is, in de regels zijn opgenomen. De wijzigingsbevoegdheid voor archeologie is doorgaans dus te vinden bij de regels voor Waarde Archeologie. Op een wijzigingsbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Belanghebbenden kunnen tegen het wijzigingsbesluit in beroep gaan bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beroep is ook mogelijk wanneer burgemeester en wethouders weigeren een wijzigingsbesluit te nemen. Indien via een wijzigingsbevoegdheid de bestemming van bepaalde gronden wordt gewijzigd, dienen tevens zo nodig de regels voor de archeologische bescherming te worden aangepast. De wijzigingsbevoegdheid moet ook daar de mogelijkheid toe bieden.

Uitwerkingsplicht (art. 3.6.1 b Wro)

Een gemeente kan er voor kiezen in een bestemmingsplan alleen de hoofdlijnen te regelen, er is dan sprake van een globaal bestemmingsplan . De verdere invulling wordt uitgesteld en kan aan het college van burgemeester en wethouders worden gedelegeerd.

In het bestemmingsplan zijn de doelstellingen vastgelegd, alsmede de hoofdlijnen van de aan de bestemming toegedachte bebouwing en gebruiksmogelijkheden. De uitwerking kan dan later plaatsvinden, volgens de in het bestemmingsplan aangegeven regels. De doelstellingen moeten zodanig worden aangegeven dat voldoende inzicht wordt verkregen in de toekomstige ontwikkelingen van het betreffende gebied.

Een uitwerkingsplicht resulteert in een uitwerkingsplan. Een uitwerkingsplan volgt dezelfde procedure als het basisbestemmingsplan, zij het dat nu niet de raad, maar burgemeester en wethouders het bevoegd orgaan zijn. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing. Het ontwerp uitwerkingsplan dient bekend te worden gemaakt en het ligt zes weken ter inzage. Een ieder kan dan zienswijzen inbrengen. Na vaststelling van het uitwerkingsplan is nog de mogelijkheid van beroep bij de Raad van State.

10.5 ONTHEFFINGEN VOLGENS ART. 3.22 EN 3.23 Wro

In de Wro zijn de mogelijkheden voor het verlenen van ontheffingen nog slechts beperkt aanwezig. Er zijn, naast de in het bestemmingsplan opgenomen regels voor ontheffingen, mogelijkheden voor:

- tijdelijke ontheffing: die ontheffing kan worden verleend voor een tijdelijk bouwwerk, voor maximaal vijf jaar (art 3.22 Wro);
- ontheffing voor de zogenaamde 'kruimelgevallen' (3.23 Wro).

Alle andere bouwaanvragen die niet passen in het bestemmingsplan kunnen alleen worden toegestaan door een projectbesluit. Zie daarvoor het volgende hoofdstuk.

Burgemeester en wethouders zijn verplicht, bij het verlenen van ontheffingen, archeologische waarden mee te wegen.

Tijdelijke ontheffingen (art 3.22 Wro)

Bij tijdelijke ontheffingen blijft het bestemmingplan in stand. De mogelijkheid voor tijdelijke ontheffingen (de vrijstellingen volgens art 15 oude WRO) zijn in de nieuwe Wro nagenoeg ongewijzigd gebleven. Het gaat dan om bouwplannen voor maximaal 5 jaar die voorzien in een tijdelijk behoefte: bijvoorbeeld noodlokalen voor een school, voor een gezondheidscentrum of tijdelijke winkels. Verlenging van deze termijn is niet mogelijk. Na het verstrijken van deze termijn moet de met het bestemmingsplan strijdige situatie in de oorspronkelijke toestand worden teruggebracht of met het bestemmingsplan in overeenstemming worden gebracht.

Ontheffingen voor 'kruimelgevallen' (art. 3.23 Wro)

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen voor de zogenaamde 'kruimelgevallen': kleine bouwplannen zoals bedoeld in artikel 4.1.1 Besluit ruimtelijke Ordening. Dat zijn onder andere 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 m² bedragen.

Indien bij ontheffingen archeologische waarden in het geding zijn, moeten burgemeester en wethouders dit meewegen in hun besluit. Bij ontheffingen voor 'kruimelgevallen' zal dat meestal zonder gevolgen zijn, door de kleine omvang. Bij tijdelijke ontheffingen dient wel altijd de archeologische waarde te worden beoordeeld. Aan ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden zoals regels omtrent bebouwing, inrichting en gebruik, waaronder dus ook eisen voor archeologische bescherming of een verplichting tot archeologisch onderzoek. Deze voorwaarden moeten in het ontheffingsbesluit vermeld staan. Wanneer dat verzuimd wordt kunnen in de sloop- en bouwvergunning die voorwaarden niet meer worden opgenomen.

10.6 TOEPASSING VAN DE REGELS

Archeologiegroepen moeten niet alleen op de regels in het bestemmingsplan letten, ze moeten ook de toepassing in de gaten houden. Het betekent dat ze ook moeten toezien op het verlenen van vergunningen en de handhaving daarvan. Verbindt de gemeente bij het verlenen van aanleg-, sloop- en bouwvergunningen ook voorwaarden voor bescherming van de archeologische waarden, wanneer dat volgens de regels in het bestemmingsplan mogelijk en gewenst is?

Het voornemen om een vergunning of een ontheffing te verlenen dient op de voorgeschreven wijze bekend te worden gemaakt. Belanghebbenden kunnen tegen het verlenen van die vergunning bezwaar maken. Bezwaar moet worden ingediend *binnen zes weken na het verzenden van de vergunning aan de aanvrager*. Hier geldt dus de datum voor verzenden en niet de datum waarop het voorgenomen besluit ter inzage wordt gelegd.

Indien de gemeente het bezwaar afwijst, is beroep mogelijk bij de rechtbank. Bezwaar en beroep hebben geen opschortende werking. Wie wil dat sloop of bouw niet kunnen starten of moeten worden stilgelegd kan bij de rechtbank een voorlopige voorziening aanvragen (art. 8:81 Awb).

Tegen een voorgenomen ontheffing volgens de artikelen 3.22 en 3.23 Wro kunnen belanghebbenden eerst zienswijzen inbrengen en nadat het besluit genomen is, zonedig bezwaar en beroep indienen. Lees verder in de [Notitie Bewaken vergunningverlening en handhaven](#).

10.7 WAT KUN JE DOEN ALS BELANGENBEHARTIGER

Bij beoordeling van de regels in een bestemmingsplan

- Beoordeel of de regels voor gebieden met de Waarde Archeologie de juiste bescherming bieden.
- Wanneer de regels onvoldoende bescherming bieden voor archeologie kunnen daar zienswijze op worden ingebracht, zonedig gevolgd door beroep bij de Raad van State, zie daarvoor het vorige hoofdstuk.

Bij de wijzigingbevoegdheid en uitwerkingsplicht

- Bewaak hoe burgemeester en wethouders de wijzigingsbevoegdheid toepassen, dat is vooral van belang indien op basis van een archeologisch onderzoek een gebied een hogere waarde zou moeten krijgen.
- Ga in beroep wanneer een wijzigingsbevoegdheid niet of onjuist wordt gebruikt
- Bekijk het uitwerkingsplan, het uitwerkingsplan volgt dezelfde procedure als het bestemmingsplan en biedt de mogelijkheid voor het indienen van zienswijze en zonedig beroep.

Bij het verlenen van aanleg- sloop- en bouw vergunningen

- Bewaak of de gemeente in te verlenen vergunningen ook voorwaarden opneemt voor archeologisch vooronderzoek en de vervolgstappen na dat onderzoek in gebieden waar dat volgens het bestemmingsplan nodig en mogelijk is. Kijk dus altijd eerst wat er in het bestemmingsplan en de regels staat.
 - Maak bij de gemeente bezwaar tegen het besluit een vergunning te verlenen wanneer die voorwaarden niet of onvoldoende zijn opgenomen.
 - Stel, indien aan deze bezwaren niet of onvoldoende door de gemeente tegemoet wordt gekomen en zonder deugdelijk motivering, zonodig beroep in bij de rechter.
- Bij door de provincie of het rijk te verlenen vergunningen gelden deze zelfde aandachtspunten.

Vrijwel alle gemeenten hebben vergunningaanvragen op hun website staan. Dat maakt het voor archeologiegroepen gemakkelijk om aanvragen voor archeologisch kwetsbare gebieden bij te houden.

Bij het verlenen van ontheffingen volgens art 3.22. en 3.23 Wro

- Hou de door de gemeente voorgenomen ontheffingsbesluiten bij.
- Let erop dat in gebieden met archeologische waarden, maar ook in gebieden die niet eerder onderzocht zijn, voorwaarden aan de ontheffing worden verbonden en deze in het ontheffingsbesluit staan vermeld.
- Alleen belanghebbenden kunnen zienswijzen indienen voor een voorgenomen ontheffing en zonodig daarna bezwaar maken of beroep instellen.