

Bestuursdienst

Telefoon (050) 367 8088/ F.Veenman
Onderwerp 'Archeologie op Groninger Wijze'



De leden van de raad van de gemeente
Groningen
te
GRONINGEN

GRIFFIE	
reg.nr.	GR11.2624838
ingek.	19 MEI 2011
class.	-2.07.51
te beh. door:	GR
kopie gez. aan:	

Datum **19 MEI 2011**

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk RO11.2589405

Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Voor u liggen de beleidregels archeologie 'Archeologie op Groninger Wijze'. Deze regels werden in conceptvorm vastgesteld op 23 december 2010 en vervolgens vrijgegeven voor inspraak.

Met deze regels worden een aantal nieuwe taken en verplichtingen geregeld die volgen uit de nieuw vastgestelde Wet op de Archeologische Monumentenzorg. Deze wet heeft op zijn beurt een flink aantal wetten gewijzigd, waaronder de Wet Ruimtelijke Ordening en de Monumentenwet. Het gevolg van dit alles is dat archeologie een belangrijke rol is gaan spelen in de ruimtelijke ordening. Het belangrijkste instrument om de archeologische resten in de bodem te behouden is daarbij het bestemmingsplan. Hierin moet verplicht een archeologische paragraaf worden opgenomen die de bescherming van bekende én verwachte archeologische waarden regelt.

Eerder dit jaar heeft u de Erfgoedverordening 2010 vastgesteld, waarin de bescherming van archeologische waarden wordt gewaarborgd tot alle bestemmingsplannen *Archeologie-proof* zijn. De belangrijkste gemeentelijke taak - het beschermen van archeologische terreinen en verwachtingen - werd daarmee geregeld. Het gemeentelijke archeologiebeleid dient echter meer te omvatten dan het juist uitvoeren van de planologische bescherming van archeologische waarden. In deze regels wordt daarom het gehele pakket van het gemeentelijke archeologiebeleid beschreven.

Archeologie op Groninger Wijze: Regie houden, kennis bundelen en de hand reiken.

Omdat Groningen al sinds 1990 een eigen gemeentelijk archeoloog heeft, is er veel kennis van het bodemarchief aanwezig. Dit vergemakkelijkt onze taak om het archeologisch erfgoed goed te beheren. Als we goed weten waar welke waarden zich bevinden, kunnen we beter en zorgvuldiger keuzes maken en die beter uitleggen, kunnen we efficiënter onderzoeken, en kunnen we - niet in de laatste plaats - een betere voorlichting geven aan de samenleving.

Het is echter wel zaak om dit kennisvoordeel niet verloren te laten gaan. Sleutelbegrippen in de nu voorliggende nota zijn daarom *regie* en *kennis*. Als we goed weten waar welke waarden zich bevinden, kunnen we beter en zorgvuldiger keuzes maken en die beter uitleggen, kunnen we efficiënter onderzoeken, en kunnen we – niet in de laatste plaats - een betere voorlichting geven aan de samenleving. Het is echter wel zaak om dit kennisvoordeel niet verloren te laten gaan, en het is daarom belangrijk dat de gemeente Groningen een centrale rol blijft spelen en goed regie blijft voeren op archeologisch onderzoek en beleid. De resultaten van het archeologisch onderzoek worden daarom opgeslagen in een geografische database, de digitale archeologische kaart. Deze maakt deel uit van de CultuurWaardenKaart en draagt straks in belangrijke mate bij aan de continuïteit van kennis.

Een ander belangrijk aspect betreft het verstoorderprincipe. De onderliggende gedachte van de nieuwe Monumentenwet is dat behouden moet worden wat behouden kan worden, en wel in de bodem. Wanneer het bodemarchief toch beschadigd dreigt te raken door ingrepen in de bodem, geldt het principe: ‘de verstoorder betaalt’. Dit principe houdt in dat degene die initiatief neemt om in te grijpen in de bodem, de kosten moet dragen voor het archeologisch onderzoek dat benodigd is om de waarden te documenteren.

Het verstoorderprincipe heeft in de korte tijd dat de Monumentenwet van kracht is, al voor enkele discussies gezorgd met bouwend Groningen. De archeologiekosten in de archeologisch waardevolle binnenstad kunnen namelijk ten opzichte van de bouwkosten onredelijk hoog uitvallen. In de beleidsregels is daarom een schaderegeling opgenomen, om zo de hand te reiken in die gevallen waar archeologische kosten hoger oplopen dan ‘redelijk en billijk’ is.

Financiële aspecten

In deze regels worden een drietal besluiten genomen met een financiële consequentie:

1. Het eerste betreft het afsluiten van een abonnement op de archeologische monumentenwacht (€10.000) voor eigenaren van gemeentelijke monumenten, te bekostigen uit het jaarlijks vast te stellen jaarprogramma archeologie, ISV-III. Het jaarprogramma 2011 wordt u binnenkort ter kennisgeving toegezonden.
2. Het tweede betreft het financieel bijdragen aan het door de verstoorder verplicht op te stellen archeologisch ‘Programma van Eisen’ met maximaal €1.500 per onderzoek. De kosten hiervan (geschat 10 x € 1.500) kunnen eveneens bekostigd worden uit het jaarlijks vast te stellen jaarprogramma archeologie, ISV-III.
3. Het derde besluit betreft het opstellen van een financiële regeling om verstoorders die tegen hoge archeologiekosten aanlopen tegemoet te komen. Deze bijdrage is afhankelijk van de bouwsom en bedraagt maximaal €25.000 euro per project. De kosten hiervoor (€ 120.000 per jaar) kunnen eveneens bekostigd worden uit het jaarlijks vast te stellen jaarprogramma archeologie, ISV-III.

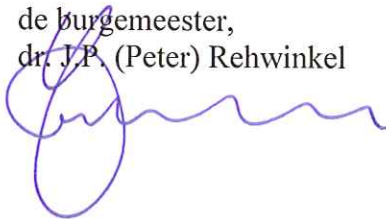
Door zelf met een financiële handreiking te komen in de gevallen waar archeologiekosten onredelijk hoog uitvallen, en hier een heldere regeling voor op te stellen, voorkomen we lange discussies met bouwende Groningen en/of rechtzaken. Bovendien creëert deze meer rechtsgelijkheid dan wanneer een schadevergoeding via de rechter per bouwproject zou moeten worden uitgekeerd. De besteding van bovengenoemde financiële middelen is overigens conform eerdere besluitvorming over ISV door de raad.

Inspraak

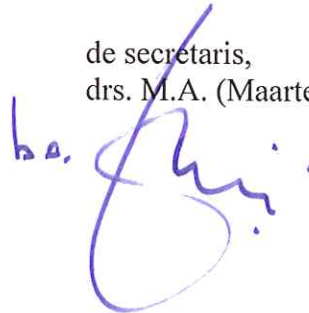
Teneinde iedereen in staat te stellen haar zienswijzen en bedenkingen op deze regels schriftelijk kenbaar te maken, is deze vrijgegeven voor inspraak gedurende een periode van zes weken. Van de mogelijkheid tot inspraak is geen gebruik gemaakt.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

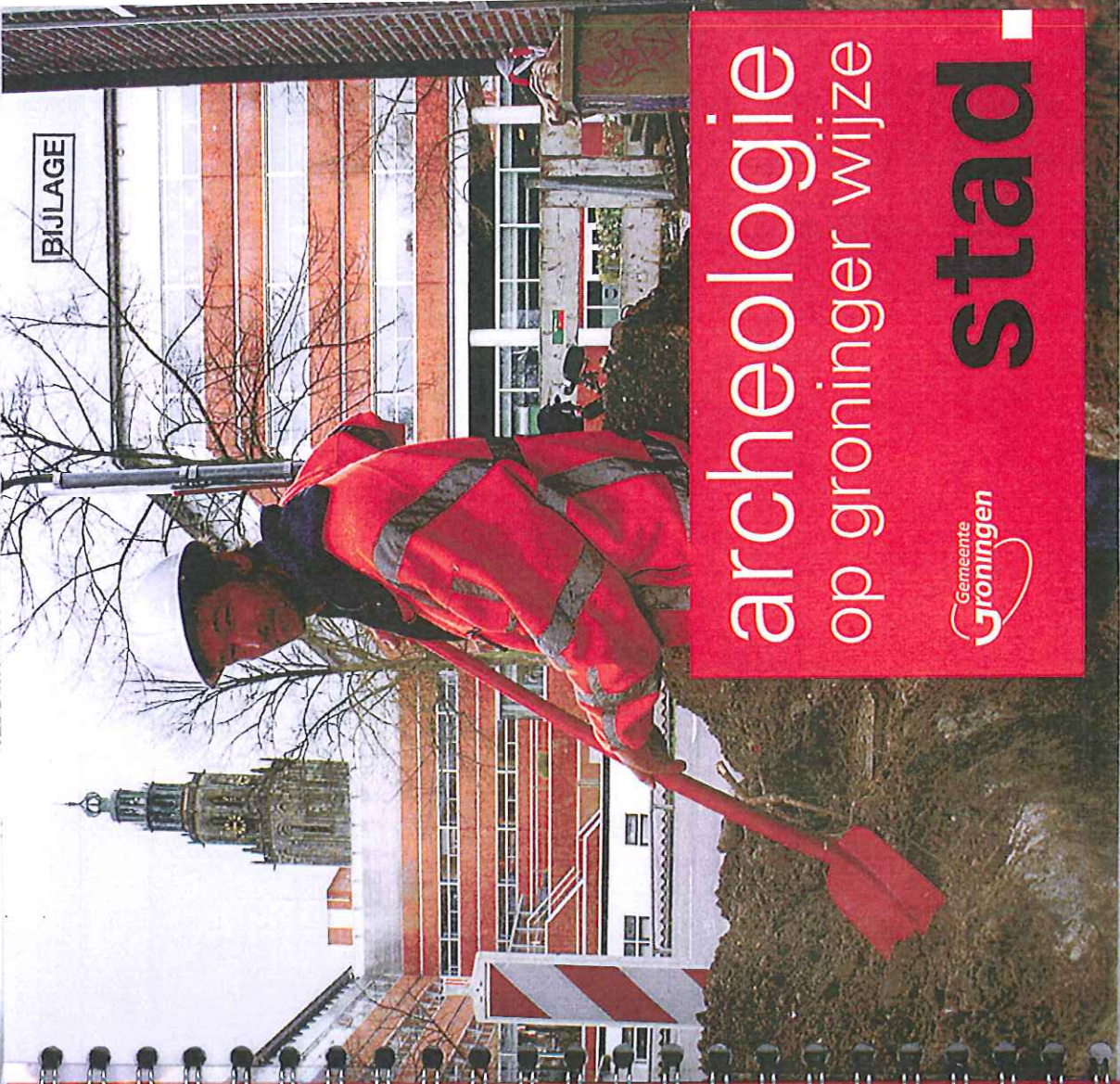
de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

h.a.  l.s.

BIJLAGE



archeologie op groninger wijze stad.



archeologie op groninger wijze



■ Ring

Gouden zegelring uit de 13e eeuw, met in gijt St. Michael en de duivel gesneden. Opgraving Hoge der A, 2010. Foto: ARC BV

Inhoudsopgave

1	Planologische regelgeving	9
2	Erfgoedverordening	13
3	Archeologische Monumenten Kaart Nederland	15
4	De financiële gevolgen van de Maltawetgeving	18
5	De archeologische praktijk in den lande	21
6	Archeologische opgravingsvergunning	25
7	Nationale onderzoeksagenda	26
8	Archeologisch depot	29
9	Archeologie en publiek	31

Bijlagen

Bijlage 1: Kaart behorend bij de Erfgoedverordening (vastgesteld juni 2010)

Bijlage 2: Toedeling van de archeologiekosten

Opgravingen Helperzoom

Opgravingen (februari 2011) voor de uitbreiding van het spoor aan de Helperzoom. Foto Sandro Kortekaas, maart 2011



In 1992 is door Nederland het 'Verdrag van Valletta' ondertekend, in de volksmond ook wel 'Verdrag van Malta' genoemd. In dit verdrag hebben de Europese Staten afgesproken om beter rekening te houden met archeologisch erfgoed in de bodem. Het Verdrag van Malta is in Nederland wettelijk vertaald (2007) met een ingrijpende wijziging in de Monumentenwet '88 en enkele andere wetten, zoals de Ontgrondingenwet en de Woningwet. Hierin wordt de verantwoordelijkheid voor een goede omgang met eventueel aanwezige archeologische waarden voornamelijk bij de gemeenten gelegd.

Inleiding

Met de nieuwe archeologische wet- en regelgeving komen een aantal nieuwe verplichtingen op de gemeentelijke Groningen af. Omdat de gemeente al sinds begin jaren negentig verantwoordelijkheid heeft genomen voor de archeologie, kan een aantal van deze verplichtingen soepel worden opgevangen. Op de wetswijziging was op vooruitgelopen in de archeologiebeleidsnota 'Toer Voor Straks' (2000). Dit neemt niet weg dat er wel een aantal zaken nader vastgelegd moeten worden om tot een 'up-to-date' archeologiebeleid te komen. Dat is het doel van deze notitie.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is tweeledig van het Nederlandse bodemarchief veroren gegaan. De onderliggende gebachte van de nieuwe Monumentenwet is daarom dat behouden moet worden wat behouden kan worden, en wel in de bodem. Dit in tegenstelling tot het behoud 'ex situ', waarmee wordt bedoeld dat de kennis van archeologische waarden behouden blijven door het

documenteren ervan middels een opgraving.

Wanneer het bodemarchief toch beschadigd dreigt te raken door ingrepen in de bodem, geldt het principe: 'de verstoortheid betaalt'. Dit principe houdt in dat degenen die initiatief neemt om in te grijpen in de bodem, de kosten moet dragen voor het archeologisch onderzoek dat benodigd is om de waarden te documenteren.

Het belangrijkste instrument om de archeologische resten in de bodem te behouden is het bestemmingsplan. Hierin moet verplicht een archeologische paragraaf worden opgenomen die de bescherming van bekende en verwachte archeologische waarden regelt.

■ Opgravingen Zonlike

Opgravingen te Zonlike vanuit de lucht. Goed te zien zijn de ontgravingen van het aangeroffen kastepiaerrainje.



Op Groninger Wijze: Regie houden, kennis bundelen en de hand reiken.

Omdat we in Groningen over een rijk, maar aangefast bodemarchief beschikken, willen we verantwoord omgaan met de waarden die nog ongesneden in de bodem zitten. Dit betekent dat we bij nieuwe ontwikkelingen die gepaard gaan met bodemingrepen, zorgvuldig moeten kijken naar welke archeologische waarden er aanwezig kunnen zijn. Vervolgens moeten we een goede afweging maken tussen behoud van de waarden of het documenteren ervan, en tenslotte moeten we toezien op kwalitatief goed onderzoek, wanneer er opgravingen plaatsvinden.

De sleutel voor een dergelijk zorgvuldig archeologiebeleid is kennis. Als we goed weten waar welke waarden spelen, kunnen we beter en zorgvuldiger keuzes maken en die beter uitleggen, kunnen we efficiënter onderzoeken, en we kunnen – niet in de laatste plaats – een betere voorlichting geven aan de samenleving. Omdat Groningen al sinds 1987 een eigen gemeentelijk archeologisch heeft, is er veel kennis van het bodemarchief aanwezig. Dit vergemakkelijkt onze taak om het archeologisch erfgoed goed te beheren. Het is echter wel zaak om dit kennisvoordeel niet verloren te laten gaan, en het is daarom belangrijk dat we in Groningen een centrale rol blijven spelen en goed regie blijven voeren op archeologisch onderzoek en beleid.

Het onderzoeken en opgraven van archeologische resten kon vroeger alleen worden uitgevoerd door universiteiten en overheden met een opgravingsvergunning. Met de liberalisatiedaachte in de nieuwe Monumentenwet is er een archeologiemarkt gemaakt. Er zijn op het moment enkele tientallen bedrijven in de archeologie werkzaam. Hoewel dit substantieel meer kennis oplevert, dreigt tegelijkertijd ook een versnippering van de kennis. Het is daarom zaak dat de gemeente een centrale plaats biedt voor het opslaan van die kennis in een geografische database, de digitale

archeologische kaart. Deze maakt deel uit van de Cultuur Waarden Kaart en draagt straks in belangrijke mate bij aan de continuïteit van kennis.

Het principe 'de verstoorder betaalt' heeft in de korte tijd dat de Monumentenwet van kracht is, al voor enkele discussies gezorgd met bouwland Groningen. De archeologiekosten in de archeologisch waardevolle binnenstad kunnen namelijk ten opzichte van de bouwkosten onredelijk hoog uitvallen. Wij willen daarom met een heldere 'schaderegeling' de hand reiken in die gevallen waar archeologische kosten hoger oplopen dan 'redelijk en bijlijk' is, om discussies en/of sleepende rechtszaken te voorkomen.

In dit beleidsstuk zal worden uiteengezet wat de nieuwe wetgeving behelst en hoe de gemeente Groningen deze wetgeving beleidsmatig vertaalt. Achtereenvolgens worden hier behandeld:

- 1 Planologische regelgeving
- 2 Erfgoedverordening
- 3 Archeologische Monumenten Kaart, Nederland
- 4 De financiële gevolgen van de Miltawetgeving
- 5 De archeologische praktijk in den lande
- 6 Archeologische opgravingsvergunning
- 7 Nationale onderzoeksagenda
- 8 Archeologisch depot
- 9 Archeologie en publiek

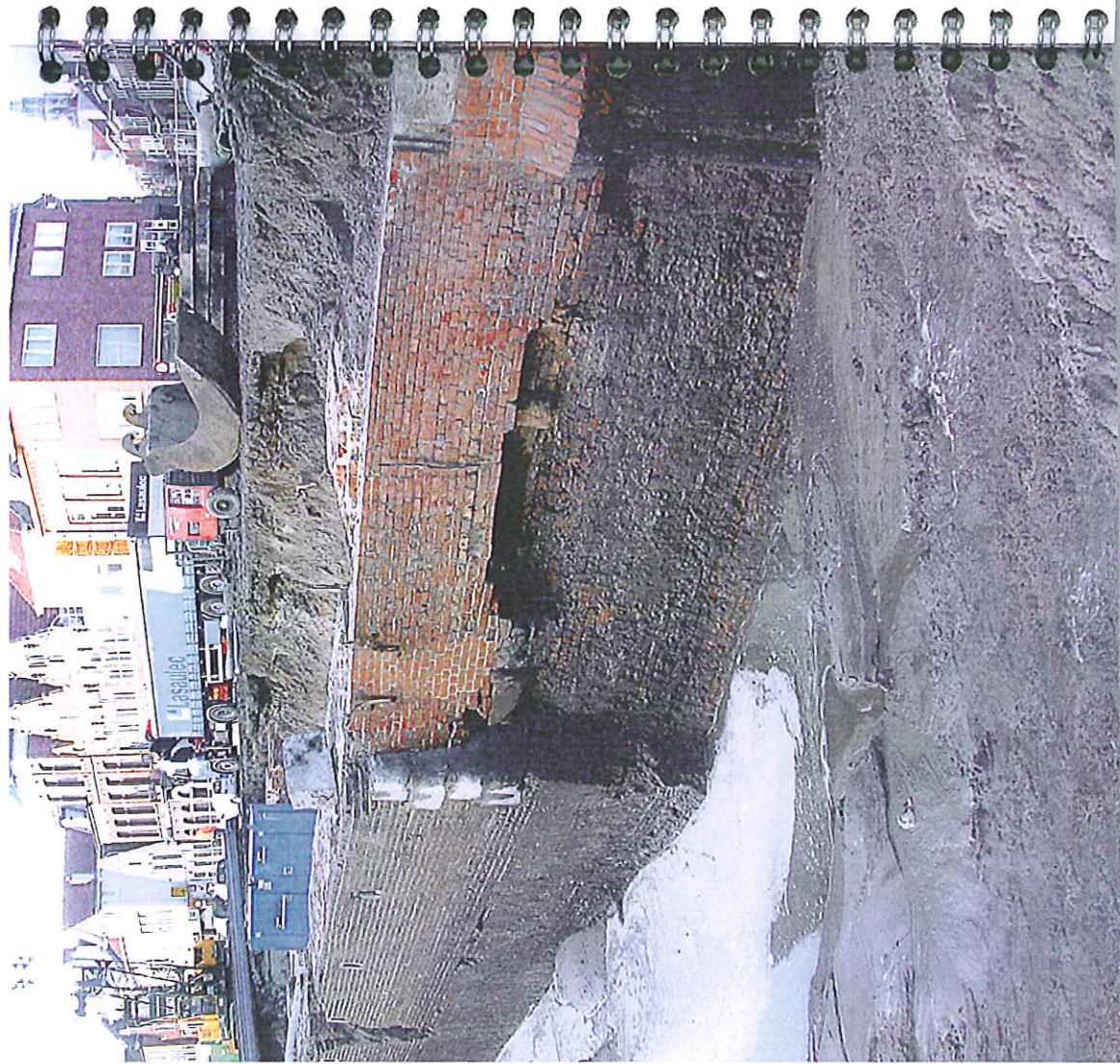
Bij deze onderwerpen wordt eerst het wettelijke kader besproken en vervolgens de 'Groninger manier' waarop met dit onderwerp wordt omgegaan.

Teneinde iedereen in staat te stellen haar zienswijzen en bedenkingen op deze nota schriftelijk kenbaar te maken is deze nota voor een periode van zes weken (tot en met 6 februari 2011) vrijgegeven voor inspraak gedurende een periode van zes weken. Er is geen gebruik gemaakt van de inspraakmogelijkheid.

Opgegraven lepel

Voor en achterkant van een versierde vroege tinnen lepel te Zierikzee. Foto: Jaap Buis





De gemeenteraad krijgt van de nieuwe wet een aantal nieuwe rechten en plichten op het gebied van de archeologische monumentenzorg. Het belangrijkste artikel is hierbij het nieuwe artikel 38a, dat bepaalt dat de gemeenteraad bij vaststelling van een bestemmingsplan rekening houdt met in de grond aanwezige, dan wel te verwachten monumenten. Met 'monumenten' worden hier archeologische alle waarden bedoeld.

1. Planologische regelgeving

Elk bestemmingsplan dient vanaf 1 september 2007 daarom een paragraaf archeologie te bevatten, waarin wordt aangegeven welke archeologische waarden in het plan aanwezig, dan wel te verwachten zijn. Daarnaast dient het bestemmingsplan voorschriften te bevatten om aanwezige archeologische waarden te beschermen. Om aan deze verplichting te voldoen heeft gemeente een aantal nieuwe instrumenten gekregen:

- Het (mede) bestemmen van percelen als archeologisch waardevol via de nieuwe standaardisering (SVPB) van bestemmingsplannen
- Het opnemen van regels in het bestemmingsplan aan een 'omgevingsvergunning voor het bouwen van

een bouwwerk of voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden'

- Het verplicht kunnen stellen van archeologisch onderzoek bij het vervaardigen van een bestemmingsplan.
- Het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning, zoals het laten uitvoeren van archeologisch onderzoek (artikel 39 en 40 Monumentenwet)

Het rekening houden met archeologische resten in bestemmingsplannen is overigens niet vrijblijvend: wanneer er naar het oordeel van een provincie in een bestemmingsplan niet voldoende rekening is gehouden met de archeologische waarden, kunnen zij een archeologisch attentiegebied aanwijzen. Voor dit gebied moet dan binnen een door Provinciale Staten te stellen termijn een nieuw bestemmingsplan worden vervaardigd.

■ **Opgrovingen Damsterdijep**
Opgroaven en opnieuw ordenen van de ruimte op het Damsterdijep. Muurwerk van de 17e-eeuwse waterpoort onder de stadswal ter hoogte van de Oostersingel. December 2007.

In artikel 38 van de Monumentenwet is bepaald dat een gemeente een (erfgoed)verordening op kan stellen om de archeologische regelgeving in goede banen te leiden. Dit is vooral bedoeld voor gemeenten waarvan de bestemmingsplannen nog niet 'Malta-proof' zijn. Deze verordening kan in gebieden waar de archeologie niet goed beschermd is, een 'vangnet' vormen om daarmee toch aan de Maltaverplichting te voldoen.

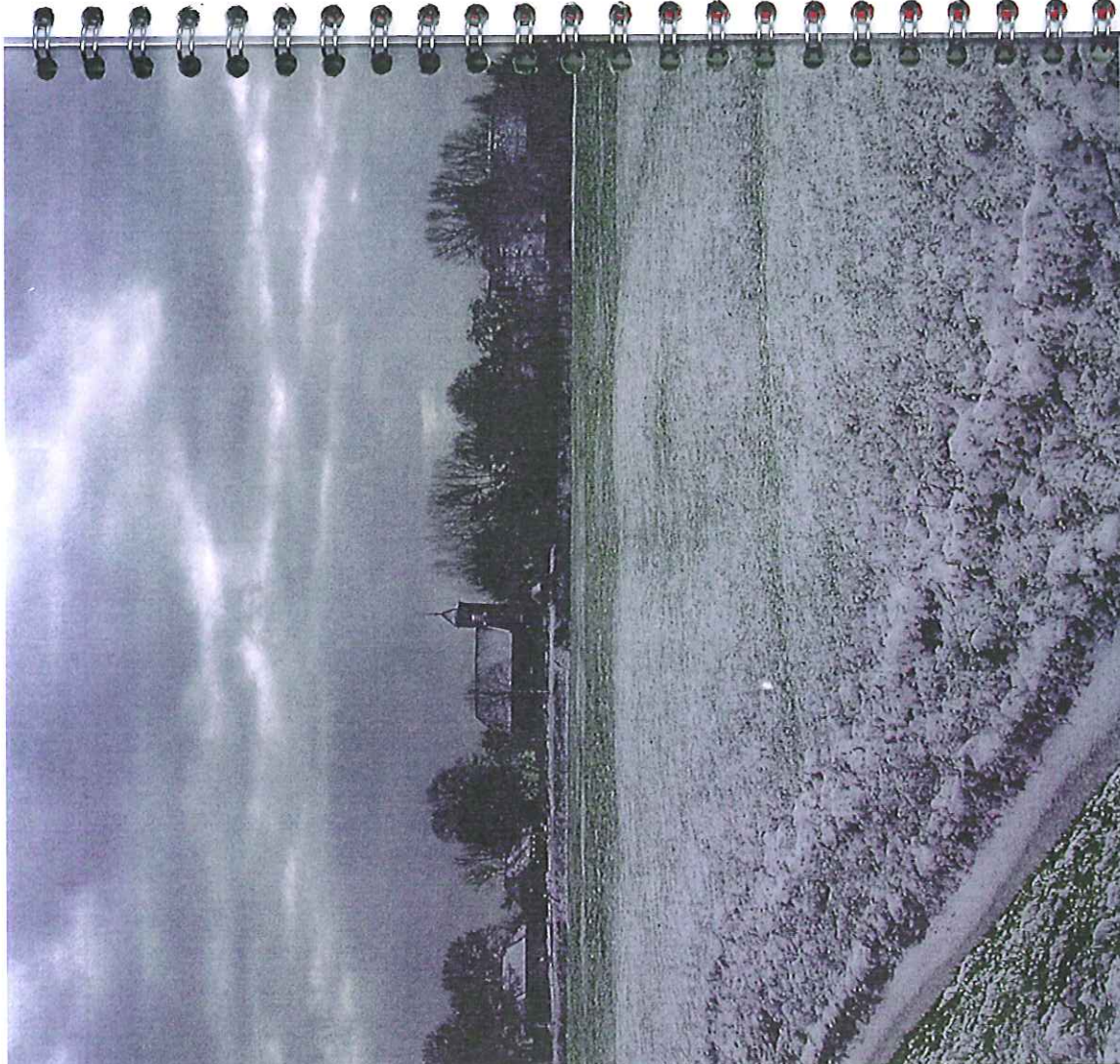
2. Erfgoedverordening

In een dergelijke verordening en op de bijbehorende kaart wordt aangegeven in welke gebieden er archeologisch onderzoek verricht moet worden. Vervolgens kunnen er regels opgenomen worden aan welke voorwaarden dit archeologisch onderzoek in de verschillende gebieden moet voldoen. Er is een landelijke archeologische monumentenkaart (AMK) en een verwachtingenkaart (IKAW) beschikbaar om een dergelijke verordening op te baseren, maar deze kaarten zijn niet volledig en de laatste is zeer grofmazig.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om op grond van een dergelijke verordening gemeentelijke archeologische monumenten aan te wijzen.

■ Gezicht op Dorkwerd

Wierde Dorkwerd, archeologisch rijksmonument. Met sneeuw bedekt, is de afgegraven steilkant van de wierde goed te zien.
Foto: P.J. Leegstra, Groningen, 2007



De Groninger Erfgoedverordening als planologisch vangnet

Hoewel alle nieuwe en te actualiseren bestemmingsplannen van de Gemeente Groningen op dit moment voorzien worden van de wettelijk verplichte archeologische paragraaf, zijn grote delen van de gemeente nog niet conform 'Malta' beschermd. Om deze reden hebben wij besloten gebruik te maken van de bovengenoemde 'vangnet'-functie door middel van een Erfgoedverordening, die door de raad op 10 juni 2010 is vastgesteld.

Bij het aanpassen van de monumentenverordening tot erfgoedverordening hebben wij daarom een apart hoofdstuk archeologie opgenomen. Daarin wordt een passende bescherming geregeld tot het desbetreffende bestemmingsplan is aangepast. Dat geeft een goede juridische basis om de belangrijkste waarden te beschermen zodat voldaan wordt aan de wettelijke verplichtingen van Malta. Aan deze verordening is een 'verordeningkaart' gekoppeld, waar de gebieden aangegeven worden die een archeologische bescherming verdienen (zie bijlage 1). Deze kaart wordt elk jaar een bijgewerkt, totdat de actualisatie van de bestemmingsplannen gereed is.

Bij actualisatie van de betreffende bestemmingsplannen kunnen we de waarden vervolgens op maat beschermen, door bouwregels en/of een aanlegvergunningstelsel op te nemen vanaf een bepaalde diepte en oppervlakte. De archeologische bescherming via de verordening valt weg op het moment dat het bestemmingsplan voor een bepaald gebied van kracht wordt. De archeologie is vanaf dat moment op de 'koninklijke' wijze beschermd.

Gemeentelijke monumenten en Rijksmonumenten

De Erfgoedverordening geeft ook de mogelijkheid om archeologische gemeentelijke monumenten aan te wijzen. Behoud van archeologische waarden in deze monumenten staat voorop; daarom hebben ze een zwaardere bescherming dan de terreinen in het bestemmingsplan.

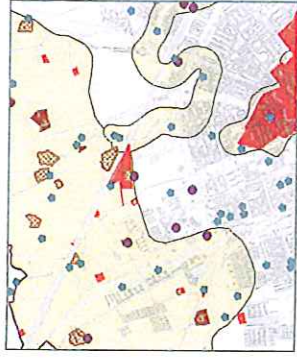
De gemeente Groningen kent sinds 1 juli 2008 tweëntwintig archeologische gemeentelijke monumenten en 33 rijksbeschermde terreinen. Een vergunningstelsel in de monumentenverordening biedt het juridische kader voor bescherming van het bodemarchief van deze terreinen.

Omdat de gemeente de verantwoordelijkheid voor het niet alleen bij de eigenaren legt, willen wij de eigenaren van de archeologische monumenten om niet een lidmaatschap van de Archeologische Monumentenwacht aanbieden. Deze specialisten geven onafhankelijk advies hoe om te gaan met archeologische monumenten, zodat zij optimaal behouden kunnen blijven. Met een regelmatige rapportage blijven wij zelf ook goed op de hoogte van dit deel van het erfgoed. Het aanbieden van lidmaatschap van de archeologische monumentenwacht aan eigenaren van archeologische monumenten, betaald door de gemeente uit het jaarprogramma Archeologie (ISV-III, kosten circa € 10.000).

De RCE (Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed) houdt - in haar rol als kenniscentrum - een Archeologische Monumenten Kaart (AMK) bij. Op de AMK staan terreinen van hoge tot zeer hoge archeologische waarde. Er zijn echter ook gebieden waarvan de archeologische *verwachting* hoog te noemen is. Deze verwachtingen staan aangegeven op de IKAW (Indicatieve Kaart Archeologische Waarden)

3. Archeologische MonumentenKaart Nederland

Beide kaarten maken deel uit van het digitale systeem 'Archis'. In dit systeem worden onder meer opgravingen aan- en afgemeld, maar zijn ook gebieden aangegeven waarin zich die archeologische waarden bevinden. Deze kaarten hebben op zichzelf geen juridische status, tenzij vastgesteld door de provincie. In Groningen is dat laatste niet het geval. Wij gebruiken deze advieskaarten bij het opstellen van een eigen gemeentelijke archeologische kaart.



Uitsnede uit de Digitale Archeologische Waardenkaart in ontwikkeling. Gemeente Groningen, Dienst RO/EZ.

Uitsnede uit de Digitale Archeologische Waardenkaart in ontwikkeling. Gemeente Groningen, Dienst RO/EZ.

Cultuur Waarden Kaart Groningen

Omdat er in de gemeente Groningen sinds de jaren tachtig systematisch archeologisch onderzoek verricht wordt, is er veel meer kennis beschikbaar dan de Archeologische Monumenten Kaart van het Rijk bevat. Wij willen de kennis die in de afgelopen jaren is opgedaan daarom inzichtelijk maken in een gemeentelijke digitale archeologische waardekaart. Deze kaart is nadrukkelijk wél toegankelijk voor iedereen. De kaart zal deel uitmaken van de CWK, die op dit moment wordt ontwikkeld, en in een eerste versie op het internet is verschenen.

Op deze archeologische kaart wordt alle beschikbare archeologische informatie verzameld. De kaart gaat daarmee functioneren als een geografische database, waarin bijvoorbeeld ook de opgravingverslagen, foto's en booronderzoeken uit een bepaald gebied worden opgenomen. De kaart vormt daarmee een goede ontsluiting van alle informatie op het gebied van archeologie. Het grote voordeel van een dergelijke archeologische kaart is dat we beter en zorgvuldiger archeologische keuzes kunnen maken, die beter kunnen uitleggen, we efficiënter (en goedkoper) onderzoek kunnen doen, en we kunnen - niet in de laatste plaats - een betere voorlichting kunnen geven aan de samenleving. Deze kaart en de achterliggende informatie dragen straks in belangrijke mate bij aan de continuïteit van kennis.

Met het bijhouden en verzamelen van de kennis van het bodemarchief zullen wij beter in staat zijn effectief beleid te voeren, zoals het 'Malte-proof'-maken van bestemmingsplannen. De kaart heeft ook input geleverd voor de (Erfgoed) verordeningkaart die nu reeds intern te raadplegen is via de BVG. Dit laatste instrument wordt momenteel gebruikt om vergunningaanvragen te toetsen.

Archeologie in BVG

Archeologie in Basis Voorziening Gegevens (BVG). Situatie februari 2010.
Gemeente Groningen, Dienst RO/EZ.

