

**Vorstel aan** : Gemeenteraad van 25 juni 2012  
**Door tussenkomst van** : Raadscommissie van 12 juni 2012  
**Nummer** :  
**Onderwerp** : Nota archeologiebeleid en archeologische beleidskaart  
**Bijlage(n)** : Nota archeologiebeleid gemeente Haren met bijbehorende beleidskaart ([www.haren.nl](http://www.haren.nl))  
Concept raadsbesluit

**Samenvatting** : Op 1 september 2007 is de Wet op de Archeologische Monumentenzorg in werking getreden. Met de daaruit voortvloeiende herziening van de Monumentenwet 1988 zijn de uitgangspunten van het Verdrag van Malta binnen de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De nieuwe wetgeving heeft voor de Nederlandse gemeenten vergaande consequenties ten aanzien van de zorg voor het archeologisch erfgoed. Omdat de invulling van ruimtelijke plannen vooral een gemeentelijk taak is, is de gemeente, zoals de wetgever het heeft beoogd, de belangrijkste speler in het 'archeologische' veld geworden. De gemeente is verplicht om het archeologisch bodemarchief te beschermen en daarvoor passend archeologiebeleid te formuleren. In opdracht van de gemeente Haren heeft het Archeologisch Steunpunt Libau daarom een Nota Archeologiebeleid met een beleidskaart vervaardigd.

**Voorgestelde beslissing** : 1. De nota archeologiebeleid vaststellen.  
2. De archeologische beleidskaart vaststellen.  
3. Voorlopig geen voorziening op te nemen voor excessieve schade en op basis van ervaring inzichtelijk maken of dit in een later stadium alsnog wenselijk is (monitoring).

## 1. Inleiding

Als uitvloeisel van de ondertekening van het Verdrag van Malta (1992) is op 1 september 2007 de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz) in werking getreden. Met de daaruit voortvloeiende herziening van de Monumentenwet 1988 zijn de uitgangspunten van het Verdrag van Malta binnen de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De Monumentenwet (1988) regelt de bescherming van archeologisch erfgoed en de inpassing van archeologische waarden in de ruimtelijke ordening. Daarnaast stelt de wet dat de financiering van onderzoek dat voortvloeit uit een onontkoombare versterking van archeologische waarden ten laste van de initiatiefnemer komt.

De nieuwe wetgeving heeft voor de Nederlandse gemeenten vergaande consequenties, vooral ten aanzien van de zorg voor het archeologisch erfgoed. Vanaf het moment van ondertekening van het Verdrag van Malta is door de rijksoverheid beleid ontwikkeld om tot een zorgvuldige omgang met dit archeologisch erfgoed te komen, met als uitgangspunt het behoud van archeologische waarden 'in situ', of als dit niet mogelijk is door opgraving en documentatie (ex situ). Een ander belangrijk uitgangspunt is dat de verstoorder betaalt.

Omdat de invulling van ruimtelijke plannen vooral een gemeentelijke taak is, zijn gemeenten, zoals de wetgever het heeft beoogd, de belangrijkste speler in het 'archeologische' veld geworden. De gemeenten zijn verplicht om het archeologisch bodemarchief te beschermen en daarvoor passend archeologiebeleid te formuleren. In opdracht van de gemeente Haren heeft het Archeologisch Steunpunt van Libau daarom een Nota Archeologiebeleid met een beleidskaart vervaardigd.

Onderdeel van de opdracht was tevens het aangeven van cultuurhistorische waarden en relicten. Dit onderdeel is opportuun geworden na een wijziging van artikel 3.1.6, tweede lid van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) per 1 januari 2012. In een bestemmingsplan dient voortaan een paragraaf te worden opgenomen met "een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden". Dit betekent dat naast archeologische waarden ook cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk moeten worden meegewogen bij de voorbereiding van bestemmingsplannen. Vergelijkbaar met de huidige regelgeving voor beschermde stads- en dorpsgezichten dient in ieder bestemmingsplan een afweging gemaakt te worden over de wijze waarop met de cultuurhistorische belangen wordt omgegaan. Daarnaast is in het bestemmingsplan een analyse verplicht naar de aanwezige cultuurhistorische waarden en een beschrijving van de wijze waarop hiermee is omgegaan.

Het opnemen van cultuurhistorie in het proces van de ruimtelijke ordening past binnen de beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg (MoMo) uit 2009. In lijn met de Belvederegedachte (behoud door ontwikkeling) wordt in de beleidsbrief aangegeven dat het belang van cultuurhistorie vroegtijdig in het planproces moet worden ingebracht. Inzet is een meer generieke borging van cultuurhistorie vooraf in het proces van de ruimtelijke ordening, waarmee vermindering van sectorale regelgeving achteraf mogelijk is.

In een bestemmingsplan kunnen soms vergaande regelingen opgenomen worden ter bescherming van karakteristieke gebouwen die vanuit cultuurhistorisch oogpunt waardevol zijn, maar niet zijn aangewezen als monument. Met een omgevingsvergunning voor het slopen, waarbij getoetst wordt of de cultuurhistorische waarden niet, of niet onevenredig wordt aangetast, krijgen deze bouwwerken een semimonumentale status. Dit houdt in dat er meestal een verplichting is om de monumenten- en of welstandscommissie om advies te vragen.

## 2. Beleidsuitgangspunten archeologiebeleid Haren

De gemeente Haren zet in op het behoud van waardevolle archeologische, cultuurhistorische en cultuurlandschappelijke relictten.

De nota geeft inzicht in de gemeentelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het archeologische erfgoed en formuleert op hoofdlijnen de beleidsuitgangspunten ten aanzien van behoud en beheer van dit erfgoed. De nota is een onderbouwing van de bijbehorende archeologische beleidskaart. De beleidskaart heeft als doel om tot op perceleniveau beslissingen te kunnen nemen ten aanzien van de bekende en te verwachten archeologische waarden en de bescherming daarvan graaf- en bouwwerkzaamheden. Concreet houdt het beleid in dat grondeigenaren of ontwikkelaars rekening moeten houden met archeologische waarden en verwachtingen die zich ondergronds kunnen bevinden. De uitgangspunten van het beleid zijn:

1. in situ behouden van archeologische waarden (indien er zich archeologische waarden in de bodem bevinden, blijven die op die plek bewaard en worden dus niet opgegraven);
2. in ruimtelijke ordening vroegtijdig rekening houden met de mogelijkheid dat er archeologische waarden in een plangebied aanwezig zijn;
3. het principe 'de verstoorder betaalt' (degene die wil bouwen/graven, moet het onderzoek voor zijn rekening nemen).

## 3. Inhoud en onderbouwing van de nota en beleidskaart

In de Nota Archeologiebeleid is verwoord hoe de gemeente Haren omgaat met archeologische en cultuurhistorische waarden binnen haar grondgebied. In de nota komen de volgende zaken aan de orde:

- landschaps- en bewoningsgeschiedenis van de gemeente Haren;
- wettelijke en beleidsmatige kaders;
- archeologie in de ruimtelijke ordening;
- bevoegdheden, uitvoeringseisen, vergunning en handhaving;
- het gemeentelijk archeologiebeleid;
- de beleidskaart: archeologische, cultuurhistorische en cultuurlandschappelijke waarden;
- doorvertaling naar bestemmingsplanregels.

De beleidsnota Archeologie maakt de wetenschappelijke onderbouwing van de bijbehorende beleidskaart inzichtelijk. Hiermee wordt een belangrijke eerste stap gezet in het, voor gemeente en burger, werkbaar en inzichtelijk maken van archeologie. De beleidskaart Archeologie geeft een vlakdekkend overzicht van bekende en te verwachten archeologische waarden. Deze waarden zijn gekoppeld aan bestemmingsplanregels. De beleidskaart Archeologie kent naast archeologische waardevolle gebieden ook 'groene' gebieden. Dit zijn gebieden met een zo geringe kans op (gave) archeologische resten dat ruimtelijke ingrepen in deze gebieden zonder archeologisch voorbehoud kunnen worden uitgevoerd.

Voor het opstellen van de beleidskaart Archeologie heeft een inventarisatie plaatsgevonden van bekende archeologische terreinen. De inventarisatie is gebaseerd op de Archeologische Monumentenkaart (AMK) van de provincie Groningen, en 'losse' vindplaatsen (waarnemingen en vondstmeldingen) zoals deze in de archeologische database ARCHIS van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed staan vermeld.

Het archeologisch verwachtingsmodel dat is vertaald in de beleidskaart, is gebaseerd op de ruimtelijke verspreiding van de vindplaatsen en de kennis over de landschapsgeschiedenis van de gemeente Haren. Het verwachtingsmodel kent een tweedeling:

- gebieden met een grote kans op archeologische resten;
- gebieden met een geringe kans op archeologische resten.

De Nota Archeologiebeleid en de beleidskaart zijn bepalend voor de archeologische monumentenzorg binnen de gemeente Haren. Daarom is het vereist dat nieuwe archeologische informatie direct aan de gemeente ter hand wordt gesteld. Eens per twee jaar zal deze informatie op de beleidskaart en zo nodig in de beleidsnota, worden verwerkt.

#### *Planologische verankering*

De op de beleidskaart archeologie aangegeven archeologische, cultuurhistorische en cultuurlandschappelijke (verwachtings-)waarden krijgen een planologische bescherming in ruimtelijke plannen. In bestemmingsplannen worden deze waarden en verwachtingen gekoppeld aan de volgende dubbelbestemmingen:

- Waarde – archeologie (WR-a 1): wettelijk beschermde archeologische monumenten;
- Waarde – archeologie 2 (WR-a 2): gebieden van archeologische en cultuurhistorische waarde (AMK-terreinen, uitbreidingen AMK-terreinen, historische boerderijplaatsen, borngen, landhuizen en versterkingen);
- Waarde – archeologie 3 (WR-a 3): gebieden van archeologisch belang (historische kernen en bebouwing, cultuurlandschappelijk waardevolle (lijn)elementen en cultuurhistorisch en landschappelijk waardevolle waterlopen);
- Waarde – archeologie 4 (WR-a 4): archeologische onderzoeksgebieden (gebieden met een hoge verwachtingswaarde);
- Waarde – archeologie 5 (WR-a 5): archeologische attentiegebieden (rivier en beekdalen).

Indien archeologisch veldonderzoek aan de orde is, zal de gemeente Haren de inhoudelijke en procedurele eisen ten aanzien van dit onderzoek met een Programma van Eisen aan initiatiefnemers opleggen. Initiatiefnemers zijn wettelijk verplicht de kosten voortvloeiende uit onderzoek voor hun rekening te nemen. Grote delen van de bebouwde kernen binnen de gemeente worden vrijgesteld van onderzoeksverplichtingen: moderne verstoringen van de bodem hebben hier doorgaans geleid tot vernietiging van archeologische waarden. In gebieden die nu niet bebouwd zijn, maar waar in het verleden bebouwing aanwezig was (historische bebouwing van de oude kernen), kan behoud van mogelijk aanwezige archeologische resten aan de orde zijn.

Bij een planvoornemen (met bodemingrepen) in dergelijke gebieden zal de aanwezigheid van waardevolle resten moeten worden vastgesteld. Indien deze aanwezig zijn, zal worden bepaald of behoud in situ wenselijk is, afgemeten tegen andere belangen in het planvoornemen. Indien mogelijk zal gezocht worden naar aanknopingspunten om het gewenste behoud (zo veel mogelijk) te combineren met het planvoornemen. Daar waar behoud in situ niet mogelijk is (selectiebesluit), zal moeten worden overgegaan tot onderzoek.

Ten aanzien van archeologische vindplaatsen en cultuurhistorische waardevolle terreinen in het buitengebied wordt behoud beoogd. Dit betekent dat wijzigingen aan het maaiveld, anders dan het regulier gebruik, niet zullen worden toegestaan, tenzij de beoogde ingrepen liggen in gebieden die zijn vrijgesteld van onderzoeksplicht (zie de beleidskaart archeologie) of indien een omgevingsvergunning (voorheen aanlegvergunning) wordt verleend. De gemeente Haren laat haar taken op het gebied van archeologie uitvoeren door Libau, een onafhankelijke en deskundige instantie met professionele archeologische kennis.

#### *Erfgoedverordening*

De ruimtelijke verankering van het archeologiebeleid vindt plaats door middel van het vaststellen van bestemmingsplannen. De planning is om alle plannen per 1 juli 2013 actueel te hebben. Tot die tijd zullen er vigerende bestemmingsplannen zijn waarin de nota archeologiebeleid nog niet is vertaald. Dit betekent dat het archeologiebeleid voor deze bestemmingsplannen nog niet van toepassing is. Om te voorkomen dat de archeologische waarden in deze gebieden onvoldoende beschermd worden dient een Erfgoedverordening te worden vastgesteld. Deze verordening is geldig totdat het bestemmingsplan in werking is getreden.

In de verordening wordt een voorschrift opgenomen waarin staat dat de verordening vervalt nadat een bestemmingsplan of een beheersverordening (met het actuele archeologiebeleid) in werking is getreden. De Erfgoedverordening treedt in werking nadat deze is vastgesteld en afgekondigd. De Erfgoedverordening vervangt tevens de Monumentenverordening uit 1991 en wordt in separaat voorstel aangeboden aan de gemeenteraad. De Erfgoedverordening en de Nota Archeologiebeleid worden in dezelfde raadsvergadering behandeld.

#### 4. Beoogd effect

De gemeente Haren heeft vele archeologische bodemschatten, monumentale gebouwen en plekken met een rijke cultuurhistorie. Dit cultuurhistorisch erfgoed bepaalt in belangrijke mate de sfeer en identiteit van de dorpen en het landschap. Door middel van de Beleidskaart en het hieraan gekoppelde beleid zoals verwoord in de Nota archeologiebeleid kunnen de archeologische en cultuurhistorische verwachtingen en waarden volwaardig mee worden gewogen in de planvorming.

De Nota archeologiebeleid en de bijbehorende kaart zijn van belang voor duidelijkheid naar de burger. Aan de hand van de kaart kan eenvoudiger worden bepaald wanneer een burger geconfronteerd wordt met archeologisch onderzoek en wanneer niet.

#### 5. Consequenties

De *juridische consequenties* zijn aangegeven bij het onderdeel 3 van dit advies. Over de *personele consequenties* kan het volgende worden vermeld. Archeologie is tegenwoordig een gebied waar specialistische kennis voor nodig is. Het is daarom noodzakelijk een deskundige te betrekken bij het uitvoeren van het archeologiebeleid, het beoordelen van archeologische onderzoeksrapportages en het maken van keuzes (selecties) wat wel en wat niet opgegraven moet worden. Deze deskundigheid is momenteel niet binnen het ambtelijk apparaat aanwezig en wordt uitbesteed aan het Archeologisch Steunpunt Libau. Het is dan ook een structurele noodzaak deze deskundigheid in te huren. Hierbij is een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen:

- Hoge archeologische onderzoekskosten komen voor rekening van de verstoorder (burger en overheid), waardoor ruimtelijke ontwikkelingen financieel niet altijd verantwoord zijn.
- De burger wordt geconfronteerd met noodzakelijk (door de rijkswetgever bepaald) wetenschappelijk archeologisch onderzoek waarbij hij persoonlijk geen belang heeft.
- De wet geeft aan dat eerst de archeologische onderzoeken afgerond moeten zijn voordat een bestemmingsplan in procedure gebracht kan worden, of een ontheffing c.q. bouwvergunning verleend kan worden. De doorlooptijd van archeologische onderzoeken kan aanzienlijk zijn wanneer daadwerkelijk sprake is van archeologische waarden die behouden moeten worden. De keuze is dan 'opgraven' of het stedenbouwkundig plan zodanig herzien dat de waarden in de bodem behouden kunnen worden (in situ). Alle initiatiefnemers van bodemverstoring zijn zelf verantwoordelijk voor het laten uitvoeren van alle onderzoeken. Zij zijn hiervoor opdrachtgever. Als zodanig hebben zij zelf invloed op deze doorlooptermijn.
- De noodzaak om regelmatig de beleidskaart te actualiseren. Hierdoor worden dubbel archeologisch onderzoek en gerelateerde kosten voorkomen.

Over de *financiële consequenties* kan het volgende worden vermeld. De kosten van noodzakelijke archeologische werkzaamheden - vanaf het archeologische vooronderzoek tot en met mogelijke opgravingen - komen voor rekening van de initiatiefnemer van de bodemroerende activiteit (particulier, projectontwikkelaar of overheid). Dit volgens het 'veroorzaker- betaalt-principe'. Het kan echter voorkomen dat de kosten van archeologisch onderzoek (en eventuele opgravingen) zeer hoog zijn ten opzichte van de totale investeringslasten.

De Wamz spreekt in dit geval van schade die een aanvrager lijdt en die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven. Bij dergelijke zogenaamde excessieve kosten kan de initiatiefnemer op grond van de Wet op de Archeologische monumentenzorg de gemeente verzoeken een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe te kennen.

Anders gezegd, voor het archeologische deel van de verordening dient een schadevergoedingsregeling in de erfgoedverordening opgenomen te worden. In hoeverre kosten al dan niet ten laste komen van de aanvrager (initiatiefnemer) is afhankelijk van de specifieke omstandigheden per geval. In vele gevallen zal het risico kenbaar, voorzienbaar en vermijdbaar zijn. Een regeling voor de vergoeding van de excessieve archeologische onderzoekskosten geeft de wetgever niet, die moeten gemeenten zelf ontwikkelen.

Wanneer de verstoorder alle door de gemeente voorgeschreven onderzoeken heeft doorlopen met als onderzoeksresultaat dat hier geen sprake is van archeologische waarden, en er uiteindelijk tijdens de grondwerkzaamheden toch archeologische waarden worden aangetroffen, dan kan de gemeente bepalen dat deze kosten van opgraving redelijkerwijs niet voor rekening van de verstoorder komen. De gemeente kan op verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toekennen (artikel 42 Monumentenwet).

Gerelateerd aan deze kosten op het gebied van archeologische monumentenzorg ontvangt de gemeente jaarlijks een structurele bijdrage van € 10.000,- uit het Gemeentefonds. Als onderdeel van de algemene uitkering is dit bedrag vrij besteedbaar en niet geoormerkt. Tot op heden was het niet nodig om budget voor archeologie bij te ramen. De kosten voor het opstellen van de Nota archeologie zijn gedekt uit het budget bestemmingsplannen. Hiervoor is in 2010 gekozen omdat het archeologiebeleid een rechtstreekse doorwerking heeft in ruimtelijke plannen. Er is tot nu toe nog geen aanleiding geweest om een voorziening te treffen waarmee onverwachte kosten gedekt moesten worden. Dit zijn de hierboven genoemde kosten zoals wanneer een initiatiefnemer excessieve schade lijdt door archeologische opgravingen.

Hoewel het tot op heden nog niet is voorgekomen, is het niet uitgesloten dat dergelijke kosten in een later stadium alsnog gemaakt moeten worden. Het voorstel is om voorlopig af te zien van een voorziening maar op basis van ervaringen inzichtelijk te maken of dit in een later stadium alsnog wenselijk is (monitoring).

## **6. Draagvlak**

Het vaststellen van de Nota archeologie is een wettelijke taak op grond van de Wet archeologische monumentenzorg. Naast de wettelijke bescherming van archeologie (en cultuurhistorie) heeft het ook een duidelijke publieksfunctie. Veel mensen zijn nieuwsgierig naar het leven van hun (verre) voorouders en hun invloed op de inrichting en gebruik van het landschap. De resultaten uit archeologisch onderzoek kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de beleving van de geschiedenis van de eigen woonplaats. Het verhaal van het Harense erfgoed kan op verschillende manieren verteld worden:

1. Publieksgerichte activiteiten, in de vorm van monumentendagen, tentoonstellingen over archeologie en publicaties over archeologisch onderzoek.
2. Betrekken vrijwilligers/amateurarcheologen bij archeologisch onderzoek.
3. Archeologie als inspiratiebron in de ruimtelijke inrichting.

Bovenstaande voorstellen kunnen in de toekomst een grotere rol gaan spelen zodat het draagvlak voor ons erfgoed verder wordt vergroot.

Een goed voorbeeld van een publieksgericht project zijn de opgravingen naar het voormalig klooster bij Essen. Dit project heeft ten doel bewoners bij het (archeologische) verleden van hun woonplaats te betrekken, het archeologische monument in kaart te brengen en richt zich daarnaast op de bescherming van het archeologisch monument in de praktijk (conform het verdrag van Malta/Valletta). Het streven is evenwicht te verkrijgen tussen het behoud van archeologie in situ en ontwikkelingen van het buurtschap Essen. Dit moet uiteindelijk uitmonden in een beheersplan dat in samenspraak met de bewoners wordt opgesteld. Een advies met betrekking tot dit beheersplan zal binnenkort aan u worden voorgelegd.

## **7. Evaluatie**

De beleidskaart zal elke twee jaar worden geactualiseerd. Dit betekent concreet dat alle onderzoeken die leiden tot meer inzicht in de archeologische ondergrond zullen worden verwerkt in een nieuwe versie van de archeologische beleidskaart. Dit voorkomt dubbel onderzoek en extra kosten.

## **8. Communicatie en inspraakprocedure**

De conceptnota is intern besproken en gepresenteerd aan medewerkers die in hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met archeologie. Op 20 maart hebben wij ingestemd met het concept van deze nota en hebben wij een inspraakprocedure vastgesteld. Vervolgens heeft de Nota archeologie vier weken ter inzage gelegen. De inspraakprocedure is gepubliceerd in het gemeentenuws van het Harener Weekblad. Gedurende de periode dat de nota ter inzage heeft gelegen, is geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om een inspraakreactie in te dienen.

Tegen de vastgestelde nota met de daarbij behorende kaart kan geen beroep aangetekend worden. Een beleidsnota is namelijk een algemeen verbindend voorschrift. In artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht is gesteld dat daar geen beroep tegen mogelijk is.

## **Voorstel**

Wij stellen uw gemeenteraad voor:

1. de Nota archeologiebeleid vast te stellen;
2. de archeologische beleidskaart vast te stellen;
3. voorlopig geen voorziening op te nemen voor excessieve schade en op basis van ervaring inzichtelijk maken of dit in een later stadium alsnog wenselijk is (monitoring).

Haren, 15 mei 2012

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,  
secretaris

J.H. Bats,  
burgemeester