

Bouwen, ruimte en archeologie

Een uitleg over het juridisch kader van de archeologie





Verantwoording

Archeologiebeleid zal meer en meer gestalte krijgen via het ruimtelijk spoor. Dit geldt ook voor het stellen van eisen aan de inhoud en kwaliteit van het archeologisch onderzoek.

Deze syllabus beoogt betrokkenen van gemeenten, zoals medewerkers ruimtelijke ordening en bouw- en woningtoezicht, en andere organisaties te informeren over de juridische aspecten van archeologie.

De eerste versie van deze syllabus beschreef de wettelijke stand van zaken in 2009. De wetgeving is sinds die datum flink gewijzigd door de inwerkingtreding van de Wabo. Om die reden is besloten de syllabus te actualiseren. Deze versie beschrijft de stand van zaken op 23 juli 2011. Naast de wijzigingen in de wet- en regelgeving zijn in deze versie ook de Beleidsbrief modernisering van de monumentenzorg, planschade en de eigendom van archeologische vondsten opgenomen.

Meer informatie over archeologie en de eisen aan de uitvoering van archeologisch onderzoek (zoals verwoord in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie, KNA) vindt u op www.sikb.nl

Auteur : mr. R.A.C. Luinge

Uitgave : 23 juli 2012 (geactualiseerd)

INHOUD

1	Inleiding	5
2	Verdrag van Malta en het Nederlandse beleid	7
2.1	Verdrag van Malta	7
2.2	Modernisering van de monumentenzorg	7
3	Archeologie in de Nederlandse wetgeving	9
3.1	Algemeen	9
3.2	Monumentenwet 1988	9
3.3	Wet milieubeheer	9
3.4	Wabo	10
3.5	Ontgrondingenwet	10
4	Bouwen en werkzaamheden in het kader van bestemmingsplannen	11
4.1	Algemeen	11
4.2	Bestemmingsplannen	11
4.2.1	Bestemmingen afstemmen op aanwezige archeologische waarden	12
4.2.2	Omgevingsvergunningen	13
4.2.3	Archeologisch rapport	14
4.2.4	Selectiebesluit	14
4.2.5	Voorschriften aan omgevingsvergunning	15
4.2.6	Aansprakelijkheid vergunninghouder	16
4.2.7	Uitzondering voor kleine projecten	16
4.2.8	Paraplubestemmingsplan	17
4.2.9	Archeologische attentiegebieden	17
4.2.10	Beheersverordening	19
4.2.11	Toevalsvondsten	19
5	Erfgoedverordening	20
6	Archeologisch beleid	22
6.1	Algemeen	22
6.2	Archeologische waardenkaart	23
6.3	Archeologische beleidskaart	23
6.4	Vertaling naar bestemmingsplan	24
7	Landelijk kwaliteitsbeleid en opgravingsvergunningen	25
8	Eigendom van vondstmateriaal en deponeren	27
8.1	Eigendom van vondsten	27
8.2	Moment van eigendomsverkrijging	27
8.3	Eigendom van toevalsvondsten	28
8.4	Auteursrecht op archeologische rapporten	28
9	Beschermde archeologische monumenten	29
9.1	Procedurele aspecten van de aanwijzing van monumenten	29
9.2	Vergunningen beschermde archeologische monumenten	29
9.3	Schadevergoeding	31
10	Bestuursrechtelijke handhaving	32
10.1	Toezicht	32
10.2	Bevoegdheid tot handhaving	33
10.3	Last onder bestuursdwang	33
10.4	Last onder dwangsom	34
11	Financiële aspecten	36
11.1	De verstoorder betaalt	36
11.2	Schade en excessieve kostenregeling	36
11.3	Grondexploitatie	37
11.4	Planschade	38

Afkortingen	40
Bijlage 1: Model bestemmingsplanvoorschriften	41
Bijlage 2: Modellen omgevingsvergunningen voor het bouwen	41
Bijlage 3: Modellen omgevingsvergunningen voor het slopen	52



1 Inleiding

Archeologie vervult een belangrijke rol in onze samenleving. Voor de geschiedschrijving vormt het een essentiële bron van informatie. Archeologische waarden in de bodem zijn echter kwetsbaar en onvervangbaar. Door het grote aantal ingegrepen in de bodem staat het bodemarchief in Nederland continu onder grote druk. Vermoedelijk zijn daardoor niet onbelangrijke delen inmiddels al verloren gegaan. De afgelopen jaren heeft de overheid verschillende maatregelen getroffen om het archeologisch erfgoed te beschermen. Met Rijkswaterstaat is bijvoorbeeld een convenant afgesloten op grond waarvan voorafgaand aan de aanleg van wegen en treinsporen archeologisch onderzoek wordt gedaan, inpassingsmaatregelen worden getroffen en posten voor archeologie in de begrotingen worden opgenomen. Deze maatregelen hebben echter een vrijblijvend karakter en zijn afhankelijk van de goede bedoelingen van de betrokkenen. Aan deze situatie is een einde gekomen met de Wet op de archeologische monumentenzorg (WAMZ), die op 1 september 2007 in werking is getreden.

Met de WAMZ heeft de wetgever een stelsel gerealiseerd waarmee het archeologisch erfgoed kan worden beschermd en het archeologisch belang op een natuurlijke manier kan worden meegewogen in de besluitvorming. Deze systematiek voorkomt zoveel mogelijk dat archeologische vondsten zich als ongewenste incidenten aandienen, bijvoorbeeld tijdens het bouwrijp maken van een terrein.

De WAMZ geeft invulling aan het Verdrag van Malta. Op grond van dit verdrag dient zo goed en zo vroeg mogelijk rekening te worden gehouden met de aanwezigheid of mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden in de bodem. Behoud "in situ" (in de bodem) is daarbij het streven. Overigens is het niet de bedoeling om alle schatten voor altijd in de bodem te behouden. Men gaat ervan uit dat toekomstige generaties beschikken over betere technieken om archeologische resten te onderzoeken en een grotere kennis om wat zij vinden te kunnen verklaren.

Het Verdrag van Malta en de WAMZ dragen er zorg voor dat reeds bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen rekening wordt gehouden met de verwachting omtrent archeologische waarden. In de fase van de planvorming vindt met archeologisch onderzoek verfijning plaats van deze verwachtingen en kunnen de gegevens verder in kaart worden gebracht. Het in een zo vroeg mogelijk stadium rekening houden met archeologische waarden is kostenbesparend en dus ook in het belang van initiatiefnemers en plannenmakers van projecten waarbij bodemingrepen plaatsvinden. De archeologische waarden kunnen dan namelijk worden meegewogen en plannen en bouwwijzen kunnen erop worden aangepast. De bouwlocatie kan bijvoorbeeld zodanig worden gesitueerd dat aanwezige archeologische waarden niet worden aangetast. Ook kan de initiatiefnemer van tevoren vaststellen op welke wijze hij kan bouwen of een infrastructuur kan aanleggen zonder aantasting van de aanwezige archeologische waarden. Voorts kan besloten worden om tot opgraving over te gaan of om de archeologische materialen teniet te laten gaan. Dat laatste zal aan de orde zijn bij minder waardevolle vindplaatsen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op het Verdrag van Malta en het Nederlandse beleid. Hoofdstuk 3 beschrijft de wijze waarop de bescherming van archeologische waarden in de Nederlandse wetgeving is vormgegeven. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 dieper in op de regelgeving met betrekking tot bouwen, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. De erfgoedverordening en het archeologisch beleid komen in de hoofdstukken 5 en 6 aan

de orde. Hoofdstuk 7 beschrijft het landelijke kwaliteitsbeleid en opgravingsvergunningen. In hoofdstuk 8 komt de eigendom van vondstmateriaal en de regels met betrekking tot het deponeren van vondstmateriaal aan de orde. De beschermde (rijks) monumenten en de bestuursrechtelijk handhaving zijn de onderwerpen van de hoofdstukken 9 en 10. Hoofdstuk 11 sluit deze syllabus af met een weergave van de financiële aspecten.



2 Verdrag van Malta en het Nederlandse beleid

2.1 Verdrag van Malta

In 1992 heeft de Raad van Europa het Verdrag inzake de bescherming van het Archeologische Erfgoed vastgesteld. Dit verdrag (hierna: verdrag van Malta) heeft tot doel om het Europese archeologische erfgoed te beschermen als bron van het Europese gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. Door het toenemende aantal grote ruimtelijkeordeningsprojecten, risico's van natuurlijke aard, clandestiene of onwetenschappelijke opgravingen en onvoldoende besef onder het publiek wordt dit erfgoed ernstig met aantasting bedreigd. De Raad van Europa achtte het dan ook van groot belang om passende bestuurlijke en wetenschappelijke toezichtprocedures in te stellen. Tevens vond de Raad dat de noodzaak het archeologische erfgoed te beschermen tot uitdrukking behoort te komen in het beleid inzake stedenbouw en landinrichting en culturele ontwikkeling. De verantwoordelijkheid voor de bescherming van het archeologische erfgoed dient volgens de Raad niet alleen te berusten bij de rechtstreeks betrokken Staat, maar bij alle landen in Europa.

Door het verdrag van Malta te ondertekenen en te ratificeren heeft Nederland zich ertoe verplicht een aantal wettelijke en feitelijke voorzieningen te treffen, zoals:

- het bijhouden van een inventarislijst van haar culturele erfgoed en de aanwijzing van beschermde monumenten en gebieden;
- de vorming van archeologische reservaten voor het behoud van tastbaar bewijs voor bestudering door toekomstige generaties;
- het voorzien in een verplichting voor de vinder om een toevallige ontdekking van bestanddelen van het archeologische erfgoed te melden aan de bevoegde autoriteiten en deze ter beschikking te stellen voor onderzoek;
- het voorzien in procedures voor de verlening van vergunningen voor en het toezicht op opgravingen en andere archeologische activiteiten, zodat:
 - het illegaal opgraven of verwijderen van bestanddelen van het archeologische erfgoed wordt voorkomen;
 - is gewaarborgd dat archeologische opgravingen en onderzoeken op wetenschappelijke wijze worden verricht;
 - zoveel mogelijk non-destructieve onderzoeksmethoden worden toegepast;
- te waarborgen dat opgravingen en andere mogelijk tot vernietiging leidende technieken uitsluitend worden uitgevoerd door bekwame en speciaal daartoe bevoegde personen;
- het conserveren en instandhouden van het archeologische erfgoed, bij voorkeur in situ;
- het inrichten van passende bewaarplaatsen voor archeologische overblijfselen die van de oorspronkelijke vindplaats zijn verwijderd;
- te streven naar afstemming en overeenstemming tussen de onderscheiden behoeften van de archeologie en de ruimtelijke ordening.

2.2 Modernisering van de monumentenzorg

In september 2009 heeft de Minister van OCW de Beleidsbrief modernisering van de monumentenzorg (MoMo) aan de Tweede Kamer gezonden. Deze beleidsbrief bevat een nieuwe visie op de monumentenzorg en geeft weer op welke wijze uitwerking wordt gegeven aan dit nieuwe beleid. MoMo is tot stand gekomen in een interactief beleidsproces met vele betrokken partijen in de monumentenzorg.



De modernisering monumentenzorg is gebaseerd op drie pijlers:

- Pijler 1: Cultuurhistorische belangen meewegen in ruimtelijke ordening. Hierbij vindt een verschuiving plaats van objectgerichte bescherming naar een gebiedsgerichte aanpak. De omgeving van het monument gaat een belangrijker rol spelen.
- Pijler 2: Krachtiger en eenvoudiger regelgeving. Minder, kortere en eenvoudiger procedures, afstand tussen expert en leek kleiner, meer vrijheid en keuzemogelijkheden voor monumenteneigenaren.
- Pijler 3: Bevorderen van herbestemmingen. Historische gebouwen, complexen, terreinen en landschappen kunnen hun functie en daarmee hun gebruik verliezen. Dit kan leiden tot verval waardoor belangrijke cultuurhistorische waarden verloren gaan. Het toekennen van een andere bestemming kan bijdragen aan het behoud.

Concreet leidt de modernisering tot aanpassing van het Besluit ruimtelijke ordening, het opstellen van de Rijksstructuurvisie Cultureel Erfgoed en de afbouw van de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten. Daarnaast leidt de modernisering tot een verandering in de manier van denken: cultureel erfgoed als belangrijke factor en kans in ruimtelijke ontwikkelingen. Volgens de MoMo is het essentieel dat ruimtelijke ordening en erfgoed elkaar in een vroeg stadium van het plantraject vinden. De medewerker ruimtelijke ordening zal zich bewust moeten zijn van de cultuurhistorische waarden en deze meenemen in de planvorming. De ambtenaar die gaat over het erfgoed zal alert moeten zijn op nieuwe plantrajecten en zo vroeg mogelijk in het plantraject moeten participeren.

Op 31 mei 2011 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel modernisering monumentenzorg, waarbij de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wijzigen. Met dit wetsvoorstel verandert het volgende:

- Per 1 januari 2012 komt de grens van vijftig jaar voor het aanwijzen van monumenten te vervallen.
- Ook de mogelijkheid voor belanghebbenden om aanwijzingsverzoeken te doen vervalt per 1 januari 2012.
- De procedure voor het wijzigen van rijksmonumenten zal vereenvoudigen.
- Er komt een subsidieregeling voor het bevorderen van herbestemming. Deze regeling gaat geeft een recht op subsidie voor het wind- en waterdicht houden van monumenten en voor haalbaarheidsstudies naar herbestemming.

De MoMo zal ook nog leiden tot een wijziging van artikel 3.6.1, eerste lid, van het Besluit Ruimtelijke Ordening. In de toelichting van een bestemmingsplan moet dan een beschrijving worden opgenomen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Gemeenten zullen een inventarisatie moeten (laten) maken van alle cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied, dus niet alleen van de archeologische waarden. Daarnaast moeten ze aangeven welke conclusies ze daaraan verbinden en op welke wijze ze deze waarden borgen in het bestemmingsplan.



3 Archeologie in de Nederlandse wetgeving

3.1 Algemeen

Het verdrag van Malta is in Nederland geïmplementeerd met de Wet op de archeologische monumentenzorg (WAMZ), die op 1 september 2007 in werking is getreden¹. Deze wet heeft weliswaar een eigen citeertitel maar heeft geen zelfstandige betekenis. De WAMZ heeft namelijk alleen wijzigingen doorgevoerd in andere wetten, te weten de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is een deel van de implementatie van de WAMZ in die wet te vinden en is de Woningwet niet meer relevant voor de archeologische monumentenzorg. De regeling van de bouwvergunning is namelijk over gegaan naar de Wabo.

3.2 Monumentenwet 1988

Deze wet bevat de meest relevante bepalingen op het gebied van de archeologie. Met de WAMZ is in deze wet de verplichting geïntroduceerd voor gemeenten om bij de vaststelling van een bestemmingsplan en beheersverordening rekening te houden met in de grond aanwezige of te verwachten archeologische monumenten. Verder kunnen via een bestemmingsplan allerlei verplichtingen worden opgelegd aan degenen die op of in de bodem activiteiten gaan ondernemen.

De Monumentenwet 1988 (MW) bevat daarnaast een regeling voor het opsporen en onderzoeken van archeologische monumenten (doen van opgravingen). Deze activiteiten mogen alleen worden verricht door degenen die beschikken over een opgravingsvergunning die wordt verleend door de Minister van OCW. Verder bevat de MW regels met betrekking tot de eigendom van opgegraven zaken, het bewaren in depots, het melden van vondsten, het registreren van gegevens in het centraal archeologisch informatiesysteem (ARCHIS), bijzondere bevoegdheden, toezicht en handhaving.

In hoofdstuk 4 komt de MW uitgebreider aan de orde.

3.3 Wet milieubeheer

Op grond van de Wet milieubeheer (WM) is het verplicht om een milieueffectrapportage (MER) op te stellen in het kader van de voorbereiding van bepaalde besluiten en plannen die betrekking hebben op activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Onder gevolgen voor het milieu worden o.a. verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en *cultuurhistorische waarden* (artikel 1.1, tweede lid).

Ook archeologische waarden kunnen hieronder worden begrepen. Dat betekent dat bij de beoordeling die plaatsvindt in het kader van de MER de archeologische waarden binnen het betrokken gebied aan de orde moeten komen. De Minister van OCW is een van de ministers die adviezen geeft en besluiten neemt m.b.t. de MER-verplichting. Daarbij zal het archeologisch belang in de advisering en besluitvorming worden betrokken.

De activiteiten, besluiten en plannen waarvoor een MER moet worden opgesteld zijn aangewezen in het Besluit milieueffectrapportage. Per activiteit is aangegeven ten aanzien

¹ Artikel 34a van de Monumentenwet 1988 en de wijzigingen van de Wet milieubeheer zijn op 1 januari 2008 in werking getreden.

van welk plan of besluit een MER verplicht is. Voor de aanleg van een autosnelweg gaat het bijvoorbeeld om het opstellen van een structuurvisie (artikel 2.3 Wro) en de vaststelling van het tracé op grond van de Tracéwet. In deze MER moet o.a. een beschrijving zijn opgenomen van de voorgenomen activiteit, de alternatieven daarvoor en de motivering voor de keuze tussen de alternatieven. Verder moet de MER een beschrijving bevatten van de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen voor het milieu. Zoals hiervoor aangegeven moeten hieronder tevens worden begrepen de toestand van en de gevolgen voor de archeologische waarden. In de MER moet dus uitdrukkelijk aandacht worden geschonken aan de gevolgen die de activiteit heeft voor eventuele aanwezige archeologische waarden.

Het bevoegd gezag zal, mede op basis van de MER, bepalen welke inpassingsmaatregelen de initiatiefnemer van een project zal moeten nemen in verband met de aanwezige archeologische waarden. Wanneer het gaat om een bestemmingsplan zal de gemeente er zelf voor zorg moeten dragen dat de archeologie daar zo goed mogelijk wordt ingepast (zie verder hoofdstuk 4).

3.4 Wabo

De Woningwet bevatte onder andere een regeling voor de bouwvergunning. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 is de bouwvergunning uit de Woningwet geschrapt. Thans stelt de Wabo een omgevingsvergunning verplicht voor het bouwen van een bouwwerk. De MW bepaalt in samenhang met de Wabo dat aan deze omgevingsvergunning voorschriften kunnen worden verbonden die nodig zijn in het belang van de archeologische monumentenzorg (zie verder paragraaf 4.2.5).

Ook kan in het bestemmingsplan worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een archeologisch onderzoeksrapport moet overleggen (artikel 40 MW). Zie verder hoofdstuk 4.

3.5 Ontgrondingenwet

Op grond van deze wet is het verboden om zonder vergunning van gedeputeerde staten een ontgroning uit te voeren. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Deze voorschriften zijn vergelijkbaar met de voorschriften die aan een omgevingsvergunning voor een aanleg- en bouwactiviteit kunnen worden verbonden (artikel 3 Ontgrondingenwet).



4 Bouwen en werkzaamheden in het kader van bestemmingsplannen

4.1 Algemeen

Bouw- en andere werkzaamheden, waarbij ingrepen in de bodem plaatsvinden, moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan. Gedacht kan worden aan de aanleg van een bedrijventerrein, een woonwijk en sportvelden en de herbouw van huizen in het centrum van een historisch stadje. Vanwege het mogelijke schadelijke effect op het bodemarchief heeft de wetgever met de WAMZ ervoor gekozen het belang van de archeologie een plaats te geven in bestemmingsplannen. Dit past ook binnen de doestellingen van het Verdrag van Malta dat o.a. uitgaat van afstemming van het archeologisch belang met de ruimtelijke ordening.

In de memorie van toelichting behorende bij de WAMZ staat over deze afstemming het volgende²:

*Bij het voorbereiden van plannen over de inrichting van delen van Nederland (aanwijzing van woningbouwlocaties, vaststellen tracés) is het zaak, de daarmee mogelijk samenhangende "verwachtingen" te kunnen taxeren: bestrijken we wel of niet een archeologisch interessant gebied, en hoe waardevol is dat dan?
Bij het verder invullen van zo'n plan – bij de vraag: waar precies komt wat? – willen we meer weten. Dan is, al dan niet aanvullend, archeologisch vooronderzoek op zijn plaats. En op – bij wijze van spreken – het niveau van het vaststellen van de rooilijnen zou moeten vaststaan, waar de archeologische waarden zich bevinden. Alsdan kan worden besloten ze te ontzien. Dat kan door de bouwlocatie zodanig te situeren, dat de aanwezige archeologie niet wordt aangetast, of door zodanig te bouwen of aan te leggen, dat de archeologische waarden zo ongeschonden mogelijk blijven. Daar zijn verschillende manieren voor: vaak kan een betrekkelijk eenvoudige planaanpassing of wijziging van bouwmethode al voldoende zijn. Er kan echter ook besloten worden de archeologische relicten voorafgaand aan bouw of aanleg op te graven. En al evenzeer kan de afweging zijn, ze teniet te laten gaan. Die laatste keus kan zich voordoen bij – in archeologische zin – minder waardevolle vindplaatsen. De Wet op de archeologische monumentenzorg beoogt dat al bij de planvoorbereiding wordt gekeken naar hetgeen over de archeologie bekend is, of verwacht mag worden in het betrokken gebied. In de fase van de feitelijke vormgeving van plannen kunnen, door het uitvoeren van archeologisch vooronderzoek, die gegevens verder verfijnd en in kaart gebracht worden. En naar mate er meer bekend wordt over bepaalde gebieden of zelfs percelen zullen eventuele archeologische verwachtingen in de omgeving daarvan weer duidelijker kunnen worden ingekleurd. Plannenmakers voor die gebieden kunnen daar in een volgende fase weer hun voordeel mee doen.*

4.2 Bestemmingsplannen

De wetgever heeft niet gekozen voor een verplichting voor gemeenten om alle bestaande bestemmingsplannen aan te passen. Pas als er een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld moet de gemeenteraad daarbij rekening houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten (Artikel 38a MW). De wettelijke termijn waarbinnen de gemeenteraad opnieuw een bestemmingsplan moet vaststellen is 10 jaar (artikel 3.1,

² Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3.

tweede lid Wro). Om gemeenten aan te sporen om ook binnen die 10 jaar opnieuw een bestemmingsplan vast te stellen is in het vierde lid van artikel 3.1 Wro bepaald dat gemeenten geen leges meer kunnen heffen vanwege diensten die verband houden met het bestemmingsplan dat ouder is dan 10 jaar.

Het bestemmingsplan is het sturende instrument bij uitstek dat de gemeente ter beschikking heeft om het archeologische erfgoed te beschermen. Voor het behoud van het archeologische erfgoed dienen archeologische voorschriften te worden opgenomen in alle nieuwe bestemmingsplannen en alle bestemmingsplannen die geactualiseerd worden. Omdat artikel 38a MW het alleen heeft over het "vaststellen" van een bestemmingsplan geldt de verplichting om rekening te houden met archeologische waarden niet voor een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur van een bestemmingsplan. Verlenging is mogelijk wanneer de gemeenteraad van oordeel is dat het bestaande bestemmingsplan nog steeds in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad kan de geldigheidsduur van het plan dan met 10 jaar verlengen (art. 3.1, derde lid Wro).

4.2.1 Bestemmingen afstemmen op aanwezige archeologische waarden

Artikel 38a MW stelt enkel dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond "rekening houdt" met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. De woorden "rekening houdt" duiden op een grote beleidsvrijheid voor gemeenten. Afhankelijk van het ambitieniveau kunnen gemeenten hieraan een uiteenlopende invulling geven. Overigens zal dat wel in overeenstemming moeten zijn met de uitgangspunten van het Verdrag van Malta waarin behoud en bescherming van het erfgoed centraal staan. Het "rekening houden met" mag dus niet resulteren in een bestemmingsplan dat haaks staat op deze uitgangspunten. In de bijlage zijn model voorschriften opgenomen die gemeenten in hun bestemmingsplannen kunnen opnemen.

In praktische zin betekent artikel 38a MW dat gemeenten in de voorbereidingsfase van een nieuw bestemmingsplan inventariserend archeologisch onderzoek (laten) uitvoeren. De onderzoeksresultaten verwerkt de gemeente in het plan, bijvoorbeeld door bestemmingen te kiezen die goed samengaan met de archeologische waarden. Daarbij ligt het voor de hand om conform de doelstelling van het Verdrag van Malta te streven naar het behoud van archeologische waarden in situ. Is behoud in situ niet mogelijk, dan dienen er voorwaarden te worden gesteld voor een zo zorgvuldig mogelijke omgang met de archeologische waarden.

Inventariserend onderzoek in de voorbereidingsfase is overigens niet verplicht op grond van de MW. Gemeenten zouden er op grond van die wet dus ook voor kunnen kiezen om bij de totstandkoming van een bestemmingsplan een meer globale inventarisatie van archeologische waarden uit te voeren of zich te baseren op de IKAW. De gemeente kan dan vervolgens in het kader van concrete projecten, waarbij omgevingsvergunningen worden aangevraagd (zie hierna), verder inzoomen op de aanwezige archeologische waarden³. Aan de andere kant kun je je afvragen of artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht gemeenten er niet toe verplicht om in enigerlei mate archeologisch onderzoek uit te voeren. Op grond van dat artikel is het bestuursorgaan namelijk verplicht 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. Het is verdedigbaar om te stellen dat dergelijke feitenvergaring alleen mogelijk is door uitvoering van archeologisch (voor)onderzoek.

³ Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3, pagina 8.



Wanneer in een bestemmingsplan bepaalde eisen en voorschriften worden opgenomen, zoals de verplichting om bij de aanvraag om een omgevingsvergunning een archeologisch rapport te overleggen, zullen de eisen aan de voorbereiding van het bestemmingsplan zwaarder zijn. In dergelijke gevallen zou van de gemeente kunnen worden verlangd dat het zijn besluit (om het bestemmingsplan vast te stellen) deugdelijk motiveert en daaraan dus bijvoorbeeld een inventariserend archeologisch onderzoek ten grondslag legt. Wanneer zo' n onderzoek niet is uitgevoerd zou de gemeente in zo' n situatie in strijd hebben gehandeld met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

4.2.2 Omgevingsvergunningen

Een andere mogelijkheid die de MW biedt om het belang van de archeologische monumentenzorg te behartigen is het verplicht stellen van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit.

Bij bestemmingsplan, beheersverordening (art. 3.38 Wro), exploitatieplan (art. 6.12 Wro) en voorbereidingsbesluit (art. 3.7 Wro) kan worden bepaald dat bepaalde werken of werkzaamheden alleen mogen worden uitgevoerd met een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit. Bij "werken" gaat het niet om bouwwerken. Voor bouwwerken is namelijk al een omgevingsvergunning voor het bouwen vereist. Bij werken kun je denken aan grondbewerkingen, heiwerkzaamheden, verhogen of verlagen van het waterpeil, aanleggen of rooien van bossen, aanleggen van ondergrondse kabels en leidingen en het aanbrengen van diepwortelende beplantingen. In het bestemmingsplan, beheersverordening etc. zal expliciet moeten worden aangegeven voor welke werken de omgevingsvergunning verplicht is (zie ook de standaardvoorschriften in de bijlage).

Het doel van de omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is om te voorkomen dat in een bestemmingsplan, beheersverordening etc. begrepen grond minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming dan wel om een overeenkomstig het plan verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen (artikel 3.3 Wro). Deze vergunning dient er dus bijvoorbeeld voor om ervoor te zorgen dat een terrein met archeologische waarden wordt beschermd. Afhankelijk van de aard en het belang van de aanwezige archeologische waarden of verwachtingen in een bepaald gebied kunnen gemeenten verschillende beschermingsregimes van toepassing verklaren. Een gemeente kan bijvoorbeeld alleen een vergunning verplicht stellen of aan een vergunning voorschriften verbinden bij bodemingrepen vanaf een bepaalde diepte of vanaf een bepaalde oppervlakte (zie ook paragraaf 4.2.7).

Behalve met een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit kunnen gemeenten archeologische waarden ook beschermen met een omgevingsvergunning voor:

- een bouwactiviteit;
- het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit;
- het slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht.

De MW bevat geen bijzondere weigeringsgronden voor de hiervoor genoemde omgevingsvergunningen. Dat betekent dat burgemeester en wethouders op de gebruikelijke en wettelijk voorgeschreven wijze (mede) toetsen aan het bestemmingsplan. Op grond van artikel 2.10 van de Wabo kan een omgevingsvergunning voor het bouwen bijvoorbeeld worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Zo nodig kunnen burgemeester en wethouders specialistisch archeologisch advies inwinnen voor de te nemen beslissing. Het bestemmingsplan – en de daarbij gestelde eisen en voorschriften – vormen dus de basis voor de behartiging van het (gemeentelijke) archeologische belang.

4.2.3 Archeologisch rapport

Burgemeester en wethouders kunnen een aanvrager van een omgevingsvergunning voor een sloopactiviteit, die betrekking heeft op een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht, verplichten om een archeologisch rapport te overleggen waarin de archeologische waarde van de bodem onder het te slopen bouwwerk is vastgesteld (artikel 41, tweede lid MW in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, onder h Wabo).

Ook van aanvragers van andere omgevingsvergunningen kan een archeologisch rapport worden verlangd. Het gaat om omgevingsvergunningen voor:

- het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit (artikel 41, eerste lid, MW j.o. artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo);
- een bouwactiviteit, voor zover dat bij een bestemmingsplan is bepaald (artikel 40, eerste lid, MW);
- een aanlegactiviteit, voor zover dat bij een bestemmingsplan is bepaald (artikel 39, tweede lid MW).

Wanneer het gaat om een omgevingsvergunning voor een aanleg- of bouwactiviteit, kan de verplichting om een archeologisch rapport te overleggen dus alleen worden opgelegd wanneer dat in het bestemmingsplan is bepaald. In het bestemmingsplan kan deze verplichting worden ingeperkt tot bepaalde bodemingrepen, ingrepen met een bepaalde omvang of ingrepen met een bepaalde minimale diepte. Burgemeester en wethouders beoordelen of de archeologische waarde van het terrein in voldoende mate is vastgesteld. De kosten van het archeologisch onderzoek zijn voor rekening van de aanvrager. Dat is een uitvloeisel van het principe dat de verstoorder betaalt (zie verder over dit principe paragraaf 10.1).

In de Memorie van toelichting⁴ is aangegeven dat een archeologisch rapport alleen kan worden verlangd indien de archeologische informatie ter beoordeling van de aanvraag onvoldoende is. Als burgemeester en wethouders zelf over informatie beschikken dan wel informatie op eenvoudige wijze kunnen verkrijgen, rust op burgemeester en wethouders de plicht om die gegevens zelf te vergaren. Wanneer burgemeester en wethouders van oordeel zijn dat de beschikbare informatie niet nauwkeurig genoeg is in verband met door de aanvrager gewenste bodemverstoring, kunnen zij de aanvrager ertoe verplichten een bodemonderzoek te laten uitvoeren. Burgemeester en wethouders zullen in elk geval duidelijk moeten aangeven wat de exacte inhoud en omvang moet zijn van de te verstrekken informatie. Per geval kan dat dus verschillen en zal het ook sterk afhankelijk zijn van de omvang van de bodemingreep die het voorgenomen project teweeg zal brengen. Als burgemeester en wethouders oordelen dat de verstrekte informatie onvoldoende is kunnen zij de aanvraag niet ontvankelijk verklaren. Tegen dit besluit kan de aanvrager bezwaar- en beroep aantekenen.

4.2.4 Selectiebesluit

Naar aanleiding van het ingediende archeologische rapport nemen burgemeester en wethouders een besluit over het vervolg. In de praktijk wordt dit besluit wel aangeduid als "selectiebesluit". Dit besluit kan inhouden dat bij de voorgenomen werkzaamheden geen rekening hoeft te worden gehouden met archeologische waarden, bijvoorbeeld omdat deze er simpelweg niet zijn. Het besluit kan ook inhouden dat het voorgenomen werk niet mag worden uitgevoerd (de vergunning voor de werkzaamheden wordt geweigerd). Tot slot kan met het besluit worden bepaald dat het uitvoeren van de werkzaamheden alleen mag

⁴ Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3, pagina 47 j.o. pagina 43.
PRJ 137 Bouwen, ruimte en archeologie - Juridisch kader archeologie
Versie 3 –23 juli 2012 –



plaatsvinden wanneer de uitvoerders zich houden aan bepaalde verplichtingen. Deze verplichtingen worden dan opgenomen in voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden (zie hierna). Een selectiebesluit wordt veelal genomen aan de hand van een selectieadvies dat wordt gegeven op basis van archeologisch-inhoudelijke argumenten conform de kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie. Deze adviezen worden gegeven door gemeentelijke of provinciale archeologen of archeologische adviesbureaus.

De term "selectiebesluit" komt overigens niet in de wet- en regelgeving voor. Een dergelijk besluit heeft dan ook alleen juridische betekenis wanneer het is genomen op grond van een wettelijke bevoegdheid, zoals de bevoegdheid om aan een vergunning voorschriften te verbinden of om een vergunning te verlenen of te weigeren.

4.2.5 Voorschriften aan omgevingsvergunning

Een andere mogelijkheid om een terrein met archeologische waarden te beschermen bieden artikel 40, tweede lid, van de MW en artikel 2.22, derde lid, onder d, j.o. artikel 5.2 van het Besluit omgevingsrecht.

Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat in het belang van de archeologische monumentenzorg aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit voorschriften kunnen worden verbonden.

Als in een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit voor bepaalde werken of werkzaamheden een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit verplicht is gesteld, kunnen de voorschriften ook aan die omgevingsvergunning worden verbonden.

Als het gaat om een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit, kunnen ook daaraan voorschriften worden verbonden. Het is voor die gevallen niet nodig dat die mogelijkheid in een bestemmingsplan is opgenomen.

De volgende voorschriften kunnen aan de hiervoor genoemde omgevingsvergunningen worden verbonden (in bijlage 2 zijn modellen opgenomen voor omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten):

- a. de verplichting om technische maatregelen te treffen waarmee monumenten in de bodem worden behouden;
- b. de verplichting om opgravingen te doen;
- c. de verplichting om de bodemverstorende activiteiten te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van archeologische monumentenzorg en die voldoet aan de kwalificaties die door burgemeester en wethouders in de vergunning zijn gesteld.

Ad. a: doel hiervan is enerzijds om de archeologische waarden ongestoord in de bodem te laten, terwijl anderzijds de aanvrager de activiteiten kan realiseren.

Ad. b: de verplichting om eerst opgravingen te doen voordat met de bodemverstorende, activiteiten kan worden begonnen, kan zeer belastend zijn voor de betrokkene; burgemeester en wethouders zullen dan ook zeer zorgvuldig moeten motiveren waarom dit nodig is; met name zal daarbij moeten worden aangegeven welke wetenschappelijke vragen beantwoording behoeven; het is gebruikelijk om dit te doen in de vorm van een "programma van eisen"; zowel de opgraving als het daaraan voorafgaande vooronderzoek mogen alleen worden uitgevoerd door een houder van een opgravingsvergunning (artikel 45 MW).

Ad. c: dit voorschrift is vooral van belang voor de situatie waarbij adequaat

vooronderzoek niet mogelijk is vanwege bijvoorbeeld fysieke belemmeringen, terwijl er wel archeologische verwachtingen zijn; daarnaast kan het relevant zijn wanneer op grond van beschikbare archeologische informatie tot de conclusie wordt gekomen dat het doen van een opgraving niet nodig is, maar men toch graag het zekere voor het onzekere wil nemen; aan de vergunning/ontheffinghouder zal vooraf duidelijk moeten worden gemaakt wat de gevolgen zullen zijn voor zijn activiteiten indien alsnog archeologische monumenten worden ontdekt tijdens de uitvoering⁵; in de vergunning zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen dat in zo'n geval de werkzaamheden moeten worden gestaakt en dat op basis van nieuw onderzoek zal moeten worden vastgesteld of de gevonden monumenten moeten worden opgegraven of dat technische maatregelen moeten worden getroffen.

Voor een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk in een beschermd stads- of dorpsgezicht, geldt dat aan de vergunning alleen voorschriften kunnen worden verbonden met betrekking tot de wijze van slopen. De hiervoor beschreven drie types van voorschriften gelden derhalve niet voor deze (sloop)vergunningen.

De kosten die voortvloeien uit de naleving van de vergunningvoorschriften zijn voor rekening van de vergunninghouder. Dat is een uitvloeisel van het principe dat de verstoorder betaalt (zie verder over dit principe paragraaf 11.1). Wanneer er sprake is van "excessieve kosten" kan de betrokkene zich voor een financiële tegemoetkoming richten tot het bestuursorgaan dat de verplichting heeft opgelegd (zie voor de excessieve kostenregeling verder paragraaf 11.2).

4.2.6 Aansprakelijkheid vergunninghouder

Indien een omgevingsvergunning ongeclausuleerd is verleend kan de houder daarvan later niet aansprakelijk worden gesteld indien zich de situatie voordoet dat tijdens de door hem ondernomen (toegestane) activiteiten een archeologisch monument wordt gevonden. Dat zou namelijk strijdig zijn met het rechtszekerheidsbeginsel: de vergunninghouder mag erop vertrouwen dat hij de bodem zonder verdere verplichtingen mag verstoren. Als de gemeente dus niet met allerlei kosten geconfronteerd wil worden in een latere fase zal ze tijdens de vergunningverlening zeer zorgvuldig moeten zijn: goede eisen stellen aan het archeologisch onderzoek en de juiste voorschriften verbinden aan de vergunning. In uitzonderlijke situaties zou de Minister van OCW gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 56 MW (zie paragraaf 10.3).

4.2.7 Uitzondering voor kleine projecten

Artikel 41a MW bepaalt dat de artikelen 39, 40 en 41, eerste lid, niet van toepassing zijn op projecten met een oppervlakte kleiner dan 100 m². Dat betekent dat voor dergelijke "kleine" projecten archeologische waarden niet met een aanlegvergunningenstelsel kunnen worden beschermd. Ook is het niet mogelijk om van de aanvrager van een omgevingsvergunning, die betrekking heeft op een klein project, te verlangen dat hij archeologisch onderzoek instelt en daarover rapporteert. Aan de omgevingsvergunning voor een aanleg- en bouwactiviteit kunnen ook alleen archeologische voorschriften worden verbonden als het gaat om projecten met een oppervlakte groter dan 100 m². De gemeenteraad heeft overigens de bevoegdheid om een grotere of kleinere oppervlakte vast te stellen als grens voor het buiten toepassing laten van voornoemde artikelen. De

⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3, pagina 47 j.o. pagina 44.
PRJ 137 Bouwen, ruimte en archeologie - Juridisch kader archeologie
Versie 3 –23 juli 2012 –

raad van de gemeente Almere heeft bijvoorbeeld voor nieuwbouwlocaties gekozen voor een oppervlakte van 1000 m².⁶

4.2.8 Paraplubestemmingsplan

De memorie van toelichting behorende bij de WAMZ ging ervan uit dat gemeenten de omgang met het archeologische erfgoed voor het gehele grondgebied in één keer konden regelen met een paraplubestemmingsplan. Een paraplubestemmingsplan kan worden gezien als een plan dat als een paraplu over andere, reeds bestaande bestemmingsplannen heen hangt. Het plan bepaalt dan bijvoorbeeld dat de artikelen die betrekking hebben op archeologie van toepassing zijn op alle vigerende bestemmingsplannen, die zijn aangehaald in de bijlage bij het paraplubestemmingsplan. Op deze wijze kan sneller dan bij een integrale herziening van alle bestemmingsplannen worden voldaan aan de vereisten die de MW stelt aan een zorgvuldige omgang met het bodemarchief. Bovendien is dit voor gemeenten kostenbesparend.

Vanwege de verplichting om standaarden toe te passen bij bestemmingsplannen (ook digitaal) en het gegeven dat bestemmingsplannen object gericht moeten zijn, zou het vanaf 1 januari 2010 niet meer mogelijk zijn om overkoepelende onderwerpen te regelen met een paraplubestemmingsplan (zie ook de Regeling ruimtelijke documenten op papier).

Door de wetgever is deze problematiek onderkend. Met het Besluit van 2 september 2010 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening (Staatsblad 14 september 2010, nr. 684) is het mogelijk gemaakt om ook na 1 januari 2010 (er is sprake van terugwerkende kracht) vigerende papieren bestemmingsplannen partieel te herzien zonder dat de RO-standaarden van toepassing zijn. Voor een dergelijke papieren partiële herziening gelden wel twee belangrijke randvoorwaarden, te weten:

- het gedeeltelijk herzien van papieren bestemmingsplannen is alleen mogelijk tot de actualisatiedatum van het onderliggende bestemmingsplan (tien jaar na vaststelling);
- bij gedeeltelijke herziening van papieren bestemmingsplannen (bijvoorbeeld met een paraplubestemmingsplan) kunnen geen nieuwe bestemmingen worden vastgesteld en kunnen bestemmingen niet worden gewijzigd; als sprake is van nieuwe of gewijzigde bestemmingen zal een nieuw (digitaal) bestemmingsplan moeten worden gemaakt; het leggen van een dubbelbestemming, zoals bijvoorbeeld archeologische waarden behoort wel tot de mogelijkheden.

Voor de fase waarin bestemmingsplannen nog niet Malta-proof zijn gemaakt biedt het paraplubestemmingsplan een goede mogelijkheid voor gemeenten om hun archeologisch erfgoed te beschermen. Zie ook hoofdstuk 5 waarin de erfgoedverordening als tijdelijke oplossing wordt gezien voor deze fase. Een voorwaarde is dan wel dat de onderliggende bestemmingsplannen nog geldig zijn. Als het paraplubestemmingsplan echter (mede) betrekking heeft op een bestemmingsplan dat vóór 1 juli 2003 is vastgesteld dan geldt het plan tot uiterlijk 1 juli 2013 (zie artikel 9.1.4 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening).

4.2.9 Archeologische attentiegebieden

Met de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 is er een einde gekomen aan de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen. Dat betekent niet dat provincies geen bemoeienis meer hebben met bestemmingsplannen. Gedeputeerde staten moeten namelijk in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze te geven over een

⁶ Zie J.P.A.F. Vriens, Archeologische monumentenzorg: eindelijk een wettelijk fundament, in *Journal Bestuursrecht*, februari 2007, nr. 4.

voorgenomen besluit tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan. Wanneer de gemeenteraad de zienswijze niet (volledig) heeft overgenomen kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven, ertoe strekkende dat het betreffende onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan (artikel 3.8, vierde en zesde lid, Wro). Een dergelijke aanwijzing kan overigens alleen worden gegeven wanneer provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken (artikel 4.2 Wro).

Aanwijzing van gebieden

Adequate bescherming van archeologische waarden vindt over het algemeen plaats met bestemmingsplannen die Malta-proof zijn gemaakt. De komende jaren zullen veel bestemmingsplannen daar echter (nog) niet aan voldoen. Het is aan de provincies om de ruimtelijke ontwikkelingen te volgen en te bezien of deze plaatsvinden in belangrijke archeologische gebieden. Zo nodig kunnen provincies de wijziging van bestemmingsplannen bevorderen. Dat zal vooral aan de orde zijn voor gebieden waarvan verondersteld kan worden dat de bodem daar in de komende jaren verstoord zal worden. Op grond van de MW hebben provinciale staten namelijk de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen waarvoor gemeenten vervolgens (opnieuw) een bestemmingsplan moeten vaststellen. Deze (attentie)gebieden moeten (naar verwachting) archeologisch waardevol zijn. Daarbij moet worden gedacht aan gebieden waarvoor archeologische indicatoren gelden, als gevolg van onderzoek of anderszins, op basis waarvan een waardestelling en een begrenzing heeft kunnen plaatsvinden. De belangrijkste kenbron van deze waarden vormt de Archeologische Monumenten Kaart, die voor iedere provincie door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) is vervaardigd en periodiek wordt geactualiseerd. Ook gebieden waarvoor archeologische verwachtingen gelden kunnen echter worden aangemerkt als archeologisch attentiegebied. De Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden bevat daarvoor waardevolle informatie⁷.

Het rechtsgevolg van een aanwijzingsbesluit is dat de desbetreffende gemeente voor het aangewezen gebied en binnen een door provinciale staten vastgestelde termijn, de bestemmingsplannen moet aanpassen (artikel 44, tweede lid MW).

Met dit instrument heeft de wetgever beoogd de belangrijkste archeologische terreinen de aandacht te geven die zij nodig hebben, zonder dat behoeft te worden over gegaan tot het ingrijpende instrument van de rijksbescherming dat vooral is bedoeld voor archeologische "toplocaties" (zie hoofdstuk 9). Waardevolle gebieden die bedreigd worden door op handen zijnde ruimtelijke ingrepen kunnen bij voorrang worden beschermd.

De aanwijzing van een archeologisch attentiegebied moet de provincie melden aan de Minister van OCW (artikel 44, derde lid). Feitelijk komt dat neer op een melding aan het Centraal Archeologisch Informatiesysteem (artikel 55 MW)

In de Wet milieubeheer (artikel 4.9) is bepaald dat de archeologische attentiegebieden moeten worden opgenomen in het provinciaal milieubeleidsplan dat door provinciale staten moet worden vastgesteld. Dit plan geeft met het oog op de bescherming van het milieu richting aan te nemen beslissingen van provinciale staten en gedeputeerde staten. Bij een aantal beslissingen, bijvoorbeeld omtrent te verlenen vergunningen voor inrichtingen, dient GS rekening te houden met het provinciale milieubeleidsplan en dus met de archeologische attentiegebieden.

⁷ Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3, pagina 49.

4.2.10 Beheersverordening

Op grond van artikel 38a MW moet de gemeenteraad niet alleen bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met in de grond aanwezige of te verwachten archeologische monumenten maar ook bij de vaststelling van een beheersverordening. Een dergelijke verordening kan de gemeenteraad vaststellen voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. De verordening regelt het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik (artikel 3.38 Wro). Ook beheersverordeningen moeten iedere tien jaar worden herzien.

De MW voorziet niet in de mogelijkheid om bij beheersverordening een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit verplicht te stellen in het belang van de archeologische monumentenzorg. Ook is er geen mogelijkheid om in deze verordening te bepalen dat de aanvrager van een omgevingsvergunning een archeologisch rapport moet overleggen. Met een beheersverordening kan dus alleen op het niveau van de planning enige bescherming worden gerealiseerd.

4.2.11 Toevalsvondsten

Tijdens bouw- of andere werkzaamheden kan het voorkomen dat men stuit op een archeologisch monument. Wanneer het doel van deze werkzaamheden niet het opsporen of onderzoeken van monumenten is, spreken we van een toevalsvondst. Degene die zo'n vondst doet moet dit zo spoedig mogelijk melden bij de Minister van OCW. Hij moet dan wel redelijkerwijs vermoeden dat het een monument betreft. Bovendien is hij verplicht om het monument gedurende zes maanden ter beschikking te houden of te stellen voor wetenschappelijk onderzoek (artikel 53 MW). Hieruit vloeit dus ook voort dat het niet is toegestaan om een vondst te vernietigen.

De vinder en de eigenaar van de grond verkrijgen de gezamenlijke eigendom van de vondst. Dat vloeit voort uit artikel 13 van boek 5 van het Burgerlijk wetboek.

Het doel van de meldingsplicht is onder andere om ARCHIS te verrijken met nieuwe informatie omtrent het bodemarchief. Daarnaast biedt de melding de minister de mogelijkheid om na te denken over het eventueel toepassen van zijn bevoegdheid om bij schade of dreigende schade aan monumenten voorschriften te geven met betrekking tot de uitvoering van het werk dat die schade dan wel dreiging veroorzaakt of gelasten dat het werk wordt stilgelegd (artikel 56 MW). Zie ook hoofdstuk 10.

Degene die een toevalsvondst doet draait in principe niet op voor de kosten van onderzoek en eventuele opgravingen. Dat is alleen anders wanneer in de desbetreffende omgevingsvergunning danwel op basis van een archeo-proof bestemmingsplan in een aanleg- of bouwvergunning expliciet is geregeld welke gevolgen een toevalsvondst heeft (bijvoorbeeld stillegging werkzaamheden, onderzoek doen en eventueel opgraven). Zie ook paragraaf 4.2.5 en 4.2.6.



5 Erfgoedverordening

Het opnemen van een archeologische paragraaf in bestemmingsplannen zal voor veel gemeenten niet eenvoudig of snel zijn te realiseren. Zowel de wetgever als de VNG gaan ervan uit dat vaststellen van een erfgoedverordening een mogelijkheid biedt om archeologische waarden te beschermen in de periode dat er (nog) geen Malta-proof bestemmingsplan is vastgesteld (zie ook paragraaf 4.2.8). De verordening voorziet dan in een overgangssituatie. Vanaf het moment dat er een Malta-proof bestemmingsplan is vastgesteld kan de verordening slechts een aanvulling zijn op het bestemmingsplan. De verordening mag niet in strijd zijn met het bestemmingsplan (artikel 38, tweede lid)⁸.

Grondslag verordening

De erfgoedverordening dient gebaseerd te worden op artikel 38 MW: de gemeenteraad kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een verordening vaststellen. De wet geeft aan dat deze verordening "onder meer" betrekking kan hebben op:

- eisen die burgemeester en wethouders kunnen stellen aan onderzoek in het kader van het doen van opgravingen (= verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt); in de praktijk zijn dit de vastgestelde programma's van eisen;
- gevallen waarin burgemeester en wethouders kunnen afzien van nader archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen (artikel 38, eerste lid): dit stelt de gemeenteraad in de gelegenheid om bijvoorbeeld een archeologisch "vrijstellingsbeleid" in aanvulling op het bestemmingsplan te formuleren. Afhankelijk van de omvang of de diepte van een bodemverstoring ingreep, kan worden bepaald dat archeologisch onderzoek achterwege kan blijven, waardoor de zogenoemde "kruimelgevallen" niet onder de reikwijdte van de wet vallen; omdat de mate van vrijstelling afhankelijk is van de archeologische gevoeligheid van het gebied, zal de vrijstelling met archeologisch inhoudelijke redenen moeten worden onderbouwd⁹.

De woorden "onder meer" in artikel 38 MW duiden erop dat de gemeenteraad ook voor andere dan de in het eerste lid genoemde onderwerpen regels kan vaststellen in de verordening. Het enige criterium lijkt te zijn dat de regels in het belang zijn van de archeologische monumentenzorg.

Model erfgoedverordening

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten heeft een model erfgoedverordening ontwikkeld¹⁰. Ook dit model gaat uit van een overgangperiode tot het moment dat een bestemmingsplan malta-proof is. In artikel 14 van de model verordening is bepaald dat het verboden is om de bodem te verstoren in een archeologisch monument of een archeologisch verwachtingsgebied. Daarbij is het de bedoeling dat per gemeente wordt aangegeven op welke diepte deze verstoring minimaal dient plaats te vinden. Het tweede lid van artikel 14 bevat uitzonderingen op dit algemene verbod, bijvoorbeeld voor bodemverstoringen in gebieden waarvoor een lage, middelhoge of hoge archeologische verwachtingswaarde geldt (op grond van de provinciale archeologische monumentenkaart of de landelijke indicatieve kaart) en het te verstoren gebied kleiner is dan een bepaalde oppervlakte. Een andere uitzondering kan worden gemaakt voor het geval waarbij uit een archeologisch rapport blijkt dat er geen archeologische waarden aanwezig zijn, het behoud

⁸ Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 17, pagina 4

⁹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 17, pagina 3.

¹⁰ Dit model kan worden gedownload van de website van de VNG.

van archeologische waarden in voldoende mate kan worden geborgd of deze waarden niet onevenredig worden geschaad.

Procedure totstandkoming

Op de voorbereiding van een archeologieverordening is ingevolge het derde lid van artikel 38 de uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (afdeling 3.4). Deze procedure verloopt in essentie als volgt. De procedure begint met een openbare kennisgeving van het desbetreffende bestuursorgaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. In de kennisgeving wordt mededeling gedaan van het feit dat een ontwerpverordening ter inzage zal worden gelegd. In die kennisgeving wordt de zakelijke inhoud van de ontwerpverordening vermeld. Verder blijkt uit de kennisgeving waar en wanneer de ontwerpverordening ter inzage ligt, wie er zienswijzen over dit ontwerp naar voren kunnen brengen en op welke wijze dat kan gebeuren. De stukken kunnen worden ingezien gedurende de termijn waarbinnen zienswijzen over de ontwerpverordening naar voren kunnen worden gebracht. Vanaf het tijdstip waarop de ontwerpverordening ter inzage is gelegd, kunnen gedurende zes weken mondeling en schriftelijk zienswijzen over dit ontwerp naar voren worden gebracht. Van hetgeen mondeling naar voren wordt gebracht, wordt een verslag gemaakt. De definitieve verordening wordt bekendgemaakt in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Belanghebbenden die zich niet met de verordening kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. De verplichting om eerst bezwaar te maken bij het bestuursorgaan zelf blijft buiten toepassing.

Is een verordening nodig?

Je kunt je afvragen of de verordening voor de gemeente wel het juiste instrument is om archeologische waarden te beschermen. De MW lijkt veel meer uit te gaan van een beschermende regeling in het bestemmingsplan. Je zou je kunnen afvragen of de regeling bedoeld voor bestemmingsplannen uitputtend is en er dus geen ruimte is om deze zaken met een verordening te regelen. De erfgoedverordening is bovendien strikt genomen bedoeld voor aanvullende aspecten die betrekking hebben op archeologisch onderzoek. Voorts is het twijfelachtig dat beschermende maatregelen sneller zijn te realiseren met een erfgoedverordening. Voor zowel de verordening als het bestemmingsplan geldt dezelfde voorbereidingsprocedure (paragraaf 3.4 van de AWB) zodat de doorlooptijd voor realisering wel ongeveer hetzelfde zal zijn. Aan de andere kant regel je met een verordening de archeologie direct voor het gehele gemeentelijke grondgebied en zijn dus geen aanpassingen nodig van alle geldende bestemmingsplannen (zie echter ook de hiervoor beschreven mogelijkheid van een paraplubestemmingsplan).



6 Archeologisch beleid

6.1 Algemeen

Gemeenten hebben op grond van het wettelijk kader veel beleidsruimte om een eigen invulling te geven aan archeologische monumentenzorg. De wet schrijft voor dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met archeologische waarden; de wijze waarop daarmee rekening wordt gehouden is aan de gemeente. De wet geeft de bevoegdheid om een aanlegvergunning verplicht te stellen; het is aan de gemeente om van deze bevoegdheid al dan niet gebruik te maken en om aan te geven voor welke bodemingrepen en onder welke omstandigheden een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is vereist. Ook kunnen gemeenten naar eigen inzicht bepalen in welke gevallen de aanvrager van een vergunning archeologisch onderzoek moet verrichten.

Om een goede invulling te geven aan zijn beleidsvrijheid zal een gemeente bekend moeten zijn met de aard, locaties en kwaliteit van de archeologische waarden binnen het gemeentelijke grondgebied. Gemeenten kunnen dat inzichtelijk maken met een archeologische waardenkaart (zie paragraaf 6.2). Een dergelijke kaart dient een betrouwbaar en gedetailleerd inzicht te geven in de aard en de ligging van archeologische waarden en verwachtingen. Door deze informatie visueel om te zetten in een archeologische beleidskaart (zie paragraaf) kan dit actueel worden gehouden en praktisch toepasbaar worden gemaakt. Ten aanzien van gebieden met een hoge archeologische waarde of verwachting zal in het bestemmingsplan kunnen worden bepaald dat een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is vereist en dat van de aanvrager van een dergelijke vergunning of een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit zal worden verlangd dat hij een rapport overlegt waarin de archeologische waarde van het terrein in voldoende mate is vastgesteld. Hierbij kan worden gedifferentieerd naar de diepte en de oppervlakte van de bodemverstoringen.

Naast een archeologische beleidskaart kunnen gemeenten een afwegingskader vaststellen op basis waarvan archeologische waarden in de gemeentelijke besluitvorming worden meegewogen. Gemeenten kunnen daarbij zelf bepalen wat de zwaartepunten en prioriteiten zijn, welke vindplaatsen behouden moeten blijven (in situ), welke worden opgegraven en welke niet gespaard hoeven te worden omdat ze weinig betekenis hebben. Criteria die daarbij een rol kunnen spelen zijn zeldzaamheid, representativiteit, kwaliteit van de vondsten, de landschappelijke context, de zichtbaarheid en belevingswaarde¹¹. Het afwegingskader kan een gemeente opnemen in een nota archeologie.

De nota archeologie en de archeologische beleidskaart kunnen worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Wil een gemeente zich er met een besluit op kunnen beroepen dan is publicatie een vereiste. Met de formeel juridische status van beleidsregel wordt de nota en de beleidskaart voor een gemeente richtinggevend voor het vaststellen van bestemmingsplannen en verordeningen en voor het nemen van besluiten op vergunningaanvragen.

¹¹ Deze criteria zijn gebaseerd op de criteria voor waardering en selectie van archeologische vindplaatsen zoals vastgelegd in de KNA.

Het gegeven dat gemeenten verplicht zijn om invulling te geven aan archeologische monumentenzorg wil uiteraard niet zeggen dat het belang van de archeologie altijd het zwaarst moet wegen in de besluitvorming. Gemeenten hebben meerdere belangen te behartigen en zullen archeologische waarden dus telkens moeten afwegen tegen andere belangen. Er moeten met andere woorden keuzes worden gemaakt. Hoe die keuzes in een gemeente uitvallen hangt van verschillende omstandigheden af, zoals de rijkdom aan aanwezige archeologische waarden, het belang dat men aan cultuurhistorie hecht, de ambitie op het gebied van ruimtelijke en economische ontwikkeling en de financiële middelen.

6.2 Archeologische waardenkaart

Op de waardenkaart zijn gebieden/zones aangegeven waar, op grond van onderzoek, archeologische waarden (naar verwachting) aanwezig zijn. Deze kaart bevat de volgende informatie:

- de ligging, omvang en voor zover bekend, de aard (vindplaatstype en datering) van bekende archeologische vindplaatsen/resten onder het huidig maaiveld;
- de verwachte ligging, omvang en aard van nog niet eerder onderzochte archeologische vindplaatsen/resten onder huidig maaiveld (de zogenoemde archeologische verwachtingszones);
- de ligging van bovengrondse gemeentelijke, provinciale en rijksmonumenten.

Het doel van de waardenkaart is het zichtbaar maken waar archeologische waarden aanwezig zijn of kunnen worden verwacht.

De archeologische waardenkaart vormt de basis voor het opstellen van een beleidsadvieskaart, die vervolgens kan worden gebruikt voor de toetsing van ruimtelijke ontwikkelingsplannen op de mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden. Op deze manier kan vroegtijdig bij de planvorming rekening worden gehouden met de archeologie.

6.3 Archeologische beleidskaart

Op deze kaart worden zones en terreinen aangegeven waar per zone verschillende eisen kunnen gelden. Hieronder is voor de zones, die over het algemeen worden onderscheiden, aangegeven welke eisen een gemeente daarvoor zou kunnen opnemen in zijn beleidskaart. Om deze eisen juridisch afdwingbaar te maken zullen ze overigens moeten worden opgenomen in een bestemmingsplan.

– Zone met lage archeologische verwachting

Dit zijn globaal die gebieden waar op basis van de bodemgesteldheid en ligging ten opzichte van bekende of veronderstelde mogelijke bewoningszones geen archeologische resten worden verwacht, of waar deze (als ze er hebben bestaan) door vergravingen zijn vernietigd. Voor deze gebieden gelden geen restricties voor planvorming. Overigens is het nog steeds mogelijk dat archeologische resten gevonden worden. De trefkans is echter veel kleiner dan in de gebieden met een (middel)hoge verwachting. Aanvullend onderzoek wordt alleen noodzakelijk geacht indien er sprake is van grootschalige ontwikkelingen of ingrepen.

– Zone met middelhoge verwachting

In zones met een middelhoge verwachting is de kans beperkt om intacte waardevolle archeologische resten aan te treffen. Bodemingrepen beneden een bepaalde diepte moeten worden voorkomen. Indien voorkomen niet mogelijk is dan moet in deze gebieden nader archeologisch onderzoek worden gedaan.



– Zone met hoge archeologische verwachting

In gebieden met een hoge archeologische verwachting is de kans op het aantreffen van archeologische resten groot. Het betreft gebieden waar de aanwezigheid van archeologische resten is aangetoond, onder meer door opgravingen, booronderzoeken en oppervlakte vondsten. Indien bodemingrepen beneden een bepaalde diepte onder maaiveld niet kunnen worden voorkomen, moet er nader archeologisch onderzoek worden uitgevoerd.

6.4 Vertaling naar bestemmingsplan

Op de plankaart geeft de gemeente het gebied of de gebieden met (zeer) (hoge) archeologische verwachtingen aan. Dit kan via een aanduiding 'Archeologisch waardevol gebied'. De aanduiding moet in de planvoorschriften bij de desbetreffende (dubbel)bestemming terugkomen.

Bij elke bestemming – voor zover deze is gelegen binnen een archeologisch waardevol gebied – kan in de doeleindenomschrijving worden vermeld dat de gronden mede zijn bestemd voor het behoud van archeologische waarden. Dit wordt ook wel als 'dubbelbestemming' aangemerkt. Vervolgens kan in de bouwvoorschriften bij de diverse bestemmingen worden bepaald dat bijvoorbeeld geen bijgebouwen en aan- of uitbouwen binnen het gebied met hoge archeologische waarde mogen worden opgericht als de grond beneden een bepaalde diepte moet worden afgegraven. Vergelijkbare voorschriften kunnen worden gekoppeld aan een omgevingsvergunning.

Vrijstellingsgrenzen

Niet iedere ruimtelijke ontwikkeling is in eenzelfde orde en omvang potentieel bedreigend voor het archeologische erfgoed. Bovendien zijn binnen een gemeente niet op alle locaties de archeologische waarden even hoog of omvangrijk. Voor een gemeente is het dan ook belangrijk om tot een evenwichtig beleid voor het beheer van de archeologische waarden te komen. Daarbij zal zowel naar de grenzen van de diepte als van het oppervlak van de versterking moeten worden gekeken. In de MW is een ondergrens van 100 m² aangegeven, maar gemeentes mogen hiervan afwijken. Die afwijking kan zowel naar boven als naar onder. Voor de diepte van bodemingrepen bevat de MW overigens geen grens.



7 Landelijk kwaliteitsbeleid en opgravingsvergunningen

Op grond van artikel 45 MW is het verboden om opgravingen te verrichten zonder of in afwijking van een opgravingsvergunning. Deze vergunning wordt verleend door de Minister van OCW. De gemeente is hier dus niet aan zet. Onder het doen van opgravingen moet worden verstaan het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt (artikel 1, onder h, MW). Hieronder valt ook het uitvoeren van archeologisch (voor)onderzoek, dat op grond van artikel 39, 40 of 41 verplicht is gesteld in het bestemmingsplan. Het moet dan wel gaan om bodemverstoring of destructief onderzoek, zoals boren of proefsleuvenonderzoek¹². Voor het uitvoeren van bureauonderzoek e.d. in archieven is een opgravingsvergunning derhalve niet vereist.

Een opgravingsvergunning wordt alleen verleend indien de aanvrager aantoont bekwaam te zijn tot het doen van opgravingen (artikel 45, tweede lid MW). Deze bekwaamheidseis is uitgewerkt in artikel 17 van het Besluit archeologische monumentenzorg (BAMZ). Op grond van het tweede lid van dat artikel gelden de volgende eisen:

- de organisatie voorziet in voldoende faciliteiten om vondsten te conserveren,
- de organisatie voorziet in voldoende faciliteiten om vondsten tijdelijk op te slaan,
- de aanvrager verkeert niet in staat van faillissement en is niet in surseance van betaling,
- de leidinggevende beschikt over
 - 1°. het getuigschrift van een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs op het terrein van de archeologie, afgegeven krachtens de Wet op het hoger onderwijs en het Wetenschappelijk onderzoek
 - 2°. het getuigschrift van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs op het terrein van de archeologie als bedoeld in artikel 7.3 van de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek, zoals die wet op 31 augustus 2002 luidde, of
 - 3°. een EG-verklaring als bedoeld in de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen of de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's,
- de leidinggevende heeft voldoende werkervaring, en
- de leidinggevende is niet onherroepelijk veroordeeld wegens het plegen van een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 61 en 62 van de wet in de 4 jaar voorafgaand aan de aanvraag.

Uiteindelijk is het aan de minister om te beoordelen of de aanvrager genoegzaam heeft aangetoond dat zijn organisatie zodanig is ingericht dat een goed kwaliteitsniveau van het doen van opgravingen is gewaarborgd (artikel 17, eerste lid BAMZ). Dit aantonen kan onder andere met een certificaat.

Onze minister kan een vergunning beperken tot:

- bepaalde archeologische werkzaamheden in het kader van het doen van opgravingen,
- een bepaald doel,
- een bepaalde tijd, of
- een bepaald gebied (artikel 19 BAMZ).

De vergunninghouder moet zich houden aan de normen die in de archeologische beroepsgroep gelden voor het doen van opgravingen. Wanneer de vergunninghouder voldoet aan de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie of onderdelen daarvan, is het

¹² Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3, pagina 47 j.o. pagina 49.
PRJ 137 Bouwen, ruimte en archeologie - Juridisch kader archeologie
Versie 3 –23 juli 2012 –



aannemelijk dat hij aan deze normen voldoet. (artikel 24 BAMZ). De normen geven een nadere invulling aan de verplichtingen die zijn opgenomen in artikel 46, tweede tot en met vierde lid. Kort gezegd gaat het om de verplichting tot melden van opgravingen (informatie komt in ARCHIS), het conserveren van de vondsten en het overdragen aan de eigenaar en het overleggen van een rapport waarin de resultaten van de opgraving zijn beschreven (archeologische basisrapportage).

Op grond van artikel 46, derde lid, van de MW is de vergunninghouder verplicht om binnen twee jaar na voltooiing van een opgraving de vondsten te conserveren. Bovendien moet hij de geconserveerde zaken en de daarbij behorende opgravingsdocumentatie binnen die periode overdragen aan de deponhouder (eigenaar). Verder is hij verplicht om de aanvang, de voltooiing en de eerste bevindingen van de opgraving te melden aan de minister (ARCHIS-melding; hiervoor bestaat een E-formulier die is te downloaden van de website van de RCE).

Ook gemeenten die zelf opgravingen verrichten, moeten beschikken over een opgravingsvergunning en zullen zich bij de uitvoering moeten houden aan voornoemde normen die binnen de beroepsgroep gelden.



8 Eigendom van vondstmateriaal en deponeren

8.1 Eigendom van vondsten

De hoofdregel luidt: *eigendom volgt bewaarplaats*¹³. Degene die door de wet wordt aangewezen als bewaarder van archeologische vondsten (depothouder) wordt de eigenaar van vondstmateriaal. Deze hoofdregel is uitgewerkt in artikel 50 MW. Dat artikel bepaalt dat roerende monumenten die zijn gevonden bij het doen van opgravingen en waarop niemand zijn recht van eigendom kan bewijzen, eigendom zijn van:

- a. de provincie waar zij zijn gevonden, of
- b. de gemeente waar zij zijn gevonden, indien die gemeente beschikt over een door de provincie aangewezen depot, of
- c. de Staat, indien die vondsten buiten het grondgebied van enige gemeente zijn gevonden.

Uit artikel 50 MW blijkt derhalve dat het altijd een overheid is die eigenaar wordt van archeologische vondsten. De wetgever heeft daarvoor gekozen omdat het gaat om ons nationale erfgoed, dat beschouwd kan worden als gemeenschappelijk bezit. Archeologisch erfgoed behoort volgens de wetgever, als onderdeel van onze gezamenlijke geschiedenis, behoudens bijzondere omstandigheden eigendom te blijven van een overheid. Het gaat om voorwerpen van algemeen belang¹⁴.

Artikel 50 MW bevat een aantal elementen die nadere uitleg behoeven.

Op de eerste plaats het begrip "*roerende monumenten*". Volgens artikel 1 MW zijn monumenten o.a. 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 (zie artikel 1 MW). Dat het moet gaan om zaken van ten minste vijftig jaar oud zal binnenkort uit de wet worden geschrapt. Door die wijziging zullen in de toekomst ook zaken jonger dan vijftig jaar als monument kunnen worden beschouwd. Zoals aangegeven moet het gaan om "*roerende*" monumenten. Archeologische vondsten derhalve die niet aard en nagelvast met de bodem verbonden zijn, zoals potten, kruiken, munten etc.

Op de tweede plaats moeten deze roerende monumenten zijn *gevonden tijdens het doen van opgravingen*. Daaronder moet worden verstaan: het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt. Archeologische zaken die zijn gevonden tijdens andere werkzaamheden (toevalsvondsten) vallen derhalve buiten deze regeling (zie par. 8.3).

Op de derde plaats moet het gaan om roerende monumenten *waarop niemand zijn eigendom kan bewijzen*. In de praktijk zal dat meestal wel het geval zijn. Het gaat immers om zaken die ouder zijn dan vijftig jaar¹⁵. Daarmee zijn deze zaken zolang verborgen geweest dat de eigenaar meestal niet meer valt op te sporen.

8.2 Moment van eigendomsverrijking

Tot het moment waarop de zaken worden gevonden is de eigenaar van de grond tevens de eigenaar van deze zaken; omdat het om niet gevonden zaken gaat heeft dat in het algemeen geen praktische betekenis (hij heeft geen weet van de archeologische waarden).

¹³ Zie Memorie van toelichting Wamz (TK 2003/04, 29 259, nr. 3)

¹⁴ Zie Memorie van toelichting Wamz (TK 2003/04, 29 259, nr. 3)

¹⁵ Zie Memorie van toelichting Wamz (TK 2003/04, 29 259, nr. 3)

Vanaf het moment dat de archeoloog (vergunninghouder) de zaken heeft gevonden (waargenomen) wordt de deponthouder (provincie, gemeente of Rijk) eigenaar. Vanaf dat moment heeft de deponthouder dan ook de zeggenschap over de archeologische vondsten en kan hij eisen stellen met betrekking tot conservering van de vondsten en aanlevering bij het depot. Tot dat moment heeft de deponthouder geen zeggenschap. Hij is immers nog geen eigenaar. In de fase dat er alleen nog maar verwachtingen zijn omtrent de aanwezige archeologische waarden kan de deponthouder dan ook geen eisen stellen met betrekking tot de selectie. In die fase is alleen het bevoegd gezag (de gemeente) daartoe bevoegd.

8.3 Eigendom van toevalsvondsten

Als archeologische zaken worden gevonden anders dan bij opgravingen dient dat gemeld te worden aan de Minister van OCW op grond van artikel 53 MW. Via de website van de RCE kan de vondst met een E-formulier worden gemeld. Deze meldingen worden opgenomen in Archis. De gevonden zaken moeten vervolgens gedurende zes maanden ter beschikking worden gehouden voor wetenschappelijk onderzoek. Op grond van het Burgerlijk Wetboek geldt de verplichting voor de vinder (ontdekker) om van zijn vondst aangifte te doen bij de gemeente. Indien geen aangifte is gedaan of onzeker is aan wie de zaak toekomt, kan de gemeente vorderen dat deze aan haar in bewaring wordt gegeven, totdat vaststaat wie rechthebbende is (zie artikel 13 in samenhang met artikel 5 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek).

Voor wat betreft de eigendom is artikel 13 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Dat artikel bepaalt dat een schat voor gelijke delen toekomt aan degene die hem ontdekt, en aan de eigenaar van de onroerende of roerende zaak, waarin de schat wordt aangetroffen. Een schat wordt door de wet gedefinieerd als een zaak van waarde, die zolang verborgen is geweest dat daardoor de eigenaar niet meer kan worden opgespoord.

8.4 Auteursrecht op archeologische rapporten

Artikel 55 van de MW bepaalt dat de Minister van OCW een archeologisch informatiesysteem (Archis) in stand houdt, waarin onder andere archeologische rapporten (opgesteld n.a.v. een opgraving) worden opgenomen en openbaar gemaakt. Uit artikel 15b van de Auteurswet volgt dat de verdere openbaarmaking of verveelvoudiging van informatie uit Archis niet beschouwd wordt als een inbreuk op het auteursrecht. Dat zou betekenen dat derden archeologische rapporten en de daarin opgenomen tekeningen, foto's en dergelijke, die deel uitmaken van Archis, vrijelijk zouden kunnen kopiëren en verspreiden. Artikel 55, tweede lid, van de MW steekt daar een stokje voor. Dat artikellid bepaalt namelijk dat het auteursrecht op de archeologische rapporten is voorbehouden. Dat betekent dat gebruikers van Archis de daarin opgenomen rapporten niet vrij van het daarop rustende auteursrecht verkrijgen. Overigens is het op grond van de Auteurswet wel toegestaan om bijvoorbeeld kopieën voor privégebruik te maken of het materiaal te gebruiken voor onderwijs.

Op informatie die is weergegeven op een begeleidingsformulier, pakbon etc. (bijvoorbeeld in gestandaardiseerde codes) en is gevoegd bij archeologisch materiaal dat wordt overgedragen, berust geen auteursrecht¹⁶. Deze informatie betreft namelijk geen werken van letterkunde, wetenschap of kunst waarop de Auteurswet betrekking heeft.

¹⁶ Hierbij kan worden gedacht aan informatie op de pakbon waarin in codes of anderszins is aangegeven wat er in de doos zit.

9 Beschermd archeologische monumenten

De Minister van OCW kan archeologische monumenten aanwijzen als beschermd monument. Een dergelijke aanwijzing heeft verschillende (rechts)gevolgen.

- De minister moet het beschermde monument inschrijven in het register dat hij voor iedere gemeente aanhoudt (artikel 6 MW). Dit register (het monumentenregister) wordt feitelijk beheerd door de RCE.
- Het beschermde monument mag niet worden beschadigd of vernield (artikel 11, eerste lid).
- Het beschermde monument mag zonder of in afwijking van een vergunning niet worden afgebroken, verstoord, verplaatst of gewijzigd. In de bodem mogen dus bijvoorbeeld geen graafwerkzaamheden meer worden verricht tenzij daar een vergunning voor is verleend. Hetzelfde geldt voor het herstellen, gebruiken of laten gebruiken op een wijze waardoor het monument wordt ontsierd of in gevaar gebracht (artikel 11, tweede lid).

9.1 Procedurele aspecten van de aanwijzing van monumenten

Voordat de minister overgaat tot aanwijzing vraagt hij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het monument is gelegen advies. Van de adviesaanvraag stelt de minister de eigenaar en de hypothecaire schuldeisers van het monument op de hoogte. Burgemeester en wethouders moeten deze personen in de gelegenheid stellen zich te doen horen over de voorgenomen aanwijzing. Wanneer het een kerkelijk monument betreft dient overleg plaats te vinden met de eigenaar. Hetgeen deze personen naar voren brengen kunnen burgemeester en wethouders betrekken bij hun advies dat ze binnen vijf maanden moeten uitbrengen aan de minister. De minister dient binnen tien maanden na verzending van de adviesaanvraag een besluit te nemen

Voor monumenten die zijn gelegen buiten het grondgebied van een gemeente geldt een op onderdelen afwijkende regeling (zie artikel 7).

Voor archeologische monumenten die nog niet zijn aangewezen en geregistreerd maar waarvoor wel advies is gevraagd aan burgemeester en wethouders geldt dezelfde bescherming als voor beschermde monumenten (artikel 5).

9.2 Vergunningen beschermde archeologische monumenten

Zoals hiervoor aangegeven mogen bepaalde handelingen met beschermde archeologische monumenten niet worden uitgevoerd, tenzij daarvoor vergunning is verleend. Vergunningen met betrekking tot archeologische monumenten verleent de Minister van OCW (artikel 14, eerste en tweede lid). Degene die de handeling wil verrichten moet de vergunningaanvraag echter indienen bij burgemeester en wethouders (artikel 12). Burgemeester en wethouders zenden de aanvraag vervolgens onmiddellijk door aan de Minister van OCW (artikel 17). Ook moeten burgemeester en wethouders een afschrift van de aanvraag zenden aan gedeputeerde staten en moeten ze de aanvrager schriftelijk in kennis stellen van de datum van doorzending. Wanneer de aanvraag niet voldoet aan de wettelijke vereisten of bij de aanvraag onvoldoende gegevens en bescheiden zijn gevoegd, zullen burgemeester en wethouders de aanvrager in de gelegenheid moeten stellen om binnen een door hen te bepalen termijn de aanvraag aan te vullen. Wanneer de aanvrager deze termijn ongebruikt laat verstrijken kunnen burgemeester en wethouders de aanvrager niet ontvankelijk verklaren (artikel 17, eerste lid j.o. artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht).

Hoofdstuk 4 van de model erfgoedverordening van de VNG (te downloaden van de website van de VNG) bevat nadere regels over de rol van burgemeester en wethouders. Volgens artikel 13 zendt het college een afschrift van de ontvankelijke aanvraag om vergunning onmiddellijk aan de monumentencommissie. De commissie brengt binnen acht weken een advies uit.

De minister kan van de aanvrager een rapport verlangen waarin de archeologische waarde van het terrein, dat zal worden verstoord is vastgesteld (artikel 14, tweede lid). In de Memorie van toelichting¹⁷ is aangegeven dat de minister een dergelijk rapport alleen kan verlangen indien de archeologische informatie ter beoordeling van de aanvraag onvoldoende is. Als de minister zelf over informatie beschikt dan wel informatie op eenvoudige wijze kan verkrijgen, rust op de minister de plicht om die gegevens zelf te vergaren. Wanneer de minister van oordeel is dat de beschikbare informatie niet nauwkeurig genoeg is in verband met door de aanvrager gewenste bodemverstoring, kan hij de aanvrager ertoe verplichten een bodemonderzoek te laten uitvoeren. De minister zal in elk geval duidelijk moeten aangeven wat de exacte inhoud en omvang moet zijn van de te verstrekken informatie. Per geval kan dat dus verschillen en zal het ook sterk afhankelijk zijn van de omvang van de bodemingreep die het voorgenomen project teweeg zal brengen. Als de minister oordeelt dat de verstrekte informatie onvoldoende is kan hij de aanvraag niet ontvankelijk verklaren. Tegen dit besluit kan de aanvrager bezwaar- en beroep aantekenen (zie ook paragraaf 4.2.3).

Artikel 14a bevat procedurele bepalingen m.b.t. de vergunningverlening. Dit artikel bepaalt onder andere dat:

- de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is op de voorbereiding van het besluit op de aanvraag;
- burgemeester en wethouders zorg dienen te dragen voor het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit, het publiceren en het toezenden van het ontwerpbesluit aan belanghebbenden, deze belanghebbenden de gelegenheid bieden om hun zienswijze naar voren te brengen en een verslag opstellen van mondeling ingebrachte zienswijzen;
- burgemeester en wethouders ingebrachte zienswijzen onmiddellijk moeten doorzenden aan de minister

Dus ondanks het feit dat de minister uiteindelijk het besluit neemt zijn burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de procedurele verplichtingen. De minister doet van de beslissing op de aanvraag mededeling aan burgemeester en wethouders.

Indien de minister niet binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een besluit heeft genomen, wordt de vergunning geacht te zijn verleend (artikel 17, tweede lid j.o art. 3:18 AWB).

Aan een vergunning met betrekking tot een beschermd archeologisch monument kan de minister in het belang van de (archeologische) monumentenzorg in elk geval de volgende voorschriften verbinden:

- de verplichting om technische maatregelen te treffen waarmee monumenten in de bodem worden behouden;
- de verplichting om opgravingen te doen;

¹⁷ Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3, blz. 43.

- de verplichting om de bodemverstorende activiteiten te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van archeologische monumentenzorg en die voldoet aan de kwalificaties die door de Minister van OCW zijn gesteld (artikel 19).

Burgemeester en wethouders moeten alle verleende vergunningen binnen een week aantekenen in een openbaar register¹⁸. Daarbij moeten ook worden aangetekend de datum en het nummer van de vergunning, de plaats en de kadastrale gegevens van het archeologische monument en de aard van de werkzaamheden (artikel 20).

Van de vergunning kan pas gebruik worden gemaakt nadat de beroepstermijn is verstreken (aangezien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd kan tegen het besluit om de vergunning wel of niet te verlenen geen bezwaar worden ingediend). Als beroep is ingesteld dan treedt de vergunning pas in werking nadat op het beroep is beslist. De vergunninghouder kan echter de voorzieningenrechter van de rechtbank (hangende de beroepsprocedure) of de Raad van State (hangende de hoger beroepsprocedure) verzoeken om wel al van de vergunning gebruik te kunnen maken (verzoek om de opschorting op te heffen). Zie artikel 17, tweede lid j.o. artikel 16, zesde lid.

De minister kan een verleende vergunning intrekken indien:

- blijkt dat de vergunning op grond van onjuiste of onvolledige gegevens is verstrekt;
- niet overeenkomstig de vergunning is of wordt gehandeld;
- de vergunninghouder de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden niet heeft nageleefd;
- de voor de houder van de vergunning geldende algemene regels niet worden nageleefd, of
- de omstandigheden aan de kant van de vergunninghouder zich hebben gewijzigd en het belang van het archeologische monument zwaarder dient te wegen.

De minister deel de intrekking mede aan burgemeester en wethouders en GS (artikel 21 MW en art. 5.19 Wabo).

9.3 Schadevergoeding

De aanvrager van een vergunning met betrekking tot een beschermd archeologisch monument kan schade leiden als de minister weigert een dergelijke vergunning te verlenen dan wel aan een dergelijke vergunning voorschriften verbindt. Schade komt voor vergoeding in aanmerking wanneer deze redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste behoort te blijven van de aanvrager. Als de aanvrager meent dat hij voor schadevergoeding in aanmerking komt kan hij een verzoek daartoe indienen bij de minister. De minister is verplicht om advies in te winnen bij een door hem in te stellen schadebeoordelingscommissie (artikel 22 en 23). Deze commissie moet de verzoeker in de gelegenheid stellen om zijn verzoek om schadevergoeding toe te lichten (artikel 25). Binnen drie maanden na het verzoek om advies brengt de commissie zijn advies uit (artikel 26). De verzoeker kan vervolgens mondeling of schriftelijk zijn opvatting geven over het advies (artikel 27). Binnen twee maanden na ontvangst van het advies van de commissie dient de minister een beslissing te hebben genomen (artikel 29).



¹⁸ Dat geldt ook voor de vergunningen die vanwege termijnoverschrijding van rechtswege zijn verleend.
PRJ 137 Bouwen, ruimte en archeologie - Juridisch kader archeologie
Versie 3 –23 juli 2012 –

10 Bestuursrechtelijke handhaving

10.1 Toezicht

In artikel 5.10 van de Wabo is bepaald welke ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen, waaronder de verplichtingen van de MW (zie artikel 5.1 Wabo waarin is bepaald dat hoofdstuk 5 van de Wabo o.a. van toepassing is op de MW). In concreto zal het gaan om de toezichthouders die zijn aangewezen door burgemeester en wethouders en de Minister van OCW. De minister heeft de ambtenaren van de Erfgoedinspectie aangewezen als toezichthouders.

De toezichthouders van gemeenten zullen toezien op de eisen die zijn neergelegd in bestemmingsplannen en de voorschriften die zijn verbonden aan omgevingsvergunningen. De toezichthouders van de Erfgoedinspectie houden toezicht op de naleving van de verplichtingen die gelden voor degenen die opgravingswerkzaamheden verrichten en de verplichtingen die samenhangen met beschermde (rijks)monumenten.

Aangewezen toezichthouders hebben op grond van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) een aantal bevoegdheden tot hun beschikking die hieronder zijn beschreven.

Betreden van plaatsen

Het betreden van iedere plaats, met uitzondering van een woning. Daarbij mag de benodigde apparatuur worden meegenomen en mag de toezichthouder (inspecteur) zich doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen. Indien de gecontroleerde zich tegen de toegang verzet kan de toezichthouder zich zonodig toegang verschaffen met behulp van de sterke arm (artikel 5:15 AWB).

Op grond van artikel 63 MW hebben op grond van die wet aangewezen toezichthouders ook de bevoegdheid om woningen te betreden. Deze bevoegdheid geldt derhalve als aanvulling op de bevoegdheid van de AWB.

Vorderen van inlichtingen

De toezichthouder kan inlichtingen vorderen (artikel 5:16 AWB). Inlichtingen betreffen in de regel mondelinge toelichtingen, uitleggen, motivaties, maar ook hoor en wederhoor. Evengoed is echter mogelijk dat deze inlichtingen schriftelijk worden verstrekt. De toezichthouder kan de gecontroleerde dwingen om toelichting en uitleg te geven.

Identiteitsbewijs vorderen

Inzage vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Personen van 14 jaar en ouder moeten op de eerste vordering van een opsporingsambtenaar of een toezichthouder een identificatiemiddel ter inzage aanbieden. Geldige identificatiemiddelen zijn: een geldig reisdocument (paspoort of ID-kaart); een verblijfsdocument o.g.v. de Vreemdelingenwet; een geldig buitenlands nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot en een geldig rijbewijs (artikel 5:16a AWB).

Inzage vorderen

Inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daar kopieën van maken (artikel 5:17 AWB)



Onderzoeken van zaken

Zaken onderzoeken, aan opneming onderwerpen en daarvan monsters te nemen. Indien nodig mogen verpakkingen worden geopend. De belanghebbende wordt op zijn verzoek zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opneming of de monsterneming (artikel 5:18 AWB).

Onderzoeken van vervoermiddelen

Onderzoeken van vervoermiddelen met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft. Hij is bevoegd vervoermiddelen waarmee naar zijn redelijk oordeel zaken worden vervoerd met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft, op hun lading te onderzoeken. Hij is ook bevoegd van de bestuurder van een vervoermiddel inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft. Met het oog op de uitoefening van deze bevoegdheden kan hij van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt (artikel 5:19 AWB)

Medewerking verplicht

Iedereen is verplicht aan een toezichthouder medewerking te verlenen. Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Feitelijk gaat het daarbij om artsen, advocaten, notarissen, geestelijken en eventueel andere expliciet bij wet benoemde personen (artikel 5:20 AWB).

Het opzettelijk niet meewerken is strafbaar gesteld in artikel 184 van het Wetboek van strafrecht. Ook het opzettelijk beletten, belemmeren of verijdelen van handelingen die zijn ondernomen door toezichthouders ter uitvoering van een wettelijk voorschrift, is strafbaar gesteld.

10.2 Bevoegdheid tot handhaving

Artikel 63, derde lid bepaalt dat hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is. Dat betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning (in de meeste gevallen burgemeester en wethouders) bevoegd zijn om de meeste verplichtingen met betrekking tot de archeologische monumentenzorg te handhaven.

Ook de Minister van OCW is bevoegd tot handhaving. Wanneer wordt geconstateerd dat een beschermd archeologisch monument wordt afgebroken, verstoord, verplaatst of gewijzigd terwijl daar geen vergunning voor is verleend, heeft de minister de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen. De minister is ook bevoegd tot handhaving van de verplichtingen die gelden met betrekking tot opgravingsvergunningen.

10.3 Last onder bestuursdwang

Met een last onder bestuursdwang zorgt het bestuursorgaan er met (het dreigen met) feitelijk handelen zelf voor dat een overtreding wordt beëindigd. Dat doet het bestuursorgaan door feitelijk handelen, bijvoorbeeld het buitenwerking stellen en verzegelen van graafmachines (artikel 5:21 AWB). Tot de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang behoort ook het meevoeren en opslaan van daarvoor vatbare zaken, bijvoorbeeld reeds opgegraven archeologische vondsten (artikel 5:28 en 5:29 AWB).



Om uitvoering te kunnen geven aan de bestuursdwang, hebben de personen die daartoe zijn aangewezen door het bestuursorgaan, toegang tot elke plaats. Dit moet dan wel redelijkerwijs voor de vervulling van de taak nodig zijn (artikel 5:27 AWB).

Voordat bestuursdwang wordt uitgeoefend dient het bestuursorgaan eerst een besluit daartoe te nemen. Dit besluit moet op schrift worden gesteld en worden toegezonden aan de overtreder. Dit besluit (beschikking) vermeldt (artikel 5:24 en 5:25 AWB):

- wat de overtreding is (aanduiding wettelijk voorschrift);
- de termijn waarbinnen de overtreder maatregelen kan treffen om de uitoefening van de bestuursdwang te voorkomen (begunstigingstermijn);
- welke maatregelen de overtreder moet treffen;
- dat de kosten van de uitoefening van de bestuursdwang op de overtreder worden verhaald.

Een bijzondere bevoegdheid is opgenomen in artikel 56 MW. Op grond van dit artikel kan de Minister van OCW bij schade dan wel dreigende schade aan archeologische monumenten voorschriften geven met betrekking tot de uitvoering van het werk dat die (dreigende) schade veroorzaakt, dan wel gelasten dat het werk geheel of gedeeltelijk wordt stilgelegd. Vooral de bevoegdheid tot stillegging lijkt op de bestuursdwangbevoegdheid.

10.4 Last onder dwangsom

Naast een last onder bestuursdwang kan een bestuursorgaan ook een last onder dwangsom opleggen. Onder last in dit verband moet worden begrepen een soort van opdracht van het bevoegde gezag om iets te doen of na te laten. Indien deze opdracht (last) niet wordt opgevolgd dan verbeurt de overtreder (een) dwangsom(men). De Algemene wet bestuursrecht zegt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

Een last onder dwangsom is net als een last onder bestuursdwang een beschikking. De last strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen (artikel 5:32 AWB). Het middel daartoe is een financiële prikkel. De dwangsom wordt vastgesteld op een bedrag ineens of op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. Indien het gaat om een voortdurende overtreding (daar is bijvoorbeeld sprake van bij bouwwerkzaamheden op een terrein met archeologische monumenten terwijl daar geen vergunning voor is verleend) dan dient in de last een bedrag per tijdseenheid te worden opgenomen. Deze kan bijvoorbeeld luiden dat een dwangsom van € 1000,- wordt verbeurd voor iedere week waarin de werkzaamheden niet worden beëindigd.

Indien het bestuursorgaan wil voorkomen dat nieuwe overtredingen worden begaan (herhaald) dan zal een bedrag per overtreding van de last moeten worden vermeld. Een voorbeeld van zo'n last is dat een dwangsom van € 5000,- wordt verbeurd voor iedere keer dat een beschermd archeologisch monument wordt vernield.

In de last onder dwangsom moet het bestuursorgaan een bedrag opnemen waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Dit bedrag moet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

In de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn



gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Ten aanzien van de meeste overtredingen kan zonder meer worden gekozen voor een last onder dwangsom. Er zijn echter situaties denkbaar dat de last onder dwangsom geen geschikt instrument is omdat bijvoorbeeld, gezien de schadelijke gevolgen voor een archeologisch monument, direct optreden is geboden. Volgens de Algemene wet bestuursrecht mag dan ook niet worden gekozen voor een last onder dwangsom, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.

Waarschuwingsbrief en zienswijze

Vaak gaat aan de verzending van een bestuursdwangaanschrijving of een last onder dwangsom een waarschuwing vooraf. Zo'n waarschuwing kan tijdens het controlebezoek worden gedaan of naar aanleiding van een controle (achteraf). In de waarschuwingsbrief neemt het bestuursorgaan een termijn op waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Indien tijdens een hercontrole wordt geconstateerd dat de overtreding niet is beëindigd kan het bestuursorgaan de aangekondigde handhavingsbeschikking opleggen.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is het bestuursorgaan verplicht een zienswijze te vragen aan de overtreder voordat een handhavingsbeschikking wordt opgelegd (artikel 4:8). In de praktijk is het wel gebruikelijk om die zienswijze alvast te vragen met de waarschuwingsbrief. Dat scheelt procedure tijd en maakt de handhaving slagvaardiger.



11 Financiële aspecten

11.1 De verstoorder betaalt

In het verdrag van Malta en de WAMZ komt het verstoorder-betaalt-principe tot uitdrukking. Dit komt erop neer dat initiatiefnemers van op winst gerichte projecten die schade toebrengen aan het bodemarchief ook de kosten voor het behoud van het bodemarchief voor hun rekening dienen te nemen. Het principe gaat ervan uit dat het niet onredelijk is om financiële lasten op te leggen als die lasten voorzienbaar en – zo mogelijk – vermijdbaar zijn.

In de wetgeving is het verstoorder-betaalt-principe gekoppeld aan verlening van de verschillende omgevingsvergunningen (aanleg, bouw, ontgrondingen etc.). Zoals hiervoor in paragraaf 4.2 beschreven kunnen burgemeester en wethouders van degene die een vergunning aanvraagt verlangen dat deze een archeologisch onderzoek (laat) uitvoeren. Tevens kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden in het belang van de archeologische monumentenzorg. De kosten die samenhangen met het uitvoeren van archeologisch onderzoek en het naleven van de vergunningvoorschriften komen voor rekening van de vergunningaanvrager. Over het algemeen zal dat de initiatiefnemer zijn tot de bodemverstoring of te wel de verstoorder van de bodemverstoring.

Het verstoorder-betaalt-principe komt niet in andere vormen terug in de regelgeving. Wanneer er dus geen Malta-proof bestemmingsplan is zijn er, afgezien van de mogelijkheden via de omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, geen mogelijkheden om kosten die samenhangen met archeologisch onderzoek of opgravingen te laten dragen door of te verhalen op de verstoorder. Wanneer tijdens bouwwerkzaamheden bijvoorbeeld een archeologisch monument wordt gevonden (toevalsvondst) terwijl men daar niet gericht op zoek naar was, kunnen eventueel door de gemeente gemaakte kosten voor onderzoek en opgravingen niet worden verhaald op de bouwonderneming of de eigenaar van het terrein. Bij toevalsvondsten geldt het verstoorder-betaalt-principe derhalve niet¹⁹.

11.2 Schade en excessieve kostenregeling

Wanneer een aanlegvergunning, bouwvergunning, ontheffing van het bestemmingsplan of projectbesluit wordt geweigerd kan de aanvrager van zo'n beschikking schade lijden. De aanvrager kan ook schade leiden wanneer aan een zodanige beschikking voorschriften worden verbonden (zie paragraaf 4.2.5), bijvoorbeeld de verplichting om archeologische waarden op te graven. Uit artikel 4.2 van de Wabo volgt dat schade die redelijkerwijs niet of niet geheel te laste behoort te blijven van de aanvrager of beschikkinghouder op verzoek vergoed kan worden door burgemeester en wethouders. Een vergelijkbare schadevergoedingsregeling geldt met betrekking tot beschermde archeologische monumenten (artikel 22 MW). Bij schade die voor vergoeding in aanmerking komt heeft de wetgever vooral gedacht aan excessieve kosten als gevolg van opgravingen. Of dergelijke kosten als excessief moeten worden gekwalificeerd, is sterk afhankelijk van het financiële belang van de aanvrager, diens draagkracht, de mogelijkheden om naar een andere locatie om te zien etc.



¹⁹ Zie ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2003/04, 29 259, nr. 3, blz. 15.
PRJ 137 Bouwen, ruimte en archeologie - Juridisch kader archeologie
Versie 3 –23 juli 2012 –

Bij de regeling voor excessieve kosten is er sprake van een 3 trapsraket:

- 1) Voorop staat dat de verstoorder betaalt (verplichting o.g.v. artikel 39, 40 en 41 MW).
- 2) Voor zover de verstoorder schade leidt als gevolg van de weigering van een vergunning of vanwege de voorschriften die aan de vergunning zijn gekoppeld en die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven, vergoeden burgemeester en wethouders die schade (artikel 4.2 Wabo).
- 3) Voor zover de kosten worden veroorzaakt door de verplichting om opgravingen te doen en deze kosten uitkomen boven de drempelbedragen, kunnen gemeenten bij de minister van OCW een verzoek indienen om een specifieke uitkering te verstrekken voor excessieve kosten (art. 34a MW).

Voor de derde trap (vergoeding van kosten van de gemeente door de minister) is bij veel gemeenten niet bekend en er wordt dan ook niet of nauwelijks gebruik van gemaakt.

Excessieve kosten zijn kosten die uitstijgen boven het deel dat gemeenten moeten bijdragen. In de Regeling archeologische monumentenzorg zijn hiervoor drempelbedragen en een plafond opgenomen. De drempel is € 2,50 X aantal inwoners van een gemeente. Het uitkeringsplafond bedraagt voor het jaar 2008 € 2.000.000, voor het jaar 2009 € 2.500.000, voor het jaar 2010 € 1.876.000 en voor het jaar 2011 € 2.875.000.

Bestuursakkoord VNG en Rijksoverheid

In het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten van 4 juni 2007, getiteld "Samen aan de slag", is geregeld dat de specifieke uitkering "excessieve kosten archeologie" wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. Dit is gebeurd met ingang van het jaar 2008. Het gaat om een structurele toevoeging van € 1.250.000. Het bedrag is, net als de overige middelen die voor bescherming van het archeologische erfgoed in het gemeentefonds worden opgenomen, verdeeld via de maatstaf "woonruimten".

Wanneer in de toekomst de regeling voor specifieke uitkeringen helemaal verdwijnt kunnen gemeenten geen verzoek meer indienen bij de minister voor een vergoeding. Immers de gemeenten beschikken via het gemeentefonds dan zelf over een (deel van de) vergoeding. In plaats van de hiervoor beschreven 3 trapsraket is er dan sprake van een 2 trapsraket.

11.3 Grondexploitatie

Op grond van de regeling voor grondexploitatie in de Wro (Afdeling 6.4) kunnen gemeenten door hen gemaakte kosten verhalen. Dat geschiedt door het verbinden van een voorschrift aan de omgevingsvergunning voor een bouwplan, inhoudende dat de vergunninghouder aan de gemeente een exploitatiebijdrage is verschuldigd (artikel 6.17 Wro).

Deze exploitatiebijdrage dekt onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied (artikel 6.13 Wro). Kosten die de gemeente heeft gemaakt in het kader van archeologische monumentenzorg vallen onder werkzaamheden t.b.v. het bouwrijp maken en kunnen derhalve via de bouwvergunning worden verhaald.

In de Beleidsbrief modernisering van de monumentenzorg staat daarover het volgende: "de onderzoekskosten die gemaakt moeten worden om archeologische en andere cultuurhistorische waarden te bepalen, kunnen in dat regime meegenomen worden in het budget voor de exploitatieopzet van het gebied. In veel gevallen maakt het archeologisch onderzoek ook al deel uit van het kostenplaatje van een nieuw plangebied. Het meenemen van cultuurhistorische aspecten in de grondexploitatie staat dus nog in de kinderschoenen, maar de basis is er wel."

11.4 Planschade

Planschade kan ontstaan, indien een bestemmingsplan of een andere, planologische maatregel, zoals limitatief opgesomd in artikel 6.1 Wro, leidt tot schade in de vorm van waardevermindering of inkomensschade.

Degene die stelt planschade te lijden dient bij de gemeente een aanvraag in tot vergoeding van de schade. De beoordeling van verzoeken om vergoeding van planschade geschiedt aan de hand van een aantal criteria, afkomstig van artikel 6.1 Wro en de rechtspraak. Een aanvrager dient te voldoen aan alle criteria, wil er een succesvolle aanspraak bestaan op vergoeding van planschade. Indien aan één of meer van de criteria niet wordt voldaan bestaat géén recht op planschadevergoeding.

De vier te onderscheiden criteria hangen samen met het volgende.

1. Gerechtigd tot schadevergoeding

De vraag die hier aan de orde is, is of de aanvrager daadwerkelijk gerechtigd kan zijn tot een schadevergoeding. Hiertoe dient hij/zij op de datum van inwerkingtreding van de schadeveroorzakende maatregel "zakelijk gerechtigd" te zijn (in de meeste gevallen: "eigenaar").

2. Planologische vergelijking

Het beweerdelijk schadeveroorzakende regime wordt vergeleken met het daaraan voorafgaande planologische regime. Daarbij worden sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro de zogenaamde "binnenplanse ontheffingsbevoegdheden" en de bevoegdheden tot het stellen van "nadere eisen" niet meer meegenomen, nu dit zelfstandig planschadegevoelige maatregelen geworden zijn. Volgens de gemeente Steenwijkerland (zie hierna) leidt de introductie van een beschermingsregeling van archeologische waarden in de vorm van een binnenplanse ontheffingsregeling dan wel een stelsel van nadere eisen tot planschaderisico. Met het krijgen van een dergelijke ontheffing mag bij de planologische vergelijking namelijk géén rekening meer worden gehouden.

3. De schadeberekening;

Indien planologisch nadeel is vastgesteld, dient vervolgens te worden bezien of daadwerkelijk sprake is van vermogens- en/of inkomensschade. Inkomensschade betreft inkomstenderving van personen of bedrijven als direct gevolg van een planologische maatregel. Te denken is aan inkomensschade als gevolg van hogere bedrijfskosten of belemmeringen in de bestaande, meest rendabele aanwending van het getroffen object. Vermogensschade betreft schade in de zin van waardevermindering van een onroerende zaak, zoals bijvoorbeeld waardevermindering van agrarische gronden omdat daarop een meer belastend beschermingsregime van toepassing geworden is.

Naast een verdeling in "inkomensschade" en "vermogensschade" kan nog een ander onderscheid worden gemaakt, namelijk die tussen "directe planschade" en "indirecte planschade". Directe planschade is schade, die wordt geleden als gevolg van het feit dat de toepassingsmogelijkheden van het eigen object zijn aangetast. Gedacht kan worden aan het inperken van bouw- en gebruiksmogelijkheden of zelfs het geheel wegbestemmen daarvan. Het spiegelbeeld van directe planschade betreft de zogenaamde "indirecte planschade", zijnde schade als gevolg van het feit dat op andere percelen dan die van aanvrager de bouw- en of gebruiksmogelijkheden in een voor aanvrager nadelige zin zijn verruimd. Gedacht kan worden aan het mogelijk maken van woningbouw op een aangrenzend, voorheen als "agrarisch onbebouwd gebied" bestemd terrein.

Het overgrote deel van de aanvragen om planschadevergoeding heeft betrekking op "indirecte planschade", doch in het kader van de bescherming van archeologische waarden bestaat met name het risico op "directe planschade"

4. De vergoedbaarheid.

Nagegaan wordt of de aanvrager ten tijde van aankoop de schade reeds kon verwachten en/of de aanvrager kan worden verweten, dat hij de verloren gegane bouw- of gebruiksmogelijkheden niet in een eerder stadium heeft benut. In de sfeer van de bescherming van archeologische waarden zal een aanvrager naar verwachting geen voorzienbaarheid kunnen worden verweten indien bij aankoop nog geen sprake was van mogelijke toekomstige beperkingen in verband met de bescherming van archeologische waarden.

De gemeente Steenwijkerland heeft in 2009 geconstateerd dat het vaststellen van een archeo-proof bestemmingsplan kan leiden tot planschade bij bewoners en bedrijven (zie hiervoor bij punt 2). De gemeente heeft de Minister van VROM op de risico's van grote schadeclaims gewezen. Minister Schultz van Haegen heeft met haar brief van 29 april 2011 aangegeven voornemens te zijn de planschaderegeling aan te passen om gemeenten te behoeden voor claims met betrekking tot de bescherming van archeologische waarden. Het is de bedoeling van de minister om met een aanpassing van de Wro te verduidelijken dat het enkele feit dat er bijvoorbeeld een aanlegvergunningstelsel in een bestemmingsplan is opgenomen, op zichzelf nog niet leidt tot planschade. Alleen op basis van een concreet besluit, bijvoorbeeld omtrent een aanlegvergunning (te denken valt aan het weigeren of het onder beperkende voorschriften verlenen van de vergunning) kan een schadebeoordeling plaatsvinden ten opzichte van de planologische mogelijkheden van het vorige bestemmingsplan en de op basis van dat plan geconcretiseerde toepassingen van aanleg- en sloopvergunningstelsels, binnenplanse afwijkingsstelsels en uitwerkings- en wijzigingsbevoegdheden. De minister geeft in de brief aan dat de hiervoor beschreven aanpassing van de planschaderegeling in de eerstvolgende wet tot wijziging van de Wro wordt meegenomen. Die wet zal volgens de planning na de zomer van 2011 in procedure worden gebracht.



Afkortingen

ARCHIS	Centraal archeologisch informatiesysteem
BAMZ	Besluit archeologische monumentenzorg
MER	Milieueffectrapportage
MW	Monumentenwet 1988
OCW	Onderwijs cultuur en wetenschappen
RCE	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
SIKB	Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WAMZ	Wet op de archeologische monumentenzorg
WM	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening



Bijlage 1: Model bestemmingsplanvoorschriften

In artikel 38a van de Monumentenwet 1988 is bepaald dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening moet houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Met "monumenten" worden bedoeld:

1. vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde;
2. terreinen welke van algemeen belang zijn wegens daar aanwezige zaken als bedoeld onder 1.

In de archeologische monumentenzorg onderscheidt men de volgende categorieën :

- Bekend (in de grond aanwezige monumenten):
 - terreinen van zeer hoge waarde;
 - terreinen van hoge waarde;
 - terreinen van waarde.
- Verwacht (in de grond te verwachten monumenten):
 - terreinen met hoge verwachting (trefkans);
 - terreinen met middelhoge verwachting (trefkans);
 - terreinen met lage verwachting (trefkans), maar met kans op een bijzondere dataset;
 - terreinen met lage verwachting (trefkans).

Een gemeente kan in een bestemmingsplan nog andere categorieën onderscheiden of categorieën samenvoegen. Op de plankaart wijst de gemeente de terreinen aan waar deze categorieën van toepassing zijn. Voor iedere categorie kunnen op grond van het bestemmingsplan verschillende voorschriften gelden. Iedere categorie biedt dan een verschillend beschermingsniveau.

Hieronder zijn modelvoorschriften opgenomen die een gemeente kan opnemen in zijn bestemmingsplan.

Op een aantal plaatsen (waarbij PM staat vermeld) dienen bepaalde waarden te worden opgenomen afhankelijk van het geldende gemeentelijke beleid.

Hierbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat gemeenten deze modelvoorschriften kunnen gebruiken, maar dat de SIKB geen enkele aansprakelijkheid aanvaardt voor eventueel hieruit voortvloeiende schade.

Artikel 1 Omschrijving bestemming

De op de plankaart als terrein van (PM categorie invullen) aangewezen gronden zijn, bij wijze van dubbelbestemming, bestemd voor bescherming en veiligstelling van archeologische waarden.

Artikel 2 Omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk

1. De aanvrager van een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die betrekking heeft op gronden, die op de plankaart zijn aangewezen als (PM categorie invullen), legt een rapport over waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord in voldoende mate is vastgesteld.



2. Burgemeester en wethouders verlenen de vergunning indien naar hun oordeel uit het rapport als bedoeld in het eerste lid genoegzaam blijkt dat:
 - a. er geen archeologische waarden zijn te verwachten of kunnen worden geschaad;
 - b. schade door de bouwactiviteiten kan worden voorkomen of zoveel mogelijk kan worden beperkt door het in acht nemen van aan de bouwvergunning verbonden voorschriften.
3. In de situatie als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, kunnen burgemeester en wethouders de volgende voorschriften aan de omgevingsvergunning verbinden:
 - a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen waardoor monumenten in de bodem kunnen worden behouden;
 - b. de verplichting tot het doen van opgravingen, of
 - c. de verplichting de activiteit die tot bodemverstoring leidt, 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.
4. Het eerste lid is niet van toepassing indien de aanvraag betrekking heeft op:
 - a. vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bebouwing, waarbij de oppervlakte niet wordt uitgebreid en waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande fundering;
 - b. een of meer bouwwerken waarvan de totale te bebouwen oppervlakte kleiner is dan (PM invullen) m²;
 - c. een bouwwerk dat zonder graafwerkzaamheden dieper dan (PM invullen) cm en zonder heiwerkzaamheden kan worden geplaatst, of
 - d. een bouwwerk dat uitsluitend voor archeologisch onderzoek is bestemd met een bouwhoogte van ten hoogste 3 m.
5. Indien het derde lid, onderdeel c van toepassing is, wordt in de voorschriften geregeld wat de gevolgen zijn bij vondsten die worden gedaan tijdens de uitvoering van de bouwwerkzaamheden.
6. Op een aanvraag die betrekking heeft op een terrein waarvoor reeds eerder een omgevingsvergunning is afgegeven, bedoeld in het eerste lid, waaraan voorschriften zijn verbonden als bedoeld in het derde lid, is het vierde lid, aanhef en de onderdelen b en c, niet van toepassing. Burgemeester en wethouders kunnen in een zodanig geval bepalen dat de aanvrager een nieuw rapport moet overleggen waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord in voldoende mate is vastgesteld. Het tweede, derde en vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing.



Toelichting (niet op te nemen in het bestemmingsplan): Met dit artikel wordt invulling gegeven aan de mogelijkheden die de Monumentenwet 1988 biedt om archeologische waarden te beschermen wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor het bouwen van een bouwwerk. Met dit artikel wordt geregeld dat de aanvrager een archeologisch rapport moet overleggen. Deze verplichting geldt niet voor projecten met een oppervlakte kleiner dan 100 m² (zie artikel 41a van de Monumentenwet 1988). De wetgever heeft voor dergelijke relatief kleine ingrepen het risico op verstoring aanvaardbaar geacht. De gemeenteraad kan echter een grotere of kleinere oppervlakte vaststellen. Aan deze bevoegdheid is invulling gegeven in het vierde lid, onder b. Door hier een bepaalde waarde in te vullen geldt een vrijstelling voor bouwwerken waarvan de te bebouwen oppervlakte kleiner is dan die ingevulde waarde.

Voor het geval waarbij in het kader van een eerdere vergunningaanvraag archeologische waarden zijn aangetroffen die ook daadwerkelijk zijn beschermd met vergunningvoorschriften (bijvoorbeeld tot behoud van de vindplaats) is het zesde lid opgenomen. Met dit lid wordt voorkomen dat de eerder aangetroffen en met vergunningvoorschriften beschermde vindplaats alsnog wordt verstoord doordat de nieuwe

vergunningaanvraag valt onder de vrijstelling en er dus geen archeologisch rapport opgesteld hoeft te worden, de vergunning niet kan worden geweigerd en er ook geen (nieuwe) archeologische voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Hiermee wordt voorkomen dat kleine vindplaatsen die eerder als behoudenswaardig zijn aangemerkt in een tweede ronde alsnog ongezien verloren gaan. Over het algemeen zal voor deze locatie een nieuw archeologisch rapport niet nodig zijn omdat de archeologische waarde al is vastgesteld in het kader van de eerdere vergunningaanvraag. In bepaalde gevallen kan het echter nodig zijn dat een aanvullend onderzoek nodig is. Vandaar dat in het zesde lid is bepaald dat B&W een nieuw rapport kunnen verlangen. Overigens verdient het aanbeveling om een in een vergunningprocedure geselecteerde en behouden vindplaats te registreren in het gemeentelijk erfgoedregister en het beschermingsregime van het bestemmingsplan te wijzigen. Voor dit specifieke terrein, waarvan nu bekend is dat er een behoudenswaardig monument ligt, kan bijvoorbeeld een lagere oppervlaktegrens en een bijgestelde dieptegrens worden geregeld in het bestemmingsplan zodat vergunningen kunnen worden geweigerd of aan vergunningen archeologische voorschriften kunnen worden verbonden. Hiervoor is een aanpassing van de plankaart nodig en mogelijk een aangepast voorschrift in het bestemmingsplan.

Artikel 3 Omgevingsvergunning voor uitvoeren van een werk of werkzaamheden

1. Het is verboden om op of in de gronden, die op de plankaart zijn aangewezen als (PM categorie invullen), zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van burgemeester en wethouders (aanlegactiviteit) de volgende werkzaamheden of werken, niet zijnde bouwwerken uit te voeren:
 - a. afgraven, woelen, mengen, diepploegen, egaliseren, ontginnen, ophogen en aanleggen van drainage op een grotere diepte dan (PM invullen) cm;
 - b. heiwerkzaamheden en het op een of andere wijze indrijven van voorwerpen;
 - c. verlagen of verhogen van het waterpeil;
 - d. aanleggen of rooien van bos of boomgaard waarbij stobben worden verwijderd;
 - e. aanleggen van ondergrondse kabels en leidingen en het aanbrengen van daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur;
 - f. het aanbrengen of verwijderen van diepwortelende beplantingen.
2. Het verbod als bedoeld in het eerste lid is niet van toepassing, indien de werkzaamheden of werken:
 - a. worden uitgevoerd voor het realiseren van een bouwwerk waarop artikel 2 van toepassing is;
 - b. een oppervlakte beslaan van ten hoogste (PM invullen) m²;
 - c. reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van dit bestemmingsplan;
 - d. mogen worden uitgevoerd krachtens een reeds verleende omgevingsvergunning of een ontgrondingsvergunning, of
 - e. ten dienste van archeologisch onderzoek worden uitgevoerd.
3. De aanvrager van een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid, die betrekking heeft op gronden, die op de plankaart zijn aangewezen als (PM categorie invullen), legt een rapport over waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord is vastgesteld.
4. Burgemeester en wethouders verlenen de omgevingsvergunning indien naar hun oordeel uit het rapport als bedoeld in het derde lid genoegzaam blijkt dat:
 - a. er geen archeologische waarden zijn te verwachten of kunnen worden geschaad;
 - b. schade door de werkzaamheden of werken kan worden voorkomen of zoveel mogelijk kan worden beperkt door het in acht nemen van aan de aanlegvergunning verbonden voorschriften.

5. In de situatie als bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, kunnen burgemeester en wethouders de volgende voorschriften aan de aanlegvergunning verbinden:
 - a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen waardoor monumenten in de bodem kunnen worden behouden;
 - b. de verplichting tot het doen van opgravingen; of
 - c. de verplichting de activiteit die tot bodemverstoring leidt, 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.
6. Indien het vijfde lid, onderdeel c van toepassing is, wordt in de voorschriften geregeld wat de gevolgen zijn bij vondsten die worden gedaan tijdens de uitvoering van de werkzaamheden of werken.
7. Op een aanvraag die betrekking heeft op een terrein waarvoor reeds eerder een omgevingsvergunning is afgegeven, bedoeld in het eerste lid, waaraan voorschriften zijn verbonden als bedoeld in het vijfde lid, is het tweede lid, aanhef en onderdeel b, niet van toepassing. Burgemeester en wethouders kunnen in een zodanig geval bepalen dat de aanvrager een nieuw rapport moet overleggen waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord in voldoende mate is vastgesteld. Het vierde, vijfde en zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing

Toelichting (niet op te nemen in het bestemmingsplan): Met dit artikel wordt invulling gegeven aan de mogelijkheden die de Monumentenwet 1988 biedt om archeologische waarden te beschermen wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor het uitvoeren van een werk. Met dit artikel wordt geregeld dat de aanvrager een archeologisch rapport moet overleggen. Deze verplichting geldt niet voor projecten met een oppervlakte kleiner dan 100 m² (zie artikel 41a van de Monumentenwet 1988). De wetgever heeft voor dergelijke relatief kleine ingrepen het risico op verstoring aanvaardbaar geacht. De gemeenteraad kan echter een grotere of kleinere oppervlakte vaststellen. Aan deze bevoegdheid is invulling gegeven in het tweede lid, onder b. Door hier een bepaalde waarde in te vullen geldt een vrijstelling voor werken die een oppervlakte beslaan van minder dan die ingevulde waarde.

Voor het geval waarbij in het kader van een eerdere vergunningaanvraag archeologische waarden zijn aangetroffen die ook daadwerkelijk zijn beschermd met vergunningvoorschriften (bijvoorbeeld tot behoud van de vindplaats) is het zevende lid opgenomen. Met dit lid wordt voorkomen dat de eerder aangetroffen en met vergunningvoorschriften beschermde vindplaats alsnog wordt verstoord doordat de nieuwe vergunningaanvraag valt onder de vrijstelling en er dus geen archeologisch rapport opgesteld hoeft te worden, de vergunning niet kan worden geweigerd en er ook geen (nieuwe) archeologische voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden.

Hiermee wordt voorkomen dat kleine vindplaatsen die eerder als behoudenswaardig zijn aangemerkt in een tweede ronde alsnog ongezien verloren gaan. Over het algemeen zal voor deze locatie een nieuw archeologisch rapport niet nodig zijn omdat de archeologische waarde al is vastgesteld in het kader van de eerdere vergunningaanvraag. In bepaalde gevallen kan het echter nodig zijn dat een aanvullend onderzoek nodig is. Vandaar dat in het zesde lid is bepaald dat B&W een nieuw rapport kunnen verlangen.

Overigens verdient het aanbeveling om een in een vergunningprocedure geselecteerde en behouden vindplaats te registreren in het gemeentelijk erfgoedregister en het beschermingsregime van het bestemmingsplan te wijzigen. Voor dit specifieke terrein, waarvan nu bekend is dat er een behoudenswaardig monument ligt, kan bijvoorbeeld een lagere oppervlaktegrens worden geregeld in het bestemmingsplan zodat vergunningen kunnen worden geweigerd of aan vergunningen archeologische voorschriften kunnen



worden verbonden. Hiervoor is een aanpassing van de plankaart nodig en mogelijk een aangepast voorschrift in het bestemmingsplan.

Artikel 4 Wijzigingsbevoegdheid

1. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd de op de plankaart als terrein van (PM categorie invullen) aangewezen gronden die, bij wijze van dubbelbestemming, bestemd zijn voor bescherming en veiligstelling van archeologische waarden te wijzigen of geheel of gedeeltelijk van de plankaart te verwijderen, indien:
 - a. uit nader archeologisch onderzoek is gebleken dat ter plaatse geen archeologische waarden aanwezig zijn;
 - b. het op grond van nader archeologisch onderzoek niet meer noodzakelijk wordt geacht dat het bestemmingsplan ter plaatse in bescherming en veiligstelling van archeologische waarden voorziet.
2. Bij een besluit als bedoeld in het eerste lid, geven burgemeester en wethouders de grenzen en de diepte aan waarvoor de wijziging of de gehele of gedeeltelijke verwijdering van de plankaart geldt.



Bijlage 2: Modellen omgevingsvergunningen voor het bouwen

Deze bijlage bevat modellen voor archeologische voorschriften die kunnen worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor het bouwen van bouwwerken.

Hierbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat gemeenten deze modelvoorschriften kunnen gebruiken, maar dat de SIKB geen enkele aansprakelijkheid aanvaardt voor eventueel hieruit voortvloeiende schade.

Uitgangspunt is dat in het bestemmingsplan is geregeld dat:

- de aanvrager van omgevingsvergunning (ex artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo) bij zijn aanvraag een archeologisch rapport moet overleggen (het desbetreffende terrein is bij wijze van dubbelbestemming mede bestemd voor bescherming en veiligstelling van archeologische waarden);
- aan een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk de volgende voorschriften kunnen worden verbonden:
 - de verplichting tot het treffen van technische maatregelen waardoor monumenten (archeologische resten) in de bodem kunnen worden behouden;
 - de verplichting tot het doen van opgravingen, of
 - de verplichting om de activiteit die tot bodemverstoring leidt, te laten begeleiden door een archeologisch deskundige.

Als deze aspecten niet in het bestemmingsplan zijn geregeld kunnen er geen archeologische voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Deze bijlage bevat drie modellen:

1. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen is geen archeologisch rapport overgelegd, bijvoorbeeld omdat onderzoek niet mogelijk was vanwege fysieke belemmeringen (B&W moeten daar wel mee hebben ingestemd).
2. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen is wel een archeologisch rapport overgelegd en uit dat rapport blijkt dat zich waarschijnlijk geen archeologische waarden bevinden in de bodem.
3. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen is wel een archeologisch rapport overgelegd en uit dat rapport blijkt dat zich archeologische waarden (kunnen) bevinden in de bodem.



Bouwvergunning model 1: er is geen inventariserend archeologisch onderzoek verricht

Omschrijving aanvraag

Op *<invullen datum>* hebben wij uw aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor *<invullen waar de bouwaanvraag betrekking op heeft>*.

Archeologische toets

Uw aanvraag heeft betrekking op een terrein dat in het daarvoor geldende bestemmingsplan *<invullen naam bestemmingsplan>* de bestemming *<invullen bestemming>* heeft. Op de plankaart behorende bij dit bestemmingsplan is het terrein tevens aangewezen als *<invullen, bijvoorbeeld: van (middel)hoge archeologische waarde>*. Dit terrein is daarom bij wijze van dubbelbestemming, mede bestemd voor bescherming en veiligstelling van archeologische waarden.

In het bestemmingsplan is bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk die betrekking heeft op gronden, die op de plankaart zijn aangewezen als terrein van *<invullen, bijvoorbeeld: van (middel)hoge archeologische waarde>*, een rapport moet overleggen waarin de archeologische waarde van het terrein is vastgesteld. Deze verplichting geldt alleen voor projecten met een oppervlakte groter dan *<invullen>* m².

[Opmerking: vul in 100 m² wanneer de gemeenteraad geen kleinere of grotere oppervlakte heeft vastgelegd (zie artikel 41a Monumentenwet 1988)]

Het project waarop uw aanvraag betrekking heeft beslaat een oppervlakte van meer dan 100 m²

[Opmerking: andere oppervlakte invullen indien gemeenteraad een andere minimale oppervlakte heeft vastgesteld).

U bent dan ook verplicht een archeologisch rapport te overleggen.

Vanwege *<opsommen fysieke of andere belemmeringen>* is het echter niet mogelijk om ter plaatse voor aanvang van de bouwactiviteiten archeologisch onderzoek te verrichten. Wij stemmen er dan ook mee in dat u geen archeologisch rapport bij uw aanvraag heeft gevoegd. Omdat er echter wel *<invullen, bijvoorbeeld: een (middel) hoge trefkans is op het aantreffen van archeologische waarden>* hebben wij besloten om aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden ter bescherming van mogelijk aan te treffen archeologische waarden. De bevoegdheid om voorschriften aan uw omgevingsvergunning te verbinden ontleen wij aan artikel 40, tweede lid van de Monumentenwet 1988, artikel 2.22, derde lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het vigerende bestemmingsplan *<invullen naam van het plan>*.

Besluit

Gelet op het bepaalde in de Woningwet en de hiervoor genoemde overwegingen besluiten wij u de gevraagde omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk te verlenen overeenkomstig de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte aanvraag met bijbehorend bouwplan en aan deze vergunning de volgende voorschriften te verbinden:

1. Het bouwen moet worden begeleid door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan de volgende kwalificaties:
 - a. de deskundige beschikt over een opgravingsvergunning op grond van artikel 45 van de Monumentenwet 1988;

b. *<invullen kwalificaties die door de gemeente zijn gewenst>*

De archeologische begeleiding vindt plaats conform een door ons vast te stellen / goed te keuren programma van eisen.

- Indien tijdens het bouwen monumenten (archeologische resten), bedoeld in artikel 1 van de Monumentenwet 1988 worden gevonden, moeten de werkzaamheden onmiddellijk worden gestaakt. De aanwijzingen van de deskundige als bedoeld in voorschrift 1, moeten worden opgevolgd. De vondst moet direct worden gemeld aan *<invullen>* van de gemeente *<invullen naam>* en de Minister van OCW (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed). De vergunninghouder is verplicht archeologisch onderzoek uit te laten voeren door een archeologisch deskundige waarmee wordt vastgesteld of de gevonden monumenten (archeologische resten) moeten worden opgegraven of dat technische maatregelen moeten worden getroffen voor een duurzaam behoud van de monumenten (archeologische resten) in de bodem. De opzet van dit onderzoek alsmede de door u in te schakelen archeologisch deskundige behoeven onze goedkeuring. De bouwwerkzaamheden mogen pas worden hervat nadat wij daartoe hebben ingestemd en dienen plaats te vinden onder de door ons gestelde voorwaarden.

[Opmerking: in plaats van dit voorschrift zou ook kunnen worden gekozen voor een andere procedure].

[Opmerking: het verbinden van deze voorschriften aan de vergunning moet worden gemotiveerd; u dient derhalve in de vergunning aan te geven waarom u deze voorschriften aan de vergunning heeft verbonden. Gezien de (financiële) consequenties dient deze motivering te berusten op een deugdelijke belangenafweging: de belangen van de aanvrager versus de belangen van de archeologie. Deze belangenafweging kan er in een concreet geval toe leiden dat de gemeente een financiële compensatie moet bieden voor mogelijke stagnaties in de bouw omdat het niet altijd redelijk is om alle kosten te laten dragen door de vergunninghouder.]



Bouwvergunning model 2: er is wel inventariserend archeologisch onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat er (waarschijnlijk) geen archeologische waarden zijn

Omschrijving aanvraag

Op *<invullen datum>* hebben wij uw aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor *<invullen waar de bouwaanvraag betrekking op heeft>*.

Archeologische toets

Uw aanvraag heeft betrekking op een terrein dat in het daarvoor geldende bestemmingsplan *<invullen naam bestemmingsplan>* de bestemming *<invullen bestemming>* heeft. Op de plankaart behorende bij dit bestemmingsplan is het terrein tevens aangewezen als *<invullen, bijvoorbeeld: van (middel)hoge archeologische waarde>*. Dit terrein is daarom bij wijze van dubbelbestemming, mede bestemd voor bescherming en veiligstelling van archeologische waarden.

In het bestemmingsplan is bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk die betrekking heeft op gronden, die op de plankaart zijn aangewezen als *<invullen, bijvoorbeeld: terrein van (middel)hoge archeologische waarde>*, een rapport moet overleggen waarin de archeologische waarde van het terrein is vastgesteld.

Bij uw aanvraag heeft u een archeologisch rapport gevoegd dat is opgesteld door *<invullen naam van archeologisch bureau>*. Dit rapport bevat een weergave van onderzoek dat op *<invullen datum>* is verricht naar de aanwezigheid van archeologische waarden op de desbetreffende locatie. Wij zijn van oordeel dat in dit rapport de archeologische waarde van het terrein, dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, in voldoende mate is vastgesteld.

[*opmerking: wanneer de gemeente van oordeel is dat het onderzoek onvoldoende is kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Voordat u daartoe over gaat dient u de aanvrager wel de gelegenheid te bieden om aanvullende gegevens te overleggen en/of aanvullend onderzoek uit te laten voeren.*]

Uit het archeologisch onderzoek blijkt dat zich naar alle waarschijnlijkheid geen behoudenswaardige archeologische resten bevinden in de bodem van het terrein en dat er derhalve geen archeologische waarden zijn te verwachten of kunnen worden geschaad. Gezien de uitkomsten van dit onderzoek, achten wij vervolgonderzoek niet noodzakelijk en verbinden wij geen specifieke voorschriften aan de omgevingsvergunning.

Wanneer u tijdens de uitvoering van de werkzaamheden een monument (archeologisch restant) vindt bent u overigens op grond van de Monumentenwet 1988 wel verplicht om deze (toevals)vondst te melden aan de Minister van OCW (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed). De minister is bevoegd om naar aanleiding van deze melding aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitvoering van het werk.

Besluit

Gelet op het bepaalde in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de hiervoor genoemde overwegingen besluiten wij u de gevraagde omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk te verlenen overeenkomstig de bij dit besluit behorende en als



zodanig gewaarmerkte aanvraag met bijbehorend bouwplan en aan deze vergunning geen voorschriften te verbinden in het belang van de archeologische monumentenzorg.

Bouwvergunning model 3: er is wel inventariserend archeologisch onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat er archeologische waarden zijn

Omschrijving aanvraag

Op <invullen datum> hebben wij uw aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor <invullen waar de bouwaanvraag betrekking op heeft>.

Archeologische toets

Uw aanvraag heeft betrekking op een terrein dat in het daarvoor geldende bestemmingsplan <invullen naam bestemmingsplan> de bestemming <invullen bestemming> heeft. Op de plankaart behorende bij dit bestemmingsplan is het terrein tevens aangewezen als <invullen, bijvoorbeeld: van (middel)hoge archeologische waarde>. Dit terrein is daarom bij wijze van dubbelbestemming, mede bestemd voor bescherming en veiligstelling van archeologische waarden.

In het bestemmingsplan is bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen die betrekking heeft op gronden, die op de plankaart zijn aangewezen als <invullen, bijvoorbeeld: terrein van (middel)hoge archeologische waarde>, een rapport moet overleggen waarin de archeologische waarde van het terrein is vastgesteld.

Bij uw aanvraag heeft u een archeologisch rapport gevoegd dat is opgesteld door <invullen naam van archeologisch bureau>. Dit rapport bevat een weergave van onderzoek dat op <invullen datum> is verricht naar de aanwezigheid van archeologische waarden op de desbetreffende locatie. Wij zijn van oordeel dat in dit rapport de archeologische waarde van het terrein, dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, in voldoende mate is vastgesteld.

[Opmerking: wanneer de gemeente van oordeel is dat het onderzoek onvoldoende is kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Voordat u daartoe over gaat dient u de aanvrager wel de gelegenheid te bieden om aanvullende gegevens te overleggen en/of aanvullend onderzoek uit te laten voeren.]

Uit het archeologisch onderzoek blijkt dat <invullen, bijvoorbeeld: de archeologische waarden op het terrein waarop de vergunning betrekking heeft moeten als behoudenswaardig gekwalificeerd worden. Het gaat om: <invullen conclusies uit archeologisch rapport, bijvoorbeeld sporen, structuren, objecten van of samenhangend met bewoning en/of begraving uit de (...) tijd. Deze archeologische waarden dienen in de bodem behouden te blijven/opgegraven te worden volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie door een deskundige die beschikt over een opgravingsvergunning op grond van artikel 45 van de Monumentenwet 1988.>

Gezien de uitkomsten van het onderzoek, achten wij het noodzakelijk om specifieke voorschriften ter bescherming van archeologische waarden aan de omgevingsvergunning te verbinden.

[Opmerking: Indien wordt besloten dat de monumenten (archeologische resten) worden opgegraven het volgende aan de motivering toevoegen: Behoud in situ is niet mogelijk omdat <invullen>].

Besluit

Gelet op het bepaalde in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de hiervoor genoemde overwegingen besluiten wij u de gevraagde bouwvergunning te verlenen overeenkomstig de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte aanvraag met bijbehorend bouwplan en aan deze vergunning de volgende voorschriften te verbinden:

[Keuze maken uit de volgende voorschriften]

1. U dient de volgende technische maatregelen te treffen om er voor te zorgen dat de monumenten (archeologische resten) in de bodem kunnen worden behouden:
 - a. <invullen te treffen maatregel>
 - b. <invullen te treffen maatregel>
 - c. etc.
2. Voordat u met de bouwwerkzaamheden start dient u de volgende aangetroffen archeologische monumenten (archeologische resten) te laten opgraven door een deskundige die beschikt over een opgravingsvergunning op grond van artikel 45 van de Monumentenwet 1988:
 - a. <invullen onderzoeksobjecten die moeten worden opgegraven>
 - b. etc.
3. Het bouwen moet worden begeleid door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan de volgende kwalificaties:
 - a. de deskundige beschikt over een opgravingsvergunning op grond van artikel 45 van de Monumentenwet 1988;
 - b. <invullen kwalificaties die door de gemeente zijn gewenst, eventueel een programma van eisen>

De archeologische begeleiding vindt plaats conform een door ons vast te stellen / goed te keuren programma van eisen.

4. Indien tijdens het bouwen monumenten (archeologische resten), bedoeld in artikel 1 van de Monumentenwet 1988 worden gevonden, moeten de werkzaamheden onmiddellijk worden gestaakt. De aanwijzingen van de deskundige als bedoeld in voorschrift 3, moeten worden opgevolgd. De vondst moet direct worden gemeld aan <invullen> van de gemeente <invullen naam> en de Minister van OCW (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed). De vergunninghouder is verplicht archeologisch onderzoek uit te laten voeren door een archeologisch deskundige waarmee wordt vastgesteld of de gevonden monumenten (archeologische resten) moeten worden opgegraven of dat technische maatregelen moeten worden getroffen voor een duurzaam behoud van de monumenten (archeologische resten) in de bodem. De opzet van dit onderzoek alsmede de door u in te schakelen archeologisch deskundige behoeven onze goedkeuring. De bouwwerkzaamheden mogen pas worden hervat nadat wij daartoe hebben ingestemd en dienen plaats te vinden onder de door ons gestelde voorwaarden (in plaats van dit voorschrift zou ook kunnen worden gekozen voor een andere procedure).

[Opmerking: de gemaakte keuzes moeten worden gemotiveerd; u dient derhalve in de vergunning aan te geven waarom u deze voorschriften aan de vergunning heeft verbonden. Gezien de (financiële) consequenties dient deze motivering te berusten op een deugdelijke belangenafweging: de belangen van de aanvrager versus de belangen van de archeologie. Deze belangenafweging kan er in een concreet geval toe leiden dat de gemeente een financiële compensatie moet bieden voor mogelijke stagnaties in de bouw omdat het niet altijd redelijk is om alle kosten te laten dragen door de vergunninghouder.]



Bijlage 3: Modellen omgevingsvergunningen voor het slopen

Deze bijlage bevat modellen voor archeologische voorschriften die kunnen worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor het slopen van bouwwerken.

Hierbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat gemeenten deze modelvoorschriften kunnen gebruiken, maar dat de SIKB geen enkele aansprakelijkheid aanvaardt voor eventueel hieruit voortvloeiende schade.

Uitgangspunt is dat het te slopen bouwwerk is gelegen in een Rijks beschermd stads- of dorpsgezicht. Dat volgt uit artikel 2.1, eerste lid, onder g, van de Wabo.

Het is niet nodig dat in het bestemmingsplan is geregeld dat aan een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk archeologische voorschriften kunnen worden verbonden of dat van de aanvrager van zo' n vergunning een archeologisch rapport kan worden verlangd. Een dergelijke voorwaarde wordt namelijk niet gesteld in artikel 41, tweede lid, van de Monumentenwet 1988.

Deze bijlage bevat drie modellen:

1. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het slopen is geen archeologisch rapport overgelegd, bijvoorbeeld omdat onderzoek niet mogelijk was vanwege fysieke belemmeringen (B&W moeten daar wel mee hebben ingestemd).
2. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het slopen is wel een archeologisch rapport overgelegd en uit dat rapport blijkt dat zich waarschijnlijk geen archeologische waarden bevinden in de bodem onder het te slopen bouwwerk.
3. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het slopen is wel een archeologisch rapport overgelegd en uit dat rapport blijkt dat zich archeologische waarden (kunnen) bevinden in de bodem onder het te slopen bouwwerk.



Sloopvergunning model 1: er is geen inventariserend archeologisch onderzoek verricht

Omschrijving aanvraag

Op *<invullen datum>* hebben wij uw aanvraag ontvangen voor een sloopvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder h, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor *<invullen waar de aanvraag betrekking op heeft>*.

Archeologische toets

In artikel 41, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 is bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een sloopactiviteit kan worden verplicht een rapport over te leggen waarin de archeologische waarde van de bodem onder het af te breken bouwwerk is vastgesteld. Vanwege *<opsommen fysieke of andere belemmeringen>* is het niet mogelijk om ter plaatse voor aanvang van de sloopactiviteiten archeologisch onderzoek te verrichten. Wij stemmen er dan ook mee in dat u geen archeologisch rapport bij uw aanvraag heeft gevoegd. Omdat er echter wel *<invullen, bijvoorbeeld: een (middel) hoge trefkans is op het aantreffen van archeologische waarden>* hebben wij besloten om aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden ter bescherming van mogelijk aan te treffen archeologische waarden. De bevoegdheid om voorschriften aan uw omgevingsvergunning te verbinden ontleent wij aan artikel 2.22, derde lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht j.o. artikel 5.2, derde lid van het Besluit omgevingsrecht.

Besluit

Gelet op het bepaalde in de Monumentenwet 1988, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit omgevingsrecht en de hiervoor genoemde overwegingen besluiten wij u de gevraagde omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk te verlenen overeenkomstig de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte aanvraag en aan deze vergunning de volgende voorschriften te verbinden:

1. Het bouwwerk mag niet verder dan tot op het maaiveld worden gesloopt.
[opmerking: indien het gaat om lichte bouwwerken zou bepaald kunnen worden dat niet verder mag worden gesloopt dan tot 20 cm boven het maaiveld aangezien archeologische resten vaak pal onder het maaiveld liggen].
Dieper liggende delen van het bouwwerk mogen uitsluitend worden gesloopt onder begeleiding van een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan de volgende kwalificaties:
 - a. de deskundige beschikt over een opgravingsvergunning op grond van artikel 45 van de Monumentenwet 1988;
 - b. *<invullen kwalificaties die door de gemeente zijn gewenst>*.De archeologische begeleiding vindt plaats conform een door ons vast te stellen / goed te keuren programma van eisen.
[Opmerking: Wanneer na sloop tot maaiveld het sloopproces niet direct voortgezet hoeft te worden zou bepaald kunnen worden dat de sloopwerkzaamheden vanaf dat moment beëindigd moeten worden. Vanwege het vervallen van de fysieke beperkingen (het gebouw is immers gesloopt) zou vanaf dit moment inventariserend archeologisch onderzoek kunnen worden verricht op basis waarvan het gemeentebestuur een selectiebesluit kan nemen.]
2. *<eventueel andere voorschriften met betrekking tot de wijze van slopen>*
3. Indien tijdens de sloopwerkzaamheden archeologische monumenten (archeologische resten), bedoeld in artikel 1 van de Monumentenwet 1988 worden gevonden, moeten de werkzaamheden onmiddellijk worden gestaakt. De vondst moet direct worden gemeld aan *<invullen>* van de gemeente *<invullen naam>* en de Minister van OCW (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed). De vergunninghouder is verplicht

archeologisch onderzoek uit te laten voeren door een archeologisch deskundige waarmee wordt vastgesteld of de gevonden monumenten (archeologische resten) moeten worden opgegraven of dat technische maatregelen moeten worden getroffen voor een duurzaam behoud van de monumenten (archeologische resten) in de bodem. De opzet van dit onderzoek alsmede de door u in te schakelen archeologisch deskundige behoeven onze goedkeuring. De sloopwerkzaamheden mogen pas worden hervat nadat wij daartoe hebben ingestemd.
[Opmerking: in plaats van dit voorschrift zou ook kunnen worden gekozen voor een andere procedure].

[Opmerking: het verbinden van deze voorschriften aan de vergunning moet worden gemotiveerd; u dient derhalve in de vergunning aan te geven waarom u deze voorschriften aan de vergunning heeft verbonden. Gezien de (financiële) consequenties dient deze motivering te berusten op een deugdelijke belangenafweging: de belangen van de aanvrager versus de belangen van de archeologie. Deze belangenafweging kan er in een concreet geval toe leiden dat de gemeente een financiële compensatie moet bieden voor mogelijke stagnaties in de sloopwerkzaamheden omdat het niet altijd redelijk is om alle kosten te laten dragen door de vergunninghouder.]



Sloopvergunning model 2: er is wel inventariserend archeologisch onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat er (waarschijnlijk) geen archeologische waarden zijn

Omschrijving aanvraag

Op <invullen datum> hebben wij uw aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder h, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor <invullen waar de aanvraag betrekking op heeft>.

Archeologische toets

In artikel 41, tweede lid van de Monumentenwet 1988 is bepaald dat de aanvrager van een sloopvergunning kan worden verplicht een rapport over te leggen waarin de archeologische waarde van de bodem onder het af te breken bouwwerk is vastgesteld. Van deze bevoegdheid hebben wij gebruik gemaakt. Op <invullen datum> hebben wij u laten weten de aanvraag om een sloopvergunning alleen in behandeling te nemen indien daarbij een archeologisch rapport is gevoegd waarin naar ons oordeel de archeologische waarde van de bodem onder het af te breken bouwwerk in voldoende mate is vastgesteld.

Bij uw aanvraag heeft u een archeologisch rapport gevoegd dat is opgesteld door <invullen naam van archeologisch bureau>. Dit rapport bevat een weergave van onderzoek dat op <invullen datum> is verricht naar de aanwezigheid van archeologische waarden van de bodem onder het af te breken bouwwerk. Wij zijn van oordeel dat in dit rapport de archeologische waarden in voldoende mate zijn vastgesteld.

[Opmerking: wanneer de gemeente van oordeel is dat het onderzoek onvoldoende is kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Voordat u daartoe over gaat dient u de aanvrager wel de gelegenheid te bieden om aanvullende gegevens te overleggen en/of aanvullend onderzoek uit te laten voeren.]

Uit het archeologisch onderzoek blijkt dat zich naar alle waarschijnlijkheid geen behoudenswaardige archeologische resten bevinden in de bodem onder het af te breken bouwwerk en dat er derhalve geen archeologische waarden zijn te verwachten of kunnen worden geschaad. Gezien de uitkomsten van dit onderzoek, achten wij vervolgonderzoek niet noodzakelijk en verbinden wij geen specifieke voorschriften aan de omgevingsvergunning.

Wanneer u tijdens de uitvoering van de werkzaamheden een monument (archeologisch restant) vindt bent u overigens op grond van de Monumentenwet 1988 wel verplicht om deze (toevals)vondst te melden aan de Minister van OCW (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed). De minister is bevoegd om naar aanleiding van deze melding aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitvoering van het werk.

Besluit

Gelet op het bepaalde in de Monumentenwet 1988 en de hiervoor genoemde overwegingen besluiten wij u de gevraagde sloopvergunning te verlenen overeenkomstig de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte aanvraag en aan deze vergunning geen voorschriften te verbinden in het belang van de archeologische monumentenzorg.



Sloopvergunning model 3: er is wel inventariserend archeologisch onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat er archeologische waarden zijn

Omschrijving aanvraag

Op *<invullen datum>* hebben wij uw aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder h, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor *<invullen waar de aanvraag betrekking op heeft>*.

Archeologische toets

In artikel 41, tweede lid van de Monumentenwet 1988 is bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk kan worden verplicht een rapport over te leggen waarin de archeologische waarde van de bodem onder het af te breken bouwwerk is vastgesteld. Van deze bevoegdheid hebben wij gebruik gemaakt. Op *<invullen datum>* hebben wij u laten weten de aanvraag om een omgevingsvergunning alleen in behandeling te nemen indien daarbij een archeologisch rapport is gevoegd waarin naar ons oordeel de archeologische waarde van de bodem onder het af te breken bouwwerk in voldoende mate is vastgesteld.

Bij uw aanvraag heeft u een archeologisch rapport gevoegd dat is opgesteld door *<invullen naam van archeologisch bureau>*. Dit rapport bevat een weergave van onderzoek dat op *<invullen datum>* is verricht. Wij zijn van oordeel dat in dit rapport de archeologische waarden in voldoende mate zijn vastgesteld.

[opmerkingen:

1. *Wanneer de gemeente van oordeel is dat het onderzoek onvoldoende is kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Voordat u daartoe over gaat dient u de aanvrager wel de gelegenheid te bieden om aanvullende gegevens te overleggen en/of aanvullend onderzoek uit te laten voeren.*
2. *Vanwege de fysieke belemmeringen (het bouwwerk dat moet worden gesloopt staat er immers nog) is het niet mogelijk om de waarde (zoals gaafheid) van hetgeen zich onder het bouwwerk bevindt te bepalen. Na sloop zal dus eerst een proefsleuvenonderzoek moeten worden uitgevoerd.]*

Uit het archeologisch onderzoek blijkt dat *<invullen, bijvoorbeeld: de archeologische waarden op het terrein waarop de vergunning betrekking heeft moeten als een behoudenswaardig archeologisch monument gekwalificeerd worden. Het gaat om: <invullen conclusies uit archeologisch rapport>*. Na sloop van het bouwwerk tot het maaiveld zal uit nader inventariserend onderzoek moeten blijken of deze aanname kan worden bevestigd of ontkracht>.

Besluit

Gelet op het bepaalde in de Monumentenwet 1988, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit omgevingsrecht en de hiervoor genoemde overwegingen besluiten wij u de gevraagde omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk te verlenen overeenkomstig de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte aanvraag, en aan deze vergunning de volgende voorschriften te verbinden:

1. Het bouwwerk mag niet verder dan tot op het maaiveld worden gesloopt.
[Opmerking: indien het gaat om lichte bouwwerken zou bepaald kunnen worden dat niet verder mag worden gesloopt dan tot 20 cm boven het maaiveld aangezien archeologische resten vaak pal onder het maaiveld liggen].
Dieper liggende delen van het bouwwerk mogen uitsluitend worden gesloopt onder



begeleiding van een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan de volgende kwalificaties:

- a. de deskundige beschikt over een opgravingsvergunning op grond van artikel 45 van de Monumentenwet 1988;
- b. *<invullen kwalificaties die door de gemeente zijn gewenst>*.

De archeologische begeleiding vindt plaats conform een door ons vast te stellen programma van eisen / goed te keuren.

[Opmerking: Wanneer na sloop tot maaiveld het slooproces niet direct voortgezet hoeft te worden zou bepaald kunnen worden dat de sloopwerkzaamheden vanaf dat moment beëindigd moeten worden. Vanwege het vervallen van de fysieke beperkingen (het gebouw is immers gesloopt) zou vanaf dit moment inventariserend archeologisch onderzoek kunnen worden verricht op basis waarvan het gemeentebestuur een selectiebesluit kan nemen.]

2. *<eventueel andere voorschriften met betrekking tot de wijze van slopen>*
3. Indien tijdens de sloopwerkzaamheden archeologische monumenten (archeologische resten), bedoeld in artikel 1 van de Monumentenwet 1988 worden gevonden, moeten de werkzaamheden onmiddellijk worden gestaakt. De vondst moet direct worden gemeld aan *<invullen>* van de gemeente *<invullen naam>* en de Minister van OCW (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed). De vergunninghouder is verplicht archeologisch onderzoek uit te laten voeren door een archeologisch deskundige waarmee wordt vastgesteld of de gevonden monumenten (archeologische resten) moeten worden opgegraven of dat technische maatregelen moeten worden getroffen voor een duurzaam behoud van de monumenten (archeologische resten) in de bodem. De opzet van dit onderzoek alsmede de door u in te schakelen archeologisch deskundige behoeven onze goedkeuring. De sloopwerkzaamheden mogen pas worden hervat nadat wij daartoe hebben ingestemd en dienen plaats te vinden onder onze voorwaarden.
[Opmerking: in plaats van dit voorschrift zou ook kunnen worden gekozen voor een andere procedure].

[Opmerking: de gemaakte keuzes moeten worden gemotiveerd; u dient derhalve in de vergunning aan te geven waarom u deze voorschriften aan de vergunning heeft verbonden. Gezien de (financiële) consequenties dient deze motivering te berusten op een deugdelijke belangenafweging: de belangen van de aanvrager versus de belangen van de archeologie. Deze belangenafweging kan er in een concreet geval toe leiden dat de gemeente een financiële compensatie moet bieden voor mogelijke stagnaties in de sloopwerkzaamheden omdat het niet altijd redelijk is om alle kosten te laten dragen door de vergunninghouder.]

