

EDWIN RAAP

De rol van de archeologie in de RO na de invoering van gewijzigde monumentenwet.

Met de gewijzigde tekst van de monumentenwet in de Tweede Kamer, lijkt het er toch op dat het Verdrag van Malta zijn wettelijke verankering krijgt in ons land. Veel is er al gepubliceerd over wat dit voor de archeologie en het archeologisch bestel betekent. Telkenmale krijgt ook de Ruimtelijke Ordening (in het vervolg aangeduid met RO) daarbij enige aandacht, omdat de gevolgen op dit facetbeleid het grootst zijn. Veel archeologen zijn echter naar onze mening onvoldoende op de hoogte van de procedures in ons land rondom de RO en de mogelijkheden voor de archeologie om hierin een rol te spelen. Omgekeerd geldt hetzelfde: partijen die direct betrokken zijn bij planvormingsprocessen, zien de komende verplichting tot uitvoeren van archeologisch vooronderzoek als een hinderlijke sta-in-de-weg voor de realisatie van de plannen, die alleen maar vertragend werkt en dus geld kost. Dit artikel gaat in op het proces van planvorming in de RO en de handhaving en geeft aan op welke wijze het AMZ-proces hiermee parallel kan lopen. Centraal staat een door ArcheoLogic/Past2Present ontwikkeld model over RO en AMZ.

Parallel versus serieel

Een vooroordeel dat wijd en zijd ingang vindt bestaat er uit, dat de archeologie de planvorming ernstig vertraagt, frustreert, duurder maakt en eigenlijk alleen maar in de weg zit. De vertraging zit dan in het extra onderzoek – lopend van bureauonderzoek tot proefsleuven en eventueel opgraven. De frustratie zit in de angst dat de mooie plannen aangepast moeten worden, wat dus meerkosten met zich meebrengt. Vanzelfsprekend is de werkelijkheid een stuk genuanceerder. Maar tot op zekere hoogte zijn de bedenkingen die vanuit de RO worden ingebracht goed voor te stellen.

De kennis van de gemiddelde archeoloog over de plaats van de resultaten van zijn of haar werk in de RO is niet bijzonder groot. Tijdens de cursus Cultuurhistorie in de RO, die mede door de SNA in 2002 werd georganiseerd, bleek het kennisniveau van de archeologische deelnemers achter te blijven bij dat van de vertegenwoordigers van de particuliere monumenten-

zorgers als de Bond Heemschut. Dit is overigens geen verwijt, en het is vooral te verklaren vanuit het feit dat de monumentenwereld zich al langer bemoeit met ruimtelijke planvorming. Wel is het tijd voor een inhaalslag. Daarvoor is het noodzakelijk in te gaan op hoe de RO-plannen tot stand komen en welke procedures hierbij doorlopen worden.

Van belang is allereerst dat de archeologie, en de cultuurhistorie in het algemeen (gebouwde monumenten en historisch cultuurlandschap), wil het een volwaardige plek krijgen in de RO, tijdig en op een juiste wijze ingebracht raakt in de planvorming. Tijdig is dan vooral niet als een Bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd, maar al veel eerder. Daarmee kunnen de belangrijkste bezwaren – vertraging, frustratie en meer geld – al voor een belangrijk deel worden ondervangen. In plaats van na afloop, als de plannen al min of meer gereed zijn, nog eens de archeologie een plek proberen te geven, kan dus veel beter parallel aan de ruimtelijke planvorming, het archeologisch vooronderzoek worden uitgevoerd.

Het door de ROB ontwikkelde model van het AMZ-proces kan hierbij goed gebruikt worden, maar wij zetten hier twee andere figuren naast. Daarin zetten wij de procesgang van de AMZ wat betreft het vooronderzoek naast de gebruikelijke procesgang in de RO. Dan blijken er voldoende momenten te zijn waarin de archeologische procesgang dienstbaar kan zijn aan de RO-praktijk van tegenwoordig. We lichten dit hieronder toe aan de hand van twee veel gebruikte instrumenten in de RO: het Ontwikkelingsgerichte Plan en de Zelfstandige Projectprocedure (ZPP).

Het Ontwikkelingsgerichte Plan

In het kader van voorgenomen bodemversturende activiteiten die voortvloeien uit bouwplannen, schrijft de nieuwe wettekst voor, dat aan de archeologie aandacht moet worden besteed. Volgens de AMZ kan dit op verschillende wijzen. De eerste stap is het uitvoeren van bureauonderzoek. De resultaten hiervan kunnen al snel in het stedenbouwkundig plan worden ingepast. Bijvoorbeeld via het aangeven van die plekken waar de archeologische verwachting middelhoog tot hoog is. Er zou dan bijvoorbeeld een reservering van groenstructuren worden gedaan, zonder nadere invulling.

De tweede stap, gesteld dat het bureauonderzoek aanleiding geeft tot dit vervolg, bestaat uit het verkennende en karterende veldonderzoek; het booronderzoek in het algemene spraakgebruik. Opnieuw kunnen archeologen en plannenmakers zich de vraag stellen, of de resultaten ingepast zouden kunnen worden in de stedenbouwkundige planvorming.

Op deze wijze doorgeredeneerd, worden de resultaten van elke stap in het AMZ-proces beoordeeld in het licht van het ste-



Tekening: H. van der Beek, ArcheoLogic/Past2Present



Tekening H. van der Beek, ArcheoLogic/Past2Present

denbouwkundig plan in wording. Als een vindplaats ingepast kan worden in het stedenbouwkundig plan, dan is er verder geen noodzaak om die vindplaats aan een verder onderzoek te onderwerpen. De eventuele volgende stappen die leiden tot de formele selectie van de vindplaats blijven dan dus achterwege. Er is wel een minimum niveau waarop de vindplaats bekend moet zijn: de vindplaats moet horizontaal en verticaal goed begrensd zijn. Zonder begrenzing is een vindplaats niet in te passen en kan niet op de plankaart weergegeven worden. De verticale begrenzing is een randvoorwaarde voor de bouw- en aanlegvergunningen. De waarden die tijdens het archeologische vooronderzoek niet ingepast kunnen worden komen (na afronding van het vooronderzoek) in de selectieprocedure. Als het resultaat van de selectie is dat de waarde behouden moet blijven, dan is de afweging aan de orde of de waarde beschermd of opgegraven wordt. Beschermen heeft beleidsmatig de voorkeur en leidt tot aanpassing van het stedenbouwkundige plan. Als dat niet mogelijk is dan rest de oplossing van de opgraving. Een opgegraven vindplaats wordt niet opgenomen op de plankaart.

De Zelfstandige Projectprocedure

Een Zelfstandige Projectprocedure (ZPP) is een vrijstelling van een bestemmingsplan met het doel om een concreet plan te verwezenlijken dat binnen het vigerende plan niet is toegestaan. Er wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een vrijstelling aan te vragen en de aard van de aanvragen is heel divers. Het kan bijvoorbeeld handelen om de vergroting van het bouwvolume voor een toegestane functie, het veranderen van de bestemming van een gebouw of terrein, of het stichten van een nieuw gebouw met een niet toegestane functie. Het merendeel van de ZPP's beslaat een relatief klein

plangebied en heeft een relatief klein bouwplan. Om die reden heeft de provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld het beleid ontwikkeld om bij ZPP's met een ruimtebeslag < ½ ha (= 5.000 m²) en minder dan drie bouwvolumes (bijvoorbeeld een woonhuis, stal, schuur, bedrijfsruimte) geen archeologische verplichtingen op te leggen, tenzij een AMK-terrein of monument samenvalt met het plangebied. In het archeologische bestel in wording is het aan de gemeente om archeologische verplichtingen te verbinden aan een ZPP. De gemeente heeft besloten om de provinciale indeling in kleine en grote ZPP's te handhaven.

Bij kleine Zelfstandige Projectprocedures wordt het archeologische vooronderzoek ingevuld door bouwbegeleiding. Dit heeft twee voordelen voor de initiator van het ZPP: de vrijstellingsprocedure hoeft niet te wachten op de resultaten van het vooronderzoek en bouwbegeleiding is aanzienlijk goedkoper dan het alternatief. De bouwbegeleiding vervangt het karterend veldonderzoek (meestal boren) en het waarderend veldonderzoek (meestal proefsleuven). Indien tijdens de bouwbegeleiding hoge tot zeer hoge waarden worden aangetroffen, dan kan alsnog besloten worden tot het treffen van maatregelen. Dit aspect is vermeld in het voorschrift. Vanuit het perspectief van de archeologische monumentenzorg is bouwbegeleiding een goed middel om verwachtingskaarten te evalueren en bij te stellen.

Aanlegvergunningenstelsel en handhaving

Op de hierboven beschreven wijze lijkt de archeologie een plaats in het RO-proces te kunnen krijgen. Maar na de planvorming begint pas het echte werk: het handhaven. Op basis van diverse vooronderzoeken, in welke vorm dan ook, kunnen

MILIEU EN ARCHEOLOGIE

de belangrijkste archeologische waarden zijn ingepast en is in het bestemmingsplan bijvoorbeeld besloten dergelijke terreinen onder het zgn. aanlegvergunningstelsel te brengen. Dit betekent, dat voor iedere bouwaanvraag op zo'n terrein, er een vergunning vereist is (deze vergunning komt in de plaats van de ooit voorgestelde archeologievergunning). In die vergunning zijn verschillende bepalingen zijn opgenomen omtrent bouwhoogte e.d., maar dus ook rondom de archeologie. Te denken valt aan voorschriften met betrekking tot diepte van de bouwvoor en funderingseisen.

Van belang is om op deze plaats aan te geven, dat het in de nabije toekomst interessant zal zijn om te volgen of zich een ondergrens zal ontwikkelen voor archeologische onderzoek. Wetten moeten behalve rechtsgeldig, ook doelmatigheid nastreven en het is niet denkbeeldig, dat archeologisch onderzoek vervalt bij bodemversturende activiteiten die het niveau 'aanbouw door middel van serre' niet te boven gaan. Hierover zal in de toekomst nog menig juridisch mes geslepen kunnen worden. Het is aan de gemeente om op de verleende vergunningen te handhaven. Voor veel Nederlandse gemeenten is dit aspect van handhaving nieuw en zij zijn daar op dit moment onvoldoende toe geoutilleerd. Zie hier een knelpunt bij de ten uitvoerbrenging van het Verdrag van Malta via de herziene

Monumentenwet. In het kader van dit artikel kunnen wij echter niet verder op ingaan.

Conclusie

Dit artikel poogt geenszins een uitputtende opsomming te geven van de mogelijkheden voor de archeologie om serieus mee te spelen in de RO, zoals die in ons land tot stand komt. Aan de hand van twee veel gebruikte instrumenten is naar onze mening voldoende aangetoond, dat er een goede basis is om archeologie een plaats te geven in het RO proces. De archeologie kan prima parallel 'meelopen' in de planvorming. Hiermee is naar onze mening aangetoond dat de vooroordelen die vanuit de RO-wereld bestaan tegenover archeologie: vertraging, frustratie en geld, voor een belangrijk deel weggenomen kunnen worden.

Het handhaven van de archeologische voorschriften door de gemeente door middel van aanlegvergunningen zal een praktische toetssteen van de nieuwe wet zijn: zijn de gemeenten in staat hierop te handhaven?

*De auteur is cultuurhistorisch adviseur bij ArcheoLogic/Past2Present. Met dank aan Herman van der Beek.
© ArcheoLogic/Past2Present, Woerden 2004.*