

# Vergunningverlening archeologische rijksmonumenten

Van Monumentenwet naar Omgevingswet

## *Archeologische rijksmonumenten*

*In Nederland liggen vele tienduizenden archeologische vindplaatsen verborgen in de bodem. Bekende vindplaatsen, maar ook onbekende, waar niemand weet van heeft. Wekelijks worden nog vindplaatsen ontdekt, per toeval, door archeologisch onderzoek of bij bouw- en bodemwerkzaamheden. Veel vindplaatsen worden opgegraven of gedeeltelijk onderzocht. Anderen worden 'opgegeven': ze worden dan verstoord of weggegraven zonder onderzocht te zijn.*

*Van sommige vindplaatsen wordt aangenomen dat ze zo bijzonder, goed geconserveerd of zeldzaam zijn, dat besloten is ze wettelijk te beschermen. Deze vindplaatsen staan ingeschreven in het rijksmonumentenregister. Anno 2018 telt dit register 1.464 archeologische rijksmonumenten. Ze worden wel de toppers of pareltjes onder de vindplaatsen genoemd en het is bij wet verboden ze te beschadigen of vernielen.*

*Alleen de minister van OCW kan een speciale monumentenvergunning verlenen, waarmee een archeologisch rijksmonument (deels) verstoord kan worden. Zij voert hierop een restrictief beleid. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert dit: deze vergunningverlening wordt dan voor het grootste deel naar de gemeenten verlegd. Elke gemeente wordt vergunningverlener voor archeologische rijksmonumenten op het eigen grondgebied.*

# Inhoudsopgave

## **Samenvatting**

**1 Inleiding**

**2 Werkwijze**

**3 Gemeenten en archeologische monumentenzorg algemeen**

**4 Gemeenten en archeologische rijksmonumenten**

## **Bronnen**

## **Noten**

## Samenvatting

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in 2021) wordt de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten grotendeels bij de gemeenten belegd. Gemeenten krijgen zo een belangrijke rol bij de instandhouding van de archeologische rijksmonumenten. Het is onbekend of zij hierop voorbereid en voldoende toegerust zijn. De Erfgoedinspectie heeft daarom in 2017 en 2018 een gespreksronde gehouden langs een representatieve groep gemeenten met als doel hiervan een beeld te krijgen.

### *Risico*

Vooralsnog bestaat de indruk dat het verleggen van de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten van Rijk naar gemeente de instandhouding van de rijksmonumenten kwetsbaarder maakt. Die verwachting is gebaseerd op de volgende constatering. In de eerste plaats staat bij gemeenten het uitgangspunt van *in situ*-behoud minder op het netvlies. In de tweede plaats geven gemeenten aan dat het door de lokale economische en politieke belangen, en druk die hiervan uitgaat, moeilijker zal zijn om *in situ*-behoud na te streven. Ten slotte gaf 30% van de geïnterviewde gemeenten aan niet voorbereid te zijn op de komende wetswijziging: niet qua inhoudelijke werkzaamheden noch qua capaciteit.

Eenzelfde beeld komt uit de monitor Erfgoedinspectie 2017-2018 naar voren: 29% van de gemeenten met archeologische rijksmonumenten gaf aan onvoldoende personeel beschikbaar te hebben voor de taakuitvoering op het gebied van archeologie. De vraag of er in de komende jaren ondersteuning nodig is voor taken op het gebied van archeologie beantwoordt 48% van de gemeenten met archeologische rijksmonumenten met ja. De behoefte bestaat vooral uit kennis, en extra fte.

Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de volgende zaken:

1. het onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige aanvragen;
  2. de vergunningverleningstermijnen;
  3. (de inpassing hierin van) het advies- en instemmingsrecht van de Minister.
- Een en ander roept vragen op en gemeenten hebben behoefte aan voorlichting.

De Erfgoedinspectie doet de volgende aanbevelingen:

### *Aanbevelingen*

1. Licht, vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, gemeenten met archeologische rijksmonumenten duidelijk voor over de betekenis van het onderscheid tussen archeologische rijksmonumenten en archeologisch waardevolle terreinen, specifiek met het oog op het afwegings- of beoordelingskader voor de vergunningverlening. Het is denkbaar dat een groot deel van de gemeenten hetzelfde beoordelingskader als voor onbeschermd archeologische vindplaatsen zal hanteren, waardoor archeologische rijksmonumenten, vaker dan nu het geval is, niet *in situ* behouden zullen worden en/of er frictie kan ontstaan door het adviesrecht met instemming.

2. Het is raadzaam een heldere toelichting te geven aan gemeenten met archeologische rijksmonumenten, ook al wordt de voorgenomen wetswijziging over vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet uitgelegd. Er bestaat onder meer behoefte aan een stappenplan met tijdspad en een toelichting op de betekenis van de adviesbevoegdheid en de instemmingsregeling.

3. Onderzoek de mogelijkheden voor het zichtbaar maken van archeologische rijksmonumenten op bestemmingsplannen (straks omgevingsplannen). Zeker nu daar klaarblijkelijk bij gemeenten ook behoefte toe bestaat. Het op eenduidige wijze kenbaar maken of weergeven van archeologische rijksmonumenten op bestemmingsplannen (straks omgevingsplannen) zal bijdragen aan het voorkomen van ongewenste verrassingen alsook bijdragen aan bekendheid met vindplaatsen waarvoor een *in situ*-behoud-beleid geldt.

# 1 Inleiding

Archeologische vindplaatsen zijn terreinen met overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden. Ze zijn onderdeel van ons cultureel erfgoed.<sup>1</sup> Soms zijn ze zichtbaar, denk aan grafheuvels of hunebedden, maar meestal zijn ze onzichtbaar en liggen ze verscholen in de bodem of onder water. Het blijvend intact houden van archeologische vindplaatsen is een Europees streven, vastgelegd in het Verdrag van Valletta.

In Nederland hebben 1.464 archeologische vindplaatsen een rijksbeschermd status.<sup>2</sup> Het zijn onze archeologische rijksmonumenten, waarvan aangenomen wordt dat ze zo bijzonder, goed geconserveerd of zeldzaam zijn, dat besloten is ze wettelijk te beschermen. Deze vindplaatsen zijn ingeschreven in het rijksmonumentenregister en worden wel de toppers of pareltjes onder de vindplaatsen genoemd. Het is bij wet verboden ze te beschadigen of te vernielen en zonder speciale monumentenvergunning van de minister van OCW mag er geen bodemverstorende activiteit plaatsvinden.<sup>3</sup>

In vergelijking met gebouwde rijksmonumenten – 61.943 in totaal – vormen de archeologische rijksmonumenten slechts een kleine groep. Om deze kleine groep niet aan de aandacht te laten ontsnappen, besteedt de Erfgoedinspectie er periodiek aandacht aan. Archeologische rijksmonumenten zijn bovendien vaak kwetsbaar. Zij zijn weliswaar rijksbeschermd en mogen niet beschadigd of vernield worden, maar meestal zijn ze ook onderdeel van terreinen die actief in gebruik zijn. Denk aan beschermde terpen waar nog volop gewoond wordt, grote akkercomplexen die permanent in gebruik zijn als akkerbouwgrond of natuurgebieden met grafheuvels die gebruikt worden als fietscrossparcours door de jeugd.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in 2021) wordt de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten grotendeels bij de gemeenten te belegd.<sup>4</sup> Gemeenten krijgen dus een belangrijke rol bij de instandhouding van de archeologische rijksmonumenten. Het is onbekend of zij hierop voorbereid zijn. De Erfgoedinspectie heeft daarom in 2017 en 2018 een gespreksronde gehouden langs een representatieve groep gemeenten met als doel hiervan een beeld te krijgen. In dit rapport wordt daarvan verslag gedaan.

## 1.1 Aanleiding

Vergunningverlening, toezicht en handhaving van archeologische rijksmonumenten zijn nu belegd bij het Rijk. De vergunningverlening valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCW.<sup>5</sup> Zij voert in deze een restrictief beleid. Uitgangspunt is dat de rijksbeschermd vindplaatsen niet verstoord worden. Slechts bij uitzondering wordt hiervan afgeweken. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in 2021) wordt de vergunningverlening grotendeels van de minister verlegd naar de gemeenten. Bij enkelvoudige vergunningaanvragen blijft het Rijk als vanouds de vergunningverlener, maar bij meervoudige aanvragen krijgt de gemeente de hoofdrol (zie ook tekstvak 1). Het Rijk heeft daarbij alleen een adviesrecht met instemming (zie ook tekstvak 2). Toezicht en handhaving verschuift daarmee ook van het Rijk naar de gemeenten (i.e. bij de meervoudige aanvragen).

Naast de archeologische rijksmonumenten telt Nederland nog vele tienduizenden archeologische vindplaatsen – zogenaamde archeologisch waardevolle terreinen –, die geen rijksbescherming genieten. Ook deze mogen niet zondermeer verstoord worden. De gemeenteraad moet er bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening mee houden.<sup>6</sup> Verder zijn gemeenten vrij in het vormgeven van een beleid rond archeologie. Zo kan de gemeenteraad een verordening opstellen met regels over behoud en/of nader archeologisch onderzoek van deze vindplaatsen.<sup>7</sup> Vergunningverlening, toezicht en handhaving van deze archeologische vindplaatsen zijn aldus belegd bij de gemeenten, en omgang met archeologie is voor hen dus niet nieuw.<sup>8</sup>

Het betekent echter wel dat gemeenten vanaf de invoering van de Omgevingswet in 2021 met twee verschillende 'archeologische vergunningen' te maken krijgen:

1. een omgevingsvergunning voor archeologisch waardevolle terreinen;
2. een monumentenvergunning voor archeologische rijksmonumenten.

Beiden zijn ingebed in een verschillend beleid en behoeven een eigen aanpak en afwegingskader. In hoeverre gemeenten hierop voorbereid zijn, is onbekend.

*Tekstvak 1 Enkelvoudige versus meervoudige vergunningaanvragen*

Met de Omgevingswet gaat de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten van Rijk naar gemeente. Hierop geldt één uitzondering: bij enkelvoudige vergunningaanvragen blijft vergunningverlening de taak van het Rijk. Een enkelvoudige aanvraag voor een omgevingsvergunning ziet op één activiteit, bijvoorbeeld een kapvergunning. Een meervoudige aanvraag gaat over meerdere activiteiten, zoals een monumenten-, sloop- én bouwvergunning. Voor beide geldt verder eenzelfde vergunningverleningstraject en voor beide geldt de basisregel dat per omgevingsvergunning slechts één bestuursorgaan vergunningverlener is (één bevoegd gezag, conform de één-loket-gedachte). Basisgedachte in het omgevingsrecht is dat de gemeente als eerste verantwoordelijk is voor de zorg voor de fysieke leefomgeving; met andere woorden de gemeente is bevoegd gezag, tenzij anders bepaald. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er sprake is van een nationaal belang (memorie van toelichting Omgevingswet, p. 168). Bij de implementatie van het Verdrag van Valletta is de verantwoordelijkheid voor archeologische rijksmonumenten nadrukkelijk bij de minister gelegd. Dit verdrag verplicht tot bescherming van archeologische monumenten «ter wille van het behoud van tastbaar bewijs voor bestudering door toekomstige generaties», wat op nationaal niveau wordt ingevuld door de aanwijzing van archeologische rijksmonumenten. Voor het borgen van dit *in situ*-behoud en de belangenafweging bij een vergunningaanvraag zijn specialistische kennis, ervaring en landelijk overzicht van het rijksmonumentenbestand vereist, die aanwezig zijn bij de onder de minister ressorterende Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (nota van toelichting Omgevingsbesluit, p. 302). Om deze reden behoudt het Rijk de vergunningverlening bij enkelvoudige aanvragen en krijgt hij bij meervoudige aanvragen een 'adviesrecht met instemming' (zie tekstvak 2).

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van het onderzoek is te verkennen of gemeenten voldoende toegerust zijn om de monumentenvergunningverlening op zich te nemen. Als gezegd krijgen gemeenten onder de Omgevingswet een belangrijke rol in de instandhouding van de archeologische rijksmonumenten. Zij hebben hier evenwel geen ervaring mee. Wel hebben gemeenten al jaren een belangrijke rol in de omgang met archeologisch waardevolle terreinen en de verlening van omgevingsvergunningen met een archeologische paragraaf (en sinds vele jaren hebben zij ook al ervaring met de vergunningverlening voor gebouwde rijksmonumenten).

De focus van dit onderzoek is zowel gericht op de huidige omgang van gemeenten met archeologisch waardevolle terreinen als op de toekomstige omgang met archeologische rijksmonumenten.

- De vraagstelling voor het eerste onderdeel is gericht op het schetsen van een beeld van de hedendaagse gemeentelijke archeologie in de praktijk. Door de omgang met deze **archeologisch waardevolle terreinen** onder de loep te nemen, kan inzicht verkregen worden in de omgang van gemeenten met archeologisch erfgoed. Hoe verloopt het vergunningverleningstraject? Ervaren gemeenten hierin problemen? Hoe wegen zij tegengestelde belangen op dit vlak af? Wordt er wel eens afgeweken van de vergunning? Wordt er dan gehandhaafd, en hoe?
- Een ander deel van de vraagstelling ziet op de **archeologische rijksmonumenten**. Bij dit onderdeel is de centrale vraag of gemeenten toegerust zijn om de taak van vergunningverlening van het Rijk over te nemen. Zijn gemeenten bekend met hun archeologische rijksmonumenten? Zijn ze wel eens betrokken bij monumentenvergunning voor archeologische rijksmonumenten? Zijn ze bekend met het voornemen van de wetgever? Zo ja, zijn ze voorbereid op deze komende wetswijziging?

## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort stilgestaan bij de werkwijze. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van het gemeentelijke archeologiebeleid in het algemeen en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre gemeenten voorbereid zijn op hun nieuwe taak onder de Omgevingswet. In de conclusie van dat hoofdstuk komen de gesignaleerde risico's en aanbevelingen aan bod. In de gekleurde tekstvakken zijn algemene informatieblokken opgenomen.

*Tekstvak 2 Adviesbevoegdheid met instemming*

De Omgevingswet gaat uit van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of deze voor één of voor meerdere activiteiten geldt. De betrokkenheid van andere bestuursorganen, die een verantwoordelijkheid hebben in verband met één of meer van deze activiteiten, is geborgd door het toekennen van een adviesbevoegdheid of een adviesbevoegdheid met instemming.

Een advies moet verplicht gevraagd worden en is zwaarwegend, maar er kan door het vergunningverlenend bestuursorgaan gemotiveerd van afgeweken worden. Bij advies met instemming kan het betrokken bestuursorgaan in geval van afwijking van zijn advies de instemming onthouden en op die manier de afwijking van zijn advies sanctioneren (memorie van toelichting Omgevingswet, p. 171). Zonder instemming kan de vergunning immers niet verleend worden.

Bestuursorganen met een adviesrecht (al dan niet met instemming) leveren inbreng en expertise over de activiteit in kwestie aan het bestuursorgaan dat de vergunning verleent. Zij mogen hun instemming alleen aan de vergunning onthouden als die strijdig is met de belangen op grond waarvan het instemmingsrecht was toebedeeld. Het bestuursorgaan dat de vergunning verleent, is en blijft verantwoordelijk voor het maken van een integrale belangenafweging (nota van inlichtingen Omgevingsbesluit, p.85).

Bevoegde bestuursorganen voor enkelvoudige aanvragen hebben in principe adviesrecht met instemming op een vergunning voor een meervoudige aanvraag, voor dat deel waarvoor zijzelf bevoegd gezag zouden zijn geweest bij een enkelvoudige aanvraag (nota van inlichtingen Omgevingsbesluit, p. 153). Bij aanvragen van een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch rijksmonument heeft de minister in alle gevallen het recht van advies en instemming. De vergunning voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument wordt met de komst van de Omgevingswet een omgevingsvergunning. Momenteel is deze vergunning nog separaat geregeld in de Erfgoedwet (zie ook nota van inlichtingen Omgevingsbesluit, p. 302).

## 2 Werkwijze

Van de 391 gemeenten in Nederland hebben er 219 archeologische rijksmonumenten op hun grondgebied.<sup>9</sup> Uit deze 219 gemeenten is een selectie gemaakt van de te interviewen gemeenten. Hierbij zijn vooreerst alleen die gemeenten geselecteerd die ten minste vijf of meer archeologische rijksmonumenten op hun grondgebied hebben. Dat zijn er 79; 25% hiervan is geselecteerd voor een interview, ofwel twintig gemeenten.

Parameters voor de keuze van de geïnterviewde gemeenten waren, per provincie, weinig dan wel veel archeologische rijksmonumenten; weinig dan wel veel rapportageplichtig archeologisch onderzoek (gekoppeld aan de omgevingsvergunningen), en wel of geen eigen (regio)archeoloog in dienst.

In het geval de gemeente een eigen archeologische dienst heeft, werd de gemeentelijk archeoloog hiervoor benaderd. Wanneer de gemeente geen eigen archeologische dienst heeft noch een eigen gemeentelijk archeoloog, dan werd de ambtenaar uitgenodigd onder wiens verantwoordelijkheid het gemeentelijke archeologiebeleid wordt uitgevoerd, al dan niet vergezeld door een externe archeologieadviseur.

De interviews zijn 'laagdrempelig' ingestoken. Er is expliciet meegedeeld dat het geen inspectie betreft, maar een verkennend onderzoek, waarbij het thema breed was ('Hoe gaat het bij jullie in zijn werk?').

Voor de interviews zijn vragen geformuleerd over de wijze waarop het archeologiebeleid belegd is binnen de gemeentelijke organisatie, over de vergunningverlening, over toezicht en handhaving, over illegale activiteiten met betrekking tot archeologie en over ervaringen met archeologische rijksmonumenten. Veel vragen zijn open geformuleerd om de geïnterviewden ruimte te bieden te vertellen over hun ervaringen met archeologie in het algemeen.

De gesprekken hebben plaatsgevonden tussen oktober 2017 en april 2018.



### 3 Gemeenten en archeologische monumentenzorg algemeen

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de omgang door gemeenten met archeologisch waardevolle terreinen en de verlening van omgevingsvergunningen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de gemeentelijke organisatie en de capaciteit voor archeologie; het vergunningverleningstraject, en het toezicht en de handhaving.

#### 3.1 Gemeentelijke organisatie en capaciteit voor archeologie

Archeologische monumentenzorg komt vrijwel altijd bij meerdere afdelingen aan de orde. In elk geval bij de afdeling vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), waar de 'archeologietoets' gedaan wordt, en bij een afdeling voor ruimtelijke ordening of (cultureel) erfgoed waar archeologiebeleid gemaakt wordt.

Vergunningaanvragen voor bouw- of sloopwerkzaamheden of anderszins komen inmiddels vrijwel altijd binnen via een digitaal omgevingsloket (OLO). De afdeling VTH of Ruimtelijke leefomgeving behandelt deze vergunningaanvragen. Er zit hier vrijwel nooit een archeoloog aan tafel. Via het bestemmingsplan wordt door plantoetsers getoetst of er 'iets moet met archeologie'. Als dat het geval is, dan wordt de vergunning doorgezet naar de gemeentelijke archeoloog of een (vaste) archeologieadviseur die extern wordt ingehuurd. Soms wordt op basis van de informatie op het bestemmingsplan rechtstreeks aan de vergunningaanvrager doorgegeven dat deze een archeologiebedrijf moet inschakelen.

##### *Capaciteit*

Gemeenten hebben weinig zicht op het aantal fte voor archeologie binnen hun gemeente. De werkzaamheden voor archeologische monumentenzorg zijn divers en vaak ondergebracht bij verschillende afdelingen en verschillende personen (zie hierboven).

Er kan onderscheid gemaakt worden in archeologen die direct voor de gemeente werken (ambtenaren) en archeologen die ingehuurd worden. Het valt op dat wanneer archeologen extern ingevlogen worden er veel minder fte beschikbaar is voor archeologie. Bij gemeenten met een eigen archeoloog is dit gemiddeld 0,87 fte (met een uitschieter naar 2 fte) tegenover gemiddeld 0,14 fte bij gemeenten met alleen externe inhuur. Dat is dus bijna een fulltime archeologieaanstelling tegenover werkzaamheden van maximaal vijf tot zes uur per week, ofwel zeven keer zoveel fte.

Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden in ambtenaren die archeoloog zijn en ambtenaren die dat niet zijn. Deze laatste zijn meestal algemeen aanspreekpunt voor erfgoedvragen (de 'beleidsadviseur erfgoed'), bijvoorbeeld over gebouwde monumenten, en hebben dan ook archeologie in hun portefeuille. Een algemene beleidsadviseur erfgoed is zelden een archeoloog. Vaker is het iemand met een achtergrond in de architectuur, bouwhistorie of ruimtelijke ordening. Soms hebben ze wel een of meerdere cursussen archeologie gevolgd. Als schatting geven zij aan dat gemiddeld 0,15 fte van hun aanstelling aan archeologie besteed wordt; voor het overige gaat de aandacht vooral uit naar gebouwde monumenten.

Van een regionale uitvoeringsdienst (RUD) of archeologisch steunpunt wordt relatief weinig gebruik gemaakt. Iets minder dan de helft gemeenten gaf aan deze soms te benaderen.

#### 3.2 Vergunningverlening

De gemeentelijke vergunningverlening voor archeologisch waardevolle terreinen verloopt over het algemeen prima. Alle geïnterviewde gemeenten gaven aan hiermee geen problemen te ervaren. Aan de hand van het bestemmingsplan wordt door plantoetsers eenvoudigweg bekeken of de locatie, waar de vergunningaanvraag betrekking op heeft, in een zone ligt met 'dubbelbestemming archeologie' en zo ja, wat de vrijstellingsgrenzen zijn. Als het terrein van het project waarvoor vergunning gevraagd wordt in een gebied met 'Waarde-Archeologie' ligt én de omvang van het terrein de vrijstellingsgrens overschrijdt, dan wordt de vergunningaanvraag intern doorgezet. Meestal naar een beleidsmedewerker van de afdeling ruimtelijke ordening of erfgoed, en soms naar een extern adviesbureau.

Deze beleidsmedewerker is meestal geen archeoloog; een medewerker van een extern bureau of freelance adviseur archeologie is dat doorgaans wel. Paradoxaal genoeg betekent dat niet

dat archeologie dan beter geborgd is. Ingehuurde archeologen zijn vaak niet op de hoogte van wat er allemaal speelt in een gemeente. Er is doorgaans weinig contact buiten het moment van inhuur/opdrachtverstrekking. Ruimtelijke ordening- of erfgoedmedewerkers geven aan dat het prettig is als de 'lijntjes kort zijn', en er gemakkelijk overleg kan plaatsvinden, ook tussendoor, en buiten de context van een specifieke vergunningaanvraag. Hierdoor is er meer oog voor archeologie buiten de strikte plantoets aan de hand van de dubbelbestemming en archeologische waarden. Extern ingehuurde archeologen en/of adviseurs hebben buiten de specifiek aan hen voorgelegde vergunning meestal geen zicht op alle ruimtelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen in een gemeente.

Zo gaf een geïnterviewde (een gemeentelijke beleidsmedewerker) aan dat hij geregeld bij de afdeling VTH binnenloopt. Hij kent de medewerkers, vertelt vaak over archeologie en krijgt goed mee waar vergunningplichtige plannen op stapel staan, die niet plaatsvinden op een gebied met dubbelbestemming archeologie.

Met name dit laatste is een gemis voor de ontwikkeling van archeologiebeleid. Het kan voor archeologen onbekend blijven waar terreinen verstoord zijn als in het stadium van de vergunningverlening geen noodzaak bestond om een archeoloog (of gemeentemedewerker met kennis van zaken) in te schakelen. En dit wordt dus vaak ook niet verwerkt in updates van archeologische (waarden)kaarten.

Daarnaast geldt dat, hoewel het procesmatige gedeelte van de vergunningverlening over het algemeen goed verloopt, het wel 'zelfbevestigend' werkt wat betreft archeologisch gezien kansrijke gebieden: gebieden met een lage archeologische waarde hebben doorgaans een veel hogere vrijstellingsgrens, waardoor er zelden (voor)onderzoek hoeft plaats te vinden. Hierdoor zal het beeld van de archeologisch laag gewaardeerde terreinen niet snel bijgesteld worden.<sup>10</sup> Dit is echter een consequentie van het gekozen systeem, waarin op het bestemmingsplan met verschillende archeologische waarden gewerkt wordt.

### *Knelpunten*

Hoewel een aantal knelpunten gesignaleerd konden worden, lijkt er geen sprake te zijn van ernstige knelpunten.

Sommige geïnterviewden gaven aan door de 'knip' in de voorafgaande plantoets en de eventuele invulling van archeologisch onderzoek in de vergunningverlening, te ervaren dat er weinig zicht is op het geheel. Gaat het wel altijd goed, of glippen er door de strikte toets geregeld gevallen door waar archeologisch onderzoek eigenlijk wel wenselijk was geweest?

Ook werd door enkelen gemeld dat er weinig ruimte is voor maatwerk. Zo valt een terrein van een vergunningaanvraag soms qua vrijstellingsgrens net buiten een onderzoeksverplichting, terwijl er wel behoefte is aan aanscherping van de kennis aldaar. Of soms zou op basis van nieuwe inzichten juist wel onderzoek op dat terrein gewenst zijn, maar is de verwachtings- en beleidsadvieskaarten nog niet bijgewerkt op de kaart. Plantoetsers passen de regels soms heel strikt toe en bieden daar dan geen ruimte voor.

Een derde punt is dat bestemmingsplannen slechts eens in de tien jaar aangepast hoeven te worden en eventueel ook nog eenmaal voor tien jaar actueel verklaard kunnen worden. Het bestemmingsplan loopt daardoor niet altijd parallel met nieuwe archeologische inzichten en eventueel benodigde aanpassingen van de archeologische waarden- en beleidskaart.

Sommige geïnterviewden, ten slotte, gaven aan ernaar te streven nog meer vooraan in het ruimtelijke ontwikkelingstraject een rol te willen spelen: ze willen in de fase van het aanpassen of vernieuwen van bestemmingsplannen aan tafel zitten. Soms worden er daardoor in dat stadium al archeologische bureau- en booronderzoeken uitgevoerd, waarmee de archeologische verwachtingswaarden aangescherpt kunnen worden en de terreinen met dubbelbestemming archeologie nauwkeuriger bepaald kunnen worden. Een dergelijke werkwijze werkt bijna alleen als de gemeente zelf een archeoloog in dienst heeft, of ten minste een beleidsmedewerker erfgoed met een meer dan gemiddelde kennis van archeologie. Een grote affiniteit voor archeologie werkt daarbij merkbaar goed voor het archeologiebeleid in een gemeente.

### *Spanningsveld*

Bij de archeologische vergunningverlening wordt wel met regelmaat een spanningsveld ervaren op het gebied van de belangenafweging. Wanneer archeologische belangen tegenover economische belangen staan, is de keuze meestal snel gemaakt. Ook door de hoge druk op

de Nederlandse grond wordt behoud *in situ* niet snel als reële optie in aanmerking genomen. Dit wordt evenwel niet zozeer als een knelpunt ervaren, maar wel als een beperking in de beoordelingsruimte, waarin archeologische belangen dan dikwijls aan het kortste eind trekken. Met het oog op de grote bouwopgave en energietransitie in de nabije toekomst zou dit overigens wel een belangrijk knelpunt kunnen worden.<sup>11</sup>

### 3.3 Toezicht en handhaving

#### *Toezicht*

Er wordt over het algemeen weinig toegezien op de archeologische voorschriften bij omgevingsvergunningen. De helft van de geïnterviewde gemeenten geven aan dat dit in het geheel niet gebeurt. De reden hiervoor is gebrek aan kennis bij de afdeling VTH, gebrek aan capaciteit en prioritering. Als er wel wordt toegezien dan is dat meestal in de vorm van een papieren toets achteraf ('Is er een rapport over de archeologische werkzaamheden?'). Twee gemeenten gaven aan regelmatig de hulp van amateurarcheologen in te roepen. Deze gaan dan kijken bij archeologische veldwerkzaamheden, of juist voorafgaand daaraan bij de voorbereidende werkzaamheden, zoals sloopactiviteiten.

Als een gemeente een eigen archeoloog in dienst heeft, of de archeologische onderdelen van een vergunningverlening expliciet bij een externe (archeologische) adviseur belegt, dan wordt er meer aan 'toezicht' gedaan, in die zin dat de gemeentearcheologen/archeologieadviseurs regelmatig langsgaan in het veld en contact onderhouden over de voortgang van de archeologische werkzaamheden. Daardoor komen misstanden en/of overtredingen makkelijker aan het licht.

Overigens bleek tijdens de interviews dat soms onduidelijkheid bestond over welk toezicht bedoeld werd. Meestal werd er vanuit gegaan dat bedoeld wordt op toezicht op de uitvoering van de (kwaliteit van de) archeologische werkzaamheden – dus toezicht op de archeologische uitvoerder –, terwijl de vraag gericht was op het toezicht op de juiste naleving van de archeologische voorschriften gekoppeld aan de omgevingsvergunning, toezicht op de vergunningaanvrager dus.

Deze verwarring wordt versterkt door het feit dat archeologische programma's van eisen soms als onderdeel van de vergunningvoorwaarden opgenomen worden, en er dan in feite ook door de gemeente toezicht gehouden zou kunnen worden op de kwaliteit van het archeologisch onderzoek.

#### *Handhaving*

Van handhaving is in de praktijk eigenlijk geen sprake. Dit heeft twee oorzaken. Dat komt enerzijds door het feit dat er weinig toezicht is, anderzijds door de opvatting dat als er iets mis is gegaan op het vlak van archeologie de schade toch al geleden is, en deze doorgaans ook onherstelbaar is ('weg is weg'). Handhaven heeft dus geen zin. Geen enkele geïnterviewde gemeente heeft ooit bestuurs- of strafrechtelijke stappen gezet. De meest gekozen vorm van handhaving is (dreiging met) stillegging en legalisering achteraf. Daarbij geven de geïnterviewde gemeenten aan dat er nauwelijks overtredingen worden vastgesteld. Men heeft de indruk dat het erg goed gaat.

#### *Monitor Erfgoedinspectie*

In de monitor 'Monumenten en Archeologie' (2017-2018) heeft 80% van de gemeenten aangegeven dat zij (meestal) toezien op de naleving van de archeologische voorschriften bij een omgevingsvergunning (tegenover 50% bij de geïnterviewde gemeenten). 11% van deze gemeenten (40) heeft in de monitor aangegeven dat er tijdens het toezicht overtredingen van de omgevingsvergunning met betrekking tot archeologie zijn geconstateerd.

Ook over handhaving komt uit de monitor een iets ander beeld naar voren. Hoewel in de meeste gevallen alleen informatie wordt ingewonnen over wat er is mis gegaan, en in 33% van de gevallen er gekozen wordt voor legalisatie achteraf, blijken de gemeenten een keur aan handhavingsmiddelen in te zetten: er is in sommige gevallen bestuursdwang toegepast, een dwangsom opgelegd of aangifte gedaan bij de politie en enkele malen is de vergunning zelfs ingetrokken.

## 4 Gemeenten en archeologische rijksmonumenten

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de kennis bij gemeenten over de aankomende wetswijziging, hun gedachtes hierover en hun ervaringen met archeologische rijksmonumenten binnen hun gemeente. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de vergunningverlening; de archeologische rijksmonumenten op bestemmingsplannen; het verschil tussen archeologisch waardevolle terreinen en rijksmonumenten en het toezicht en de handhaving. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en een drietal aanbevelingen voor de minister.

### 4.1 Vergunningverlening van Rijk naar gemeente

#### *Bekendheid met nieuwe vergunningverlening*

Drie kwart van de geïnterviewde gemeenten gaf aan op de hoogte te zijn van de op stapel staande wetswijzigingen over de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten. Geen enkele gemeente heeft zich hier echter al in verdiept. Zo is het voorgenomen onderscheid tussen de enkelvoudige en meervoudige vergunningaanvragen niet bekend. Bovendien is niet duidelijk welk doel dit dient. De algemene gedachtegang bij de gemeenten was dat als ze de monumentenvergunning verlenen bij een meervoudige aanvraag, ze dit net zo goed kunnen doen bij een enkelvoudige aanvraag. Nut en noodzaak van het onderscheid wordt niet begrepen.

Ook het advies- en instemmingsrecht van de minister was bij de meesten niet bekend of niet duidelijk. Zij vroegen zich spontaan af of dit als een 'soort vetorecht' beschouwd moet worden. En zo ja, waarom zouden ze dan niet direct om het oordeel van de minister vragen en zelf nog het werk doen? Dat zou dubbel werk besparen en mogelijke conflictsituaties voorkomen, zo was de gedachte.

#### *Zorgen*

35% van de geïnterviewde gemeenten juicht de wetswijziging in principe toe. Zij zien het als een logische vervolgstap in de trend van decentralisering en zien voordelen qua efficiency in het traject van de vergunningsverlening. 30% van de geïnterviewde gemeenten is neutraal in hun oordeel; 35% maakt zich zorgen over de plannen. Zij juichen het voornemen niet toe en verwachten dat archeologische rijksmonumenten hierdoor minder goed beschermd zullen zijn. Zij geven aan minder garanties te kunnen bieden voor de instandhouding van de archeologische rijksmonumenten, met name door lokale politieke druk en lokale economische belangen. Zij beschouwen het Rijk – de 'grote broer op de achtergrond', die minder gevoelig is voor lokale druk en lokale belangen – in dat geval als een belangrijke ondersteuning.

Gemeenten hebben vragen over de vergunningstermijn. Gemeenten moeten doorgaans binnen acht weken een besluit nemen over een vergunningaanvraag. De huidige termijn waarbinnen het Rijk moet beslissen op een aanvraag voor een monumentenvergunning is 28 weken. Gemeenten vragen zich af binnen welke termijn het Rijk in de toekomst het advies- en instemmingsrecht moet verlenen, en in welke fase van de vergunningsaanvraag het Rijk geïnformeerd moet worden (zie ook tekstvak 3).

Ten slotte gaf ook een deel van de geïnterviewde gemeenten (30%) aan niet voorbereid te zijn op de komende wetswijziging. Niet qua inhoudelijke werkzaamheden noch qua capaciteit.

#### *Monitor Erfgoedinspectie*

Gelet op de monitorresultaten van de Erfgoedinspectie tekent zich eenzelfde beeld af. In de Monitor 2017-2018 geeft 29% van de gemeenten met archeologische rijksmonumenten aan onvoldoende personeel beschikbaar te hebben voor de taakuitvoering op het gebied van archeologie (zie ook figuur 1 voor een overzicht per provincie). De vraag of er in de komende jaren ondersteuning nodig is voor taken op het gebied van archeologie beantwoordt 48% van de gemeenten met archeologische rijksmonumenten met ja. De behoefte bestaat vooral uit kennis, en extra fte.

Provincie	Ja %	Nee %
Drenthe	50%	50%
Flevoland	75%	25%
Friesland	56%	44%
Gelderland	75%	25%
Groningen	50%	50%
Limburg	60%	40%
Noord-Brabant	77%	23%
Noord-Holland	88%	13%
Overijssel	79%	21%
Utrecht	50%	50%
Zeeland	82%	18%
Zuid-Holland	94%	6%
Totaal	71%	29%

**Figuur 1.** Percentage gemeenten met archeologische rijksmonumenten (per provincie) dat aangeeft onvoldoende personeel te hebben voor de taakuitvoering op het gebied van archeologie. **NB** dit wordt een grafische weergave (kaartje Nederland).

#### 4.2 Archeologische rijksmonumenten op bestemmingsplannen

65% van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat de archeologische rijksmonumenten op de bestemmingsplannen staan. Bij verdere navraag blijkt echter dat het vaak niet helemaal bekend is of ze er wel of niet opstaan, en bij een enkele controle blijkt het antwoord niet te kloppen. Enkele gemeenten geven aan dat sommige rijksmonumenten er wel en andere er niet op staan.

De indruk bestaat dat het niet eenduidig geregeld is, althans in elk geval niet op eenduidige wijze uitgevoerd wordt. Volgens sommige gemeenten mogen archeologische rijksmonumenten niet op gemeentelijke bestemmingsplannen aangegeven worden, en gaan de 'bestemmingsplanpuristen er zelfs voor liggen' als zij dit willen. Volgens de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed horen archeologische rijksmonumenten echter wel op het bestemmingsplan.<sup>12</sup> Maar de Raad van State ziet dit juist weer anders; zij geeft aan dat deze er niet op thuishoren (zie tekstvak 4).

Gemeenten geven echter aan er wel behoefte aan te hebben dat reeds op bestemmingsplannen zichtbaar is dat op bepaalde locaties archeologische rijksmonumenten liggen. Het zorgt voor de burger voor een onverwachte - en onplezierige -, verrassing als blijkt dat op de locatie van hun plannen een archeologisch rijksmonument aanwezig is, waarvoor ook nog een vergunning aangevraagd moet worden. Zeker als zij zelf al eerder via ruimtelijkeplannen.nl het bestemmingsplan hebben bestudeerd, en daarop niets te bespeuren viel over de aanwezigheid van een, in de regel ondergronds, rijksmonument dat doorgaans veel beperkingen aan de (bouw)mogelijkheden en ontwikkelplannen oplegt (vanwege het behoud *in situ*-uitgangspunt).

Twee gemeenten gaven aan om deze reden de rijksmonumenten niet als dubbelbestemming op het bestemmingsplan te zetten, maar uitdrukkelijk met een zogenaamde functieaanduiding. De vraag is echter of dit bij de Raad van State niet op hetzelfde bezwaar

zou stuiten als vermeld met betrekking tot de dubbelbestemming 'Waarde-Archeologie' (zie ook tekstvak 3).

De meeste gemeenten zijn er voorstander van archeologische rijksmonumenten in het bestemmingsplan op te nemen. Dit vanwege de signalerende functie en ten behoeve van de informatievoorziening aan burgers en bedrijven.

#### *Monitor Erfgoedinspectie*

Het is in dit kader ook opvallend dat in de Monitor 2017-2018 van de Erfgoedinspectie 225 gemeenten aangeven in alle of ten minste een deel van de bestemmingsplannen archeologische rijksmonumenten opgenomen te hebben. Nu uit de interviews bleek dat een deel van de geïnterviewden het onderscheid tussen archeologische waardevolle terreinen en archeologische rijksmonumenten niet helder op het netvlies heeft en daardoor een verkeerd antwoord geeft, kan er vanuit gegaan worden dat dit bij het invullen van de Monitor ook is gebeurd. Zeker nu 225 gemeenten dit hebben aangegeven, terwijl er maar 219 gemeenten met archeologische rijksmonumenten zijn. Waarschijnlijk wordt het onderscheid tussen archeologisch waardevolle terreinen en archeologische rijksmonumenten niet door iedereen opgemerkt. Deze uitkomst ondersteunt het beeld dat gemeenten straks bij hun afwegingskader mogelijk geen onderscheid zullen maken tussen archeologisch waardevolle terreinen en archeologische rijksmonumenten (zie hieronder in paragraaf 4.3).

#### *Tekstvak 3 Tijdsad vergunningverlening*

Voor omgevingsvergunningen is het uitgangspunt dat op een aanvraag de reguliere voorbereidingsprocedure (van de Awb) toepassing is (doorgaans acht weken). Hierop bestaan enkele uitzonderingen.

Zo is op de voorbereiding van het besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (van de Awb) van toepassing (doorgaans 28 weken).

Maar ook hierop bestaat weer een uitzondering: op archeologisch vooronderzoek op het rijksmonument waarbij de bodem wordt verstoord of, bij cultureel erfgoed onder water, waarbij het roerende deel van het archeologisch monument verstoord, verplaatst of gewijzigd wordt, is weer de reguliere voorbereidingsprocedure van 8 weken toepassing.

De achtergrond hiervan is dat bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument doorgaans een rapport verstrekt moet worden met een (nadere) waardenstelling van dat deel van het archeologisch monument dat door de voorgenomen ingreep zal worden verstoord. Om tot een dergelijk rapport te komen is archeologisch vooronderzoek vereist. Dit heeft tot doel om informatie over de archeologie op de plaats van de voorgenomen ingreep te krijgen en zo nauwkeurig te kunnen vaststellen wat de gevolgen van die ingreep op het archeologisch monument zullen zijn. De uitkomsten van dit vooronderzoek worden gebruikt bij de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de rijksmonumentenactiviteit, die voor de voorgenomen ingreep vereist is.

Dit vooronderzoek zelf is ook een rijksmonumentenactiviteit (verstoring) en daarmee ook vergunningplichtig. Het is echter niet wenselijk dat ook de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het archeologische vooronderzoek via de uitgebreide procedure verloopt. Hetzelfde geldt voor ander archeologisch vooronderzoek op het rijksmonument, bijvoorbeeld voorafgaand aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het kader van de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan (nota van inlichtingen Omgevingsbesluit, p. 343-344).

Desalniettemin is het tijdsad voor een vergunningverlening met betrekking tot een archeologisch rijksmonument daarmee in de regel 8 + 28 weken.

### **4.3 Verschil tussen archeologisch waardevolle terreinen en rijksmonumenten**

Bijna de helft van de geïnterviewde gemeenten gaf aan geen belangrijk verschil te zien tussen archeologische rijksmonumenten en archeologische waardevolle terreinen (met een dubbelbestemming archeologie). Slechts 15% van de geïnterviewde gemeenten gaf aan dat het 'absolute' streven naar behoud *in situ* van rijksmonumenten het belangrijkste verschil is tussen archeologische rijksmonumenten en niet-rijksbeschermden archeologische vindplaatsen. 30% van de geïnterviewden gemeenten wist wel een verschil te noemen, bijvoorbeeld juridische status of vindplaats van nationaal/bovenregionaal belang, maar koppelde daar vervolgens geen consequenties aan. Voor ruim 30% van deze groep zou het ook geen reden zijn een ander afwegingskader te hanteren bij de beoordeling van de vergunningverlening (zie hieronder).

#### *Afwegingskader archeologische monumentenvergunning*

Slechts 40% van de geïnterviewde gemeenten gaf aan dat zij bij de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten een ander afwegingskader zou hanteren dan het afwegingskader dat gehanteerd wordt bij de (omgevings)vergunningverlening voor archeologisch waardevolle terreinen. De meesten gaan er vanuit dat zij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een archeologisch rijksmonument op dezelfde wijze zullen uitvoeren als in het geval van een vergunningsaanvraag op een archeologisch waardevol terrein.

Hoewel behoud *in situ* een (Malta-)streven is dat in principe ook geldt voor archeologisch waardevolle terreinen, geeft de helft van de geïnterviewde gemeenten aan dat dit bij vergunningaanvragen niet in overweging wordt genomen. De andere helft neemt dit wel mee in de beoordeling, maar geeft tegelijkertijd aan dat er in de praktijk niet vaak voor gekozen wordt. Dit zal voor archeologische rijksmonumenten niet anders zijn.

#### **4.4 Toezicht en handhaving**

Zoals in hoofdstuk 3 besproken, ziet de helft van de geïnterviewde gemeenten niet toe op de naleving van de archeologische voorschriften in een omgevingsvergunning. Er is geen kennis noch capaciteit voor. In het geval er wel sprake is van enige mate van toezicht, dan is dit in een kwart van de gevallen alleen een papieren toets achteraf ('Is er een rapport?'). De overige gemeenten houden niet stelselmatig toezicht, maar, afhankelijk van verschillende omstandigheden, gaat een archeologieadviseur of gemeentearcheoloog tijdens de graafwerkzaamheden op veldbezoek. Sommige gemeenten laten amateurarcheologen een oogje in het zeil houden.

Handhaving is nog minder aan de orde. Slechts een kwart van de gemeenten geeft dat er wel eens gehandhaafd is. Maar ook hiervoor is onvoldoende kennis en capaciteit in huis. Bovendien, zo geven enkele gemeenten aan, wordt het nut er niet van ingezien ('weg is weg'). Schade aan archeologische vindplaatsen is onherstelbaar, zo is de gedachte. Het enige dat dan nog rest is legalisering achteraf, zou luidt het oordeel.

Het ligt niet in de verwachting dat dit anders zal zijn bij toezicht en handhaving met betrekking tot vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten.

#### **4.5 Conclusie en aanbevelingen**

##### *Risico*

Vooralsnog bestaat de indruk dat het verleggen van de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten van Rijk naar gemeente de instandhouding van de rijksmonumenten kwetsbaarder maakt. Die verwachting is gebaseerd op de volgende constatering. In de eerste plaats staat bij gemeenten het uitgangspunt van *in situ*-behoud minder op het netvlies. In de tweede plaats geven gemeenten aan dat het door de lokale economische en politieke belangen, en druk die hiervan uitgaat, moeilijker zal zijn om *in situ*-behoud na te streven. Ten slotte gaf 30% van de geïnterviewde gemeenten aan niet voorbereid te zijn op de komende wetswijziging: niet qua inhoudelijke werkzaamheden noch qua capaciteit.

Eenzelfde beeld komt uit de monitor Erfgoedinspectie 2017-2018 naar voren: 29% van de gemeenten met archeologische rijksmonumenten gaf aan onvoldoende personeel beschikbaar te hebben voor de taakuitvoering op het gebied van archeologie. De vraag of er in de komende jaren ondersteuning nodig is voor taken op het gebied van archeologie beantwoordt 48% van de gemeenten met archeologische rijksmonumenten met ja. De behoefte bestaat vooral uit kennis, en extra fte.

Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de volgende zaken:

1. het onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige aanvragen;
  2. de vergunningverleningstermijnen;
  3. (de inpassing hierin van) het advies- en instemmingsrecht van de Minister.
- Een en ander roept vragen op en gemeenten hebben behoefte aan voorlichting.

De Erfgoedinspectie doet de volgende aanbevelingen:

### *Aanbevelingen*

1. Licht, vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, gemeenten met archeologische rijksmonumenten duidelijk voor over de betekenis van het onderscheid tussen archeologische rijksmonumenten en archeologisch waardevolle terreinen, specifiek met het oog op het afwegings- of beoordelingskader voor de vergunningverlening. Het is denkbaar dat een groot deel van de gemeenten hetzelfde beoordelingskader als voor onbeschermde archeologische vindplaatsen zal hanteren, waardoor archeologische rijksmonumenten, vaker dan nu het geval is, niet *in situ* behouden zullen worden en/of er frictie kan ontstaan door het adviesrecht met instemming.
2. Het is raadzaam een heldere toelichting te geven aan gemeenten met archeologische rijksmonumenten, ook al wordt de voorgenomen wetswijziging over vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet uitgelegd; onder meer is er behoefte aan een stappenplan met tijdspad en een toelichting op de betekenis van de adviesbevoegdheid en de instemmingsregeling.
3. Onderzoek de mogelijkheden voor het zichtbaar maken van archeologische rijksmonumenten op bestemmingsplannen (straks omgevingsplannen). Zeker nu daar klaarblijkelijk bij gemeenten ook behoefte toe bestaat. Het op eenduidige wijze kenbaar maken of weergeven van archeologische rijksmonumenten op bestemmingsplannen (straks omgevingsplannen) zal bijdragen aan het voorkomen van ongewenste verrassingen alsook bijdragen aan bekendheid met vindplaatsen waarvoor een *in situ*-behoud-beleid geldt.

#### *Tekstvak 4 De Raad van State over archeologisch rijksmonumenten op bestemmingsplannen*

In 2015 heeft de Raad van State zich uitgelaten over het aangeven van archeologische rijksmonumenten op bestemmingsplannen. De raad van de gemeente Loppersum (i.c. verweerder) had archeologische rijksmonumenten als dubbelbestemming 'Waarde - Archeologie 1' op het bestemmingsplan gezet. Volgens een aantal appellanten was dit ten onrechte, omdat monumentenbescherming reeds via de Monumentenwet 1988 is geregeld. De Raad van State heeft hen hierin gelijk gegeven. De (gemeente)raad had betoogd voor deze constructie te kiezen, louter met het oog op *informatievoorziening* voor de bestemmingsplangebuiker en dat niet beoogd werd verderstrekkende verplichtingen in het leven te roepen dan die reeds voortvloeien uit de Monumentenwet 1988. De dubbelbestemming 'Waarde 1 - Archeologie' was dus slechts opgenomen ter verduidelijking van de reeds aangewezen archeologische monumenten, aldus de (gemeente)raad. Volgens de Raad van State biedt de Wet ruimtelijke ordening evenwel geen ruimte om met het oog op informatieverstrekking bestemmingen op te nemen in een bestemmingsplan (artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening): 'Desgewenst had de raad hiervoor de plantoelichting kunnen gebruiken. Het bestemmingsplan is zuiver bedoeld om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingen aan te wijzen en met het oog op die bestemming regels te geven. Voor informatievoorziening is dit uitdrukkelijk niet bedoeld' (ECLI:NL:RVS:2015:2367, paragraaf 7; 7.1; 7.2.1).



## Bronnen

Afbeeldingen: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, licentie, CC-BY-SA 4.0 ([Creative Commons Naamsvermelding-GelijkDelen 4.0](#))

Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit).

Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Besluit omgevingsrecht).

Erfgoedwet. Wet van 1 juli 2016.

Monumentenwet 1988. Wet van 23 december 1988 tot vervanging van de Monumentenwet.

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Memorie van Toelichting ,Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3.

Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening).

<http://beeldbank.cultureelerfgoed.nl/>

<https://cultureelerfgoed.nl/monumentenregister>

<https://erfgoedenruimte.nl/erfgoed-het-bestemmingsplan>

ECLI:NL:RVS:2015:2367.

## Noten

---

<sup>1</sup> Zie artikel 1.1 Erfgoedwet: *archeologisch monument*: terrein dat deel uitmaakt van cultureel erfgoed vanwege de daar aanwezige overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden, met inbegrip van die overblijfselen, voorwerpen en sporen.

<sup>2</sup> Overigens waren dit er bij aanvang van het onderhavige onderzoek 1.450. In de afgelopen twee jaren zijn vijftien nieuwe rijksmonumenten aangewezen, en is er een afgevallen.

<sup>3</sup> Zie artikel 9.1 lid 1 Erfgoedwet en artikel 11 Monumentenwet.

<sup>4</sup> Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). En zie ook MvT Omgevingswet, p. 157-160.

<sup>5</sup> Als in het vervolg van dit rapport over minister gesproken wordt, wordt altijd bedoeld de minister van OCW.

<sup>6</sup> Art. 38a Monumentenwet 1988.

<sup>7</sup> Art. 38 Monumentenwet 1988.

<sup>8</sup> Art. 5.2 Besluit omgevingsrecht.

<sup>9</sup> <https://cultureelerfgoed.nl/monumentenregister> (laatst bekeken d.d. 10-02-2018).

Inmiddels heeft Nederland door samenvoegingen overigens iets minder gemeenten. En door nieuwe aanwijzingen is het aantal archeologische rijksmonumenten gedurende dit onderzoek iets toegenomen, evenals het aantal gemeenten dat een of meer archeologische rijksmonumenten op zijn grondgebied heeft (dat zijn er inmiddels 224).

<sup>10</sup> Terreinen met een lage kans op archeologische waarden hebben vaak een hoge vrijstellingsgrens waardoor er veel minder vaak onderzoek gedaan wordt dan op terreinen met een hoge verwachtingswaarde, die een veel lagere vrijstellingsgrens hebben. Er zullen dus ook om die reden minder vaak vindplaatsen aangetroffen worden, waarmee het beeld van de lage waarde bevestigd wordt. Omgekeerd geldt hetzelfde voor de terreinen met een hoge waarde.

<sup>11</sup> Zie de visie van de Rijksbouwmeesters in 'Panorama Nederland', december 2018: 'In Nederland wordt gemiddeld acht hectare per dag aan het landelijk gebied onttrokken voor verstedelijking in de vorm van woonwijken en bedrijventerreinen.'

(<https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2018/12/06/panorama-nl>).

<sup>12</sup> Op de RCE-website staat hierover te lezen: 'In verschillende onderdelen van het bestemmingsplan kan cultureel erfgoed aan de orde komen. (...). Naast het gemeentelijke beleid ten aanzien van erfgoed zijn er ook erfgoedwaarden van provinciaal, nationaal of internationaal belang die de gemeente op moet nemen in het bestemmingsplan. Dit zijn werelderfgoederen, gebouwde rijksmonumenten, archeologische rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Sommige van deze erfgoedwaarden zijn al beschermd via de Erfgoedwet zoals de gebouwde en archeologische rijksmonumenten. Gemeentelijke en provinciale monumenten worden beschermd op basis van de gemeentelijke of provinciale erfgoedverordening'. Zie: <https://erfgoedenruimte.nl/erfgoed-het-bestemmingsplan> (laatst bekeken d.d. 09-07-2018).

---

Erfgoedinspectie | *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

Postbus 16478 | 2500 BL Den Haag  
info@erfgoedinspectie.nl | [www.erfgoedinspectie.nl](http://www.erfgoedinspectie.nl)

Den Haag, december 2018 | ISBN 978-90-829187-1-7