



Uit 'Veleden wordt Heden' (herziene uitgave 2010)

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

9 BESTEMMINGSPLANNEN

9.1 WAT IS EEN BESTEMMINGSPLAN

Een bestemmingsplan legt vast waarvoor gronden bedoeld zijn en hoe de gronden en de daarop staande gebouwen gebruikt mogen worden. Het bestemmingsplan geeft de huidige functies aan en laat zien of nieuwe bestemmingen mogelijk zijn. Gronden worden bijvoorbeeld toegewezen voor wonen, agrarische bedrijven, andere bedrijven, natuur, maatschappelijke voorzieningen en dergelijke. Het gebruik van de gronden kan nader worden ingevuld: welke bedrijven zijn wel en niet toegestaan, welke grondbewerkingen mogen wel en niet worden uitgevoerd. Het bestemmingsplan kan bepaalde bouwwerken en grondbewerkingen verbieden of die alleen toestaan als daar een vergunning voor is verleend.

Gemeenten zijn verplicht om voor hun hele grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen (art 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, Wro). De meeste gemeenten zullen een veelvoud aan bestemmingsplannen hebben.

Inhoud van een bestemmingsplan

Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen.

- De verbeelding (plankaart): hierop wordt gevisualiseerd welke bestemming een bepaald gebied heeft. Gebieden met archeologische waarden moeten, met de juiste grenzen, in de verbeelding zijn aangegeven als Waarde Archeologie, plus bij voorkeur een nadere zonerings (archeologisch monument, een hoge verwachting enzovoort), zodat specifieke regels per zone kunnen worden gesteld.
- De regels: deze bevatten;
 - o de bestemmingsomschrijving per deelgebied: welke bestemmingen zijn waar toegestaan. Gebieden kunnen een dubbele bestemming hebben, bijvoorbeeld landbouwgebied of natuurgebied plus archeologische waarde;
 - o de bouwregels en gebruiksbepalingen voor gronden en bouwwerken en een daaraan verbonden vergunningstelsel;
 - o de wijzigingsbevoegdheden van B&W en een eventuele uitwerkingsplicht.Deze regels en alle daarbij behorende termen worden in hoofdstuk 10 uitgelegd.
- De toelichting: een beschrijving van de achtergronden en motivering voor de in het plan gemaakte keuzen en uitleg van bepaalde bestemmingen en regels.

Vanaf 1-1-2010 dienen alle in procedure te brengen bestemmingsplannen gedigitaliseerd te zijn, inclusief de verbeelding. Daar hebben archeologiegroepen profijt van. Bestemmingsplannen zijn nu via de gemeentelijke internetsite gemakkelijk te raadplegen. Voor de digitale bestemmingsplannen is gebruik van de landelijke standaard (SVBP 2008) verplicht. Dat maakt bestemmingsplannen beter vergelijkbaar en daarmee ook voor archeologiegroepen gemakkelijker te beoordelen.

Juridische status bestemmingsplan

Een bestemmingsplan is een plan dat juridisch bindend is voor iedereen, dus voor de gemeente zelf, voor andere overheden en voor burgers, bedrijven en instellingen. De plankaart en de regels vormen samen het juridisch bindende deel. De toelichting maakt juridisch geen onderdeel uit van het bestemmingsplan.

Financiële haalbaarheid en exploitatieplan

Bij elk bestemmingsplan moet de gemeente de financiële haalbaarheid onderzoeken. Uit die financiële haalbaarheid, meestal een exploitatieopzet als bijlage bij het plan, moet blijken dat realisatie van de nieuwe bestemming financieel mogelijk is. Bijvoorbeeld indien sprake is van een archeologische

verwachting op een nieuwbouwlocatie moet er voldoende geld gereserveerd zijn voor archeologisch onderzoek. Zijn die financiële middelen niet aanwezig en ontbreekt een dekking, dan mag de gemeenteraad het bestemmingsplan niet vaststellen.

Vanaf 1 juli 2009 is er daarnaast de verplichting voor verhaal van kosten. Indien een bestemmingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen (bouwplannen) op gronden die geen eigendom zijn van de gemeente, kan de verplichting ontstaan om een exploitatieplan te maken. De gemeenteraad is verplicht een exploitatieplan op te stellen indien bij de vaststelling van het bestemmingsplan verhaal van kosten nog niet verzekerd is.

Het exploitatieplan geeft een overzicht van alle kosten en baten bij de uitvoering van het bestemmingsplan (art 6.13 Wro). In een exploitatieplan kunnen voorbereidingskosten, zoals bouwrijp maken en ook archeologisch onderzoek verrekend worden met de te verwachten waardeverhoging voor particuliere eigenaren. De gemeente kan in het exploitatieplan dan een reservering opnemen voor archeologie. Een gemeente zal vervolgens in veel gevallen een exploitatieovereenkomst sluiten met projectontwikkelaars en particuliere eigenaren. Daarin wordt dan ondermeer vastgelegd wie de kosten voor het archeologisch onderzoek draagt en eventuele bijkomende risico's voor zijn rekening neemt. Veel gemeenten blijken dat nog niet goed te regelen. Er worden dan in de exploitatieovereenkomst wel afspraken gemaakt over vooronderzoek, maar niet over hoe er met de uitkomsten wordt omgegaan.

Een exploitatieplan is geen onderdeel van het bestemmingsplan, maar dient wel gelijktijdig met het bestemmingsplan te worden vastgesteld. Een gemeente moet bij publicatie van het bestemmingsplan melden of er een (voorafgaande) exploitatieovereenkomst is gesloten. Deze overeenkomst kan via een verzoek met een beroep op de Wet openbaarheid bestuur (WOB) worden opgevraagd. Indien de gemeente zelf eigenaar is van de grond die door de nieuwe bestemming in waarde gaat stijgen, kunnen kosten voor archeologisch onderzoek verrekend worden in de grondprijzen. Dit moet worden meegenomen in het onderzoek naar financiële haalbaarheid (de exploitatieopzet, zie hiervoor).

Bestemmingsplannen die vooral een conserverend karakter hebben, leveren de gemeente geen financiële winst op. Door de verplichte herziening van bestemmingsplannen, iedere 10 jaar, is de gemeente verplicht bij herziening, archeologische onderzoek te laten uitvoeren. Deze kosten zijn veelal niet te verhalen omdat er geen sprake is van bouwplannen. Kosten voor archeologisch onderzoek zijn dan extra kosten en dat kan voor gemeenten een probleem zijn. Dat pleit eens te meer voor het laten maken van een gemeentelijke archeologische waarden- en beleidskaart. Dan is het archeologisch potentieel voor het betreffende gebied reeds in kaart gebracht. Zie daarvoor deel 2. Lees meer over kosten en kostentoedeling in de [Notitie Kosten Archeologie en financiering](#).

9.2 EEN ARCHEOLOGIEVRIENDELIJK BESTEMMINGSPLAN

Gemeenten moeten na de invoering van de gewijzigde Monumentenwet in hun bestemmingsplannen archeologie meewegen en aangeven hoe ze met aanwezige archeologische waarden omgaan. Dat 'meewegen' wil nog niet zeggen dat een bestemmingsplan ook archeologievriendelijk is. Voor dat predicaat is nodig dat er ook zorgvuldig met archeologie wordt omgegaan. Dit houdt in dat:

- op basis van vooronderzoek of de gemeentelijke archeologiekartaart de archeologische waarden van het gebied zijn vastgesteld en per gebied een concreet verwachtingsmodel is aangegeven (wat zijn voor dat gebied de bekende of te verwachte archeologische vindplaatsen en wat is de aard van die vindplaatsen?);
- de gebieden met archeologische waarden en verwachtingen op de verbeelding (plankaart) met de juiste omgrenzing zijn aangegeven en de medebestemming Waarde Archeologie hebben;
- de Waarde Archeologie per zone nader omschreven is (gebieden met een hoge, middelhoge waarden of verwachting plus eventuele bijzondere terreinen zoals historische woonkernen en hoeven, kastelen, molens, historische landschapselementen en dergelijke). Deze moeten op de verbeelding staan en in de toelichting worden omschreven;
- gebieden met een hoge archeologische waarde of hoge verwachting beschermd worden door een dubbelbestemming die geen of heel beperkte bodemingrepen mogelijk maken, bijvoorbeeld een groenbestemming;
- andere gebieden met een archeologische waarde of verwachting passende bescherming krijgen via bouwregels, een aanlegvergunningstelsel en de aan ontheffingen en vergunningen te stellen voorwaarden. Het hele systeem van verbod, ontheffingen en aanlegvergunningen moet er

voor zorgen dat geen verstoringen kunnen optreden voordat gelegenheid is geboden voor nader onderzoek en eventueel opgraven. De invulling van dit vergunningsstelsel en te verlenen ontheffingen staat in hoofdstuk 10;

- in de toelichting wordt uitgelegd hoe de archeologische waarde of verwachting onderzocht en bepaald is. Gemotiveerd wordt waarom de aangewezen gronden bescherming verdienen en waarom een daarmee samenhangende beperking van de rechten van gebruikers en eigenaren in dat gebied gerechtvaardigd is.

Een gemeente is strikt genomen niet verplicht bij het vaststellen van een bestemmingsplan vooraf archeologisch onderzoek (te laten) uitvoeren. De gemeente kan zich ook beperken tot een globale aanduiding van archeologische waarden. Het nader vaststellen van die waarden wordt dan doorgeschoven naar de aanvragers van aanleg-, sloop- en bouwvergunningen. Een gemeente staat dan niet sterk in het opleggen van voorwaarden die aan vergunningen worden gesteld. De gemeente heeft dan verzuimd om bij de voorbereiding van een besluit, zoals een bestemmingsplan, de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (art. 3.2 Algemene wet bestuursrecht, Awb). Op de landelijke AWN-site is vanaf eind 2010 een rubriek met jurisprudentie over archeologische monumentenzorg beschikbaar, Bovendien komen de kosten van het vooronderzoek, indien de gemeente dit zelf niet vooraf laat doen, volledig voor rekening van de aanvragers. Indien de gemeente zelf vooronderzoek laat uitvoeren kunnen deze kosten in een aantal gevallen versleuteld worden in een exploitatieplan of in de grondprijzen.

9.3 VOORBEELDEN

Wat er aan beschermende maatregelen in een bestemmingsplan nodig is, verschilt per type bestemmingsplan. Drie voorbeelden.

Een bestemmingsplan buitengebied

Het bestemmingsplan is gericht op behoud en versterking van de nu reeds aanwezige functies: deels agrarisch gebied en deels natuur. Er zijn alleen beperkte nieuwe ontwikkelingen mogelijk binnen enkele daarvoor aangewezen agrarische gebieden.

Aandachtspunten voor het beoordelen van een dergelijk bestemmingsplan zijn vooral:

- de aanduiding en omgrenzing van gebieden met archeologische waarden. Zijn daarbij ook de kleinere gebieden zoals oude gehuchten, hoeven, molens en dergelijke als archeologisch waardevolle gebieden aangegeven?
- de dubbelbestemming die deze gebieden hebben en de effecten die een dubbelbestemming kan hebben op de archeologische ondergrond. Denk dan bijvoorbeeld aan de teelt van diepwortelende gewassen, ontwateren, het al dan niet kunnen bouwen van stallen en kassen;
- de regels wanneer de medebestemming de archeologische ondergrond kan schaden. Welke regels daarbij speciaal van belang zijn, is te vinden in hoofdstuk 10;
- de wijze waarop in het bestemmingsplan is omgegaan met agrarische bouwblokken. Hebben die de juiste archeologische waardering gekregen met bijpassende bouwregels en aanlegvergunningen?
- het toewijzen van gebieden waar nieuwe ontwikkelingen zijn toegestaan. Is daarbij voldoende rekening gehouden met aanwezige archeologische waarden door gebieden met archeologische waarden uit te sluiten van nieuwe ontwikkelingen of anders voorwaarden te stellen ter bescherming van die waarden?

Indien een bestemmingsplan beperkingen oplegt voor bestaand gebruik kán dat leiden tot planschade en daarmee extra kosten voor de gemeente. Het kan er toe leiden dat gemeenten terughoudend zijn in het opleggen van nieuwe verplichtingen. Lees meer daarover en over hoe je als belangenbehartiger daarmee om kunt gaan in de [Notitie Kosten Archeologie en Financiering](#).

Praktijkervaringen

Agrarische bouwblokken

In een ontwerpbestemmingsplan voor een buitengebied worden voor de agrarische bouwblokken in gebieden met hoge archeologische verwachting geen nadere eisen gesteld voor aanleg- en bouwvergunningen. Het betreft enkele bedrijven die gelegen zijn in van oudsher bewoonde gehuchten en bouwlinten. Uit historische bronnen is bewoning vanuit de Late Middeleeuwen voor dat gebied bekend. Een groot deel van de ontstaansgeschiedenis van de gemeente ligt hier in het bodemarchief.

De gemeente is van mening dat de grond in die bouwblokken al zodanig geroerd is en deels verhard dat een aanlegvergunning en een verplichting tot archeologisch onderzoek ondoelmatig is. De archeologiegroep dient zienswijzen in. Zij stelt dat de verstoring van de archeologisch ondergrond niet vaststaat en dat door het op voorhand vrijgeven van de bouwblokken het archeologisch bodemarchief aanzienlijk kan worden aangetast. Door middel van vooronderzoek zal per situatie bekeken moeten worden wat het archeologisch potentieel is, zoals dat geldt voor alle aanleg- en bouwwerkzaamheden boven de in het bestemmingsplan aangegeven ondergrens. Er is volgens de archeologiegroep sprake van rechtsongelijkheid wanneer agrarische bouwblokken worden uitgezonderd en andere terreinen niet. Bovendien was in het oude bestemmingsplan reeds een aanlegvergunningstelsel van kracht, inclusief de bouwblokken. Er is dus geen sprake van onevenredige beperking van bestaande rechten. Deze zienswijze wordt door de gemeenteraad niet overgenomen. De archeologiegroep gaat in beroep bij de Raad van State. Een uitspraak moet nog volgen.

Een bestemmingsplan voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen

Dit zijn de bestemmingsplannen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk moeten maken, zoals nieuwbouwwijken, bedrijventerrein of wegen. De bodem zal grootschalig verstoord gaan worden. Voor deze bestemmingsplannen is het vooral van belang dat de archeologische waarden van het plangebied in de beginfase goed in beeld zijn, zodat de plannen daarop kunnen worden aangepast. Archeologisch waardevolle gebieden worden bij voorkeur niet bebouwd en krijgen een functie die de archeologische waarde beschermt zoals openbaar groen. Voor gebieden die in situ bewaard blijven, worden via de bestemming bodemingrepen geweerd en waar die onvermijdelijk zijn aan aanleg- en bouwvergunningen gebonden.

Waar bebouwing toch wordt toegestaan wordt het archeologisch bodemarchief gedocumenteerd door middel van een opgraving. Voor gebieden die zijn opgegraven is geen verdere bescherming meer nodig. Aandachtspunten bij een dergelijk bestemmingsplan zijn:

- is bij de voorbereiding van het bestemmingsplan voldoende rekening gehouden met nog mogelijk in de grond aanwezige archeologische waarden en is bij de uitwerking van het plan gekeken naar mogelijk behoud in de bodem?
- zijn voor de archeologische resten die in de bodem behouden blijven in de regels beschermende maatregelen opgenomen?
- is voor gebieden die verstoord gaan worden voorzien in zonodig nader vooronderzoek en een opgraving wanneer blijkt dat dit op grond van de uitkomsten van het vooronderzoek nodig is en is daarvoor een reservering opgenomen in de exploitatieopzet?

Praktijkervaringen

Aanleg van een landgoed

In een tot dan toe agrarisch gebied wordt de aanleg van een landgoed gepland. Daarvoor is een bestemmingsplanwijziging nodig. Het is een gebied met een hoge verwachting en grenst aan een al bekende ijzertijdvindplaats. Een bureau voert een vooronderzoek uit via veldlopen en boringen. De conclusie uit dat onderzoek is: een verstoord profiel en geen artefacten gevonden. Het gebied wordt vrijgegeven voor landschapsontwikkeling, inclusief de aanplant van (grote) bomen.

Een van de plaatselijke vrijwilligers heeft grote twijfels bij dit onderzoek. Er is een te kleine boor gebruikt en de opgeboorde grond is niet gezeefd. De vrijwilliger belooft zelf het terrein en vindt scherven van ijzertijdaardewerk van flink formaat. Hij dient zienswijzen in bij de gemeente. Nog voor de gemeente daar een besluit over heeft genomen, neemt de initiatiefnemer voor het landgoed zelf contact op met de archeologiegroep. De initiatiefnemer blijkt bereid het plan aan te passen. Er zullen geen grote bomen worden geplant zodat ook geen grote plantgaten nodig zijn en de archeologische ondergrond wordt beschermd. Ook de gemeente 'gaat om'. Het gebied krijgt bij de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog de dubbelbestemming Waarde Archeologie.

Een Merovingische nederzetting op een bedrijventerrein

Een gemeente plant een nieuw bedrijventerrein op een locatie waar een nederzetting uit de Vroege Middeleeuwen heeft gelegen. Een deel van het terrein is in het verleden al opgegraven en heeft nu geen archeologische waarde meer. De vraag is waar zich nog resten van de nederzetting kunnen bevinden die niet zijn onderzocht.

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan wordt een booronderzoek uitgevoerd en worden enkele proefsleuven aangelegd. Een groot deel van het terrein wordt op basis van die vooronderzoeken vrijgegeven.

De archeologiegroep laat zowel bij het voorontwerp van het bestemmingsplan als bij het ontwerp zelf weten dat de interpretaties van de gegevens uit het vooronderzoek niet kloppen. Een deel van het gebied dat wordt vrijgegeven ligt wel degelijk in de zone waar nog nederzettingssporen te verwachten zijn. De archeologiegroep dient zienswijzen in en documenteert uitgebreid het belang van deze locatie en waarom op het nu vrijgegeven gebied nog wel sporen van de nederzetting te verwachten zijn. In een overleg met de gemeente en de projectontwikkelaar lijken beide in eerste instantie weinig bereid de plannen aan te passen. De archeologie groep laat weten dat, als de plannen niet worden aangepast, zij beroep zullen instellen bij de Raad van State. Dan komt er toch schot in de zaak. De gemeente zegt toe het bestemmingsplan te zullen aanpassen. De uitkomst daarvan is nog niet bekend. De archeologiegroep zal dit kritisch volgen en zo nodig alsnog beroep instellen bij de Raad van State.

Een bestemmingsplan bebouwde kom

Archeologische bescherming in de bestemmingsplannen in de bebouwde kom is ingewikkeld te realiseren. De bestemmingsplannen zijn deels gericht op behoud maar zullen meestal ook beperkte nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken. Voor historische stads- en dorpskernen is de situatie nog enigszins overzichtelijk. Deze kernen dienen in het bestemmingsplan een hoge archeologische waarde te krijgen. Grondingrepen worden zoveel mogelijk voorkomen door bouwregels en sloop- en aanlegvergunningen. De bouwregels bevatten bijvoorbeeld bepalingen voor niet onderkelderen, een verbod om ondergrondse constructies te realiseren en herbouw alleen binnen bestaande contouren. Veel lastiger wordt het bij over de bebouwde kom verspreid liggende historisch en archeologisch interessante plekken. Deze zijn veelal niet goed in kaart gebracht. Daar komt als extra probleem bij dat vrijwel per definitie de ondergrond verstoord is. Echter ook onder bestaande bebouwing kunnen oudere bewoningssporen nog grotendeels intact zijn. Dat alles vraagt maatwerk en dat moet ook in het bestemmingsplan geboden worden. Er moet een passend stelsel zijn van zowel bouw- als sloopvergunningen waarbij verstoringen buiten de nu reeds bebouwde delen in ieder geval onderzoekplichtig zijn, binnen de door de gemeente voor dat gebied aangegeven ondergrenzen. Ook de eisen ten aanzien van vooronderzoek moeten op maat zijn. Zo is vooronderzoek niet altijd mogelijk door de nog aanwezige bebouwing. Burgemeester en wethouders moeten dan, onderbouwd, af kunnen wijken van een eis tot vooronderzoek. Ze kunnen dan bijvoorbeeld archeologische begeleiding bij de sloop en/of bouw verplicht stellen. In de regels van het bestemmingsplan wordt bij voorkeur dan ook opgenomen dat burgemeester en wethouders nadere eisen, na archeologisch onderzoek, kunnen stellen. Aandachtspunten bij deze bestemmingsplannen zijn:

- zijn alle mogelijk archeologisch interessante locaties voldoende bekend en op de verbeelding weergegeven?
- is via bouw- en gebruiksregels met de daaraan verbonden aanleg- sloop- en bouwvergunningen gewaarborgd dat op die locaties bij verstoring van de bodem vooraf of tijdens die werkzaamheden archeologisch onderzoek plaatsvindt?

Bij het beoordelen van een bestemmingsplan is dus belangrijk wat wel en niet in de regels staat. Lees daarvoor hoofdstuk 10.

Praktijkervaringen

Bestemmingsplan bebouwde kom (1)

In een bestemmingplan voor de bebouwde kom van een kleine gemeente is er op geen enkele wijze aandacht voor archeologie. De bebouwde kom is niet opgenomen in de IKAW en de gemeente heeft ook geen nader onderzoek laten doen. De gemeente geeft als motivering dat het bestemmingsplan is gericht op het beheer van de bestaande situatie. Het bestemmingsplan laat geen grootschalige nieuwe ontwikkelingen toe. De gronden worden bestemd conform het bestaande gebruik danwel dezelfde bestemming. Er vindt aldus de gemeente, geen nieuwe verstoring plaats.

De archeologiegroep dient zienswijzen in en stelt dat er onvoldoende rekening is gehouden met per locatie mogelijke archeologische waarden. Ze geeft een met historische bronnen onderbouwde lijst van interessante gebieden en locaties. De zienswijze wordt door de gemeente overgenomen. Vrijwel de hele oude dorpskern en enkele andere gebieden krijgen als dubbelbestemming Waarde Archeologie. In de regels van het bestemmingsplan worden voor die gebieden bepalingen opgenomen dat aan bouwvergunningen voorwaarden kunnen worden verbonden. In de bouwregels wordt een verbod opgenomen om ondergrondse constructies te realiseren. De regels voor ontheffingen en de wijzigingsbevoegdheden van burgemeester en wethouders worden aangepast, een nader rapport ter beoordeling van de archeologische waarden wordt daarbij verplicht gesteld. In hoofdstuk 10 staat de uitleg over deze regels.

Bestemmingsplan bebouwde kom (2)

De gemeente plant nieuwbouw in een oude woonkern. Het terrein is al jaren onbebouwd en is in gebruik als parkeerplaats. Het plan grenst aan en ligt voor een klein deel in een archeologisch moment met bewoningssporen uit de Romeinse tijd en Middeleeuwen. De gemeente laat in de voorbereidingsfase van het bestemmingsplan een proefsleuvenonderzoek uitvoeren voor het deel dat volgens de eerste ontwerpschetsen bebouwd zal gaan worden. Dat deel wordt daarna vlakdekkend opgegraven. Het plangebied wordt vrijgegeven, er zijn voor de te bebouwen gebieden niet langer archeologische waarden aanwezig.

Bij de ter inzage legging van het ontwerpplan controleert de archeologiegroep de verbeelding (plankaart). Dan blijkt dat de bouwblokken zijn aangepast en deels de grenzen van het archeologisch onderzochte gebied overschrijden. De bouwblokken beslaan een strook die niet archeologisch is onderzocht en dus ook niet kan worden vrijgegeven.

De archeologiegroep dient een zienswijze in. De gemeente onderkent dat hier een fout is gemaakt en neemt de zienswijze over. Er vindt alsnog een opgraving plaats op de gronden die niet eerder zijn onderzocht maar wel bebouwd zullen gaan worden.

9.4 PROCEDURE BESTEMMINGSPLAN

Het ontwerpen en vaststellen van een bestemmingsplan is gebonden aan wettelijke regels uit Wet ruimtelijke ordening (Wro) én de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De voor vrijwilligers belangrijke momenten in die procedure zijn:

stappen bestemmingsplan
voorbereiding

ontwerpbestemmingsplan,
dit ligt 6 weken ter inzage
vaststelling bestemmingsplan door de
gemeenteraad,
het besluit ligt 6 weken ter inzage

bijdragen vrijwilligers

- meedenken en informatie aanleveren over (mogelijke) archeologisch interessante gebieden
- binnen die zes weken zo nodig zienswijzen inbrengen
- zo nodig in beroep bij de Raad van State, echter alleen als de archeologiegroep direct belanghebbende is en vooraf zienswijzen heeft ingebracht.
- het vooraf inbrengen van zienswijzen is geen vereiste wanneer er tussen het ontwerpplan en het vastgesteld plan substantiële wijzigingen zijn aangebracht

Veel gemeenten organiseren in de voorbereidingsfase een informatiebijeenkomst en bieden gelegenheid voor het reeds kunnen indienen van zienswijzen bij een voorontwerp.

De volledige procedure voor de voorbereiding en vaststellen van een bestemmingsplan staat in de [Notitie Procedure bestemmingsplannen](#). Informatie over het inbrengen van zienswijzen en beroep bij de Raad van State is te vinden in de [Notitie zienswijzen, bezwaar en beroep](#). Daar is ook te vinden wie belanghebbenden zijn en aan welke voorwaarden een archeologiegroep moet voldoen om als belanghebbende te worden erkend.

9.5 PERIODIEKE HERZIENING BESTEMMINGSPANNEN

Bestemmingsplannen moeten binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling, opnieuw worden vastgesteld. Tenzij het bestemmingsplan nog actueel is en nog steeds in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. In dat geval kan worden volstaan met verlenging van de periode van nog eens 10 jaar. Uitgangspunt is dat bestemmingsplannen iedere 10 jaar worden beoordeeld op actualiteit. Doen gemeenten dit niet, dan kunnen zij geen leges meer heffen voor verleende diensten die verband houdend met het desbetreffende bestemmingsplan. Dit betekent overigens niet dat gemeenten geen bouwvergunningen of andere vergunningen meer kunnen verlenen. Gemeenten kunnen alleen de kosten daarvan niet in rekening brengen. Het

bestemmingsplan blijft rechtsgeldig, ook als het 'verlopen' is. Een ieder kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan indienen.

Parapluherziening

Een parapluherziening, ook wel facetherziening genoemd, biedt de mogelijkheid alle of een aantal bestemmingsplannen in de gemeente in één keer te herzien voor een bepaald aspect. Een parapluherziening zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor het inpassen van het gemeentelijke archeologiebeleid in bestemmingsplannen. De in de beleidskaart aangegeven gebieden en de per gebied geldende regels worden dan in één procedure, aangepast voor alle of een aantal nog geldende bestemmingsplannen. De mogelijkheid van een parapluherziening is voorlopig hiervoor niet te gebruiken als gevolg van de eis binnen de nieuwe Wro dat alle bestemmingplannen en plankaarten gedigitaliseerd moeten zijn. Dat is een niet-voorzien en juridisch-technische kwestie, maar met wel de consequentie dat een parapluherziening alleen toegepast kan worden voor aanpassing van bestemmingsplannen wanneer die bestemmingsplannen zelf reeds digitaal beschikbaar zijn.

9.6 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. Ook beheersverordeningen moeten elke tien jaar worden herzien en bij het vaststellen van de beheersverordening moet rekening worden gehouden met de in de bodem aanwezige of te verwachten archeologische waarden.

Het grootste verschil tussen een bestemmingsplan en een beheersverordening is de totstandkomingsprocedure. Het is een verordening die eventueel alleen bij de burgerrechter kan worden aangevochten. Er is geen rechtstreek beroep mogelijk via het bestuursrecht.

De rechtsgevolgen van een beheersverordening zijn wel vergelijkbaar aan een bestemmingsplan. Het is het toetsingskader voor bouw- en aanlegvergunningen. De beheersverordening biedt de mogelijkheid om, ter bescherming en handhaving van het bestaande gebruik, een vergunning verplicht te stellen voor:

- werken, geen bouwwerken zijnde of andere werkzaamheden;
- bouwwerken te slopen.

Op grond van art. 3.16 lid 1, onder a, Wro kan ook een aanlegvergunning worden gekoppeld aan de beheersverordening. Het is bij een beheersverordening niet mogelijk een regeling op te nemen die voorziet in nieuwe vormen van gebruik of bebouwing. Het opnemen van een beschermde regeling voor archeologie, waardoor bestaande gebruiksmogelijkheden worden gewijzigd, lijkt zich niet te verdragen met de bedoelingen van de beheersverordening. Bestaand gebruik, zoals bijvoorbeeld diep ploegen of afplaggen kunnen niet worden verboden, ook als die leiden tot beschadiging van de archeologische ondergrond. De beheersverordening kan alleen archeologische bescherming bieden door te voorkomen dat zich nieuwe gebruiksmogelijkheden voor doen, bijvoorbeeld door grondwerkzaamheden (anders dan het al bestaande gebruik) te koppelen aan een aanlegvergunningstelsel. Een beheersverordening is daardoor ongeschikt voor gebieden waar de archeologische waarden bij bestaand gebruik nog onvoldoende geregeld zijn.

De mogelijkheid een beheersverordening op te stellen wordt nog weinig gebruikt

Praktijkervaringen

Beheer van natuurgebieden

Voor natuurgebieden lijkt een beheersverordening een bruikbaar instrument. Nieuwe ontwikkelingen worden niet voorzien en natuurorganisaties hebben hun eigen beheersplannen voor bestaand gebruik. Bepaalde werkzaamheden zoals afplaggen van heidegebieden en het opschonen van vennen behoren tot 'bestaand gebruik'. Die werkzaamheden kunnen aanzienlijke schade brengen aan de archeologische ondergrond. Het komt helaas nog steeds voor dat, na het afplaggen van een heidegebied, amateurarcheologen in het geplagde gebied zelf en in de bredere omgeving waar resten zijn verstrooid, tal van vuursteenartefacten vinden. Met het afplaggen is dan ongezien een vindplaats uit de steentijd verstoord of wellicht helemaal verdwenen. Dit kan zelfs gebeuren op gebieden die op de AMK staan, maar niet wettelijk beschermd zijn. Natuurorganisaties hebben hun eigen beroepscode maar daarin heeft rekening houden met de archeologische waarden nog geen plaats gekregen. Een

gemeentelijk beheersverordening kan die extra bescherming niet bieden voor zover beoogd wordt beperkende regels te stellen ten opzichte van het bestaande gebruik. Dit onderdeel verdient dus ook zeker aandacht van belangenbehartigers. Ze kunnen bijvoorbeeld afspraken maken met de beheerders van het natuurgebied. Als dat niet lukt kan bij de gemeente worden bepleit alsnog een bestemmingsplan vast te stellen met aanlegvergunningen voor een aantal grondverstoringen.

9.7 MER- PLICHTIGE PROJECTEN, INPASSINGSPANNEN EN TRACÉBESLUITEN

Mer- plichtige projecten

Bij grootschalige nieuwe ontwikkelingen zoals nieuwe wegen, andere infrastructurele werken, grootschalige nieuwe voorzieningen, natuurontwikkeling en herinrichting van het landschap is een milieueffectrapportage verplicht.

Een beoordeling van de effecten op de archeologische waarde van het betreffende gebied maakt standaard deel uit van een m.e.r. Het bevoegd gezag kan extra eisen stellen aan het archeologisch onderzoek en is verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de besluiten die op basis van het archeologisch onderzoek binnen de m.e.r. worden genomen. Het bevoegd gezag kan zijn gemeente, provincie en rijk. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is adviseur bij m.e.r-procedures. Lees meer in de [Notitie Archeologie en m.e.r.](#)

Inpassingsplannen van provincie en rijk

Provincie en rijk kunnen eveneens 'bestemmingsplannen' maken voor provinciale of landelijke ruimtelijke belangen, zoals de aanleg van wegen of andere grote infrastructurele werken. Dat zijn de zogenaamde inpassingsplannen. De naam duidt er op dat deze plannen een onderdeel worden van een gemeentelijk bestemmingsplan. De bevoegdheid van de gemeenteraad voor het vaststellen van een bestemmingsplan wordt dan voor het betreffende gebied uitgesloten. Het inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het gemeentelijke bestemmingsplan(nen) waarop het inpassingsplan betrekking heeft (art 3.26 en 3.28 Wro).

In de Monumentenwet staat niet dat provincie en rijk bij het maken van inpassingsplannen rekening moeten houden met archeologie, zoals dat wel geldt voor bestemmingsplannen van de gemeente. De Wro bepaalt echter dat de bevoegdheden en verplichtingen zoals die voor een bestemmingsplan gelden (de art. 3.1, 3.2 en 3.3) eveneens van toepassing zijn voor inpassingsplannen (art. 3.26 lid 2 en art 3.28 Wro). Archeologiegroepen die met inpassingsplannen te maken krijgen kunnen dus de tekst uit dit deel gebruiken voor het kritisch volgen van die plannen.

Tracébesluiten

De rijksoverheid neemt de besluiten voor de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. De juiste ligging in het terrein en de bijbehorende infrastructurele voorzieningen wordt bepaald in een tracébesluit. De procedure voor het nemen van een tracébesluit ligt vast in de Tracéwet. Op de voorbereiding van het tracébesluit is de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure van toepassing.

De gemeenteraad moet binnen een jaar nadat het tracébesluit definitief is de eigen bestemmingsplannen in overeenstemming brengen met het tracébesluit. Voor dat onderdeel van het bestemmingsplan kunnen geen zienswijzen worden ingebracht.

9.8 WAT KUN JE DOEN ALS BELANGENBEHARTIGER

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan

- Probeer door goede contacten met de gemeente tijdig informatie te krijgen over nieuwe / te herziene bestemmingsplannen en attendeer de gemeente op archeologische waarden in dat gebied.
- Volg of en hoe het archeologisch vooronderzoek wordt uitgevoerd en bied gemeente en onderzoeksbureau aan de lokaal aanwezig kennis beschikbaar te stellen.

Bij het ontwerpbestemmingsplan

- Hou in de gaten op welke datum het ontwerpbestemmingsplan bekend wordt gemaakt en ter inzage wordt gelegd.

- Beoordeel het ontwerpbestemmingsplan op de wijze waarop archeologische waarden zijn aangegeven in de bestemmingsdoelen en de verbeelding/ plankaart.
- Beoordeel de in het bestemmingsplan opgenomen regels, maken die regels het mogelijk voorwaarden te stellen aan vergunningen in gebieden met een archeologische waarde, zie voor de regels hoofdstuk 10.
- Beoordeel de exploitatieopzet en een eventueel exploitatieplan: zijn de kosten voor archeologisch onderzoek daarin opgenomen.
- Dien zo nodig binnen zes weken een zienswijze in.

Als het bestemmingsplan is vastgesteld

- Ga zo nodig en mogelijk in beroep bij de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State.
- Vraag eventueel opschorting van het bestemmingsplan aan via een voorlopige voorziening.

Bedenk hierbij wel dat de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State de door de gemeente gemaakte keuzen niet inhoudelijk toetst. De Afdeling kijkt wel naar de onderbouwing van het besluit. bijvoorbeeld:

- is de beschikbare informatie meegewogen of zijn er leemten in kennis waardoor gemeente in redelijkheid dit bestemmingsplan niet heeft kunnen opstellen?
- is de indeling naar archeologische waarden voldoende onderbouwd?
- is het archeologisch belang voldoende meegewogen?
- bevat het bestemmingsplan innerlijke tegenstrijdigheden?
- is het strijdig met wet en regelgeving?

Lees meer in de [Notitie Zienswijzen, bezwaar en beroep](#).

Bij verlenging of beheersverordening

- Bewaak bij verlenging of het oude bestemmingsplan 'archeologievriendelijk' was, zo niet dan is het bestemmingsplan niet meer in overeenstemming met goede ruimtelijke ordening, vraag dan bij de gemeente een herziening aan voor het betreffende plan.
- Bewaak dat in een beheersverordening de archeologisch kwetsbare gebieden voldoende zijn beschermd bij 'bestaand gebruik'.
- Vraag zo nodig de vervanging van de beheersverordening door een bestemmingsplan aan.

Bij m.e.r-plichtige projecten

- Bewaak hoe het archeologisch belang binnen het m.e.r. is onderzocht, zijn alle beschikbare bronnen gebruikt, heeft er waar nodig aanvullende onderzoek plaatsgevonden?
- Bewaak hoe de uitkomsten van het archeologische onderzoek zijn meegewogen in de m.e.r. rapportage.
- Bewaak hoe het bevoegd gezag met de rapportage is omgegaan en maak zo nodig bezwaar bij de besluiten die op basis van de m.e.r worden genomen.

Bij inpassingsplannen en tracébesluiten

- De voorbereidingsprocedures zijn gelijk aan die van een bestemmingsplan. Volg de procedures zoals die door rijk of provincie worden uitgevoerd. en reageer zo nodig. Inpassingsplannen en tracébesluiten gaan deel uit maken van gemeentelijke bestemmingsplannen. Daar heeft de gemeente zelf geen zeggingschap meer over en daarover kunnen dan ook in de gemeentelijke procedure geen zienswijzen meer worden ingebracht.