

RAADSVOORSTEL:

2009-2010

Ons kenmerk: RO 09.2076782

Registratienummer : GR 09.

Ingekomen op :

Onderwerp: Erfgoedverordening

Groningen,

Aan de raad,

Het heeft jaren geduurd, maar uiteindelijk is dan toch het Verdrag van Malta geratificeerd en heeft dit verdrag zijn vertaling gevonden in de Wet op de Archeologische Monumentenzorg. Deze wet heeft op zijn beurt geleid tot wijziging van een flink aantal wetten, 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. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan een "beleidsnota archeologie" waarin wij als gemeente Groningen aangeven hoe wij met de nieuwe (archeologische) verplichtingen omgaan. Echter, er is een belangrijke verplichting waaraan direct voldaan moet worden, en die niet kan wachten: artikel 38a van de Monumentenwet schrijft voor dat voortaan (i.e. vanaf 1 september 2007) in bestemmingsplannen rekening gehouden moet worden met archeologische waarden. Deze Erfgoedverordening loopt daarom vooruit op het archeologisch beleidsplan.

Op dit moment wordt daarom bij het maken van nieuwe en het actualiseren van oude bestemmingsplannen rekening gehouden met archeologie. Voorheen gebeurde dit niet, simpelweg omdat er geen wettelijke titel voor bestond. Echter, het duurt geruime tijd voordat alle bestemmingsplannen "Malta-proof" zijn. In die gevallen dat er nog geen zogenaamd "Malta-proof" bestemmingsplan bestaat, terwijl desondanks op grond van diverse wettelijke bepalingen de archeologische waarden wel moeten worden gewaarborgd, voorziet deze Erfgoedverordening in een vangnet.

Voor alle duidelijkheid: zodra een bestemmingsplan "Malta-proof" is, blijven de bepalingen van deze Erfgoedverordening buiten werking voor zover het de archeologie betreft. Dit is geregeld in artikel 38, lid 2 van de Monumentenwet. Dit betekent dat deze verordening in de loop der jaren steeds minder zal worden toegepast, omdat het grondgebied van de gemeente Groningen steeds meer zal worden "gedekt" door bestemmingsplannen die "Malta-proof" zijn.

Omdat nu ook archeologie een duidelijke plaats heeft gekregen in deze verordening, heeft de VNG gekozen voor de benaming *Erfgoedverordening* in plaats van het ingeburgerde begrip *Monumentenverordening*. De naam Erfgoedverordening wijst op een bredere benadering dan enkel monumenten, waarbij meestal wordt gedacht aan de zogenaamde *gebouwde* monumenten (bijvoorbeeld de Martinitoren). Zoals u zult begrijpen, kan archeologie veel meer inhouden dan gebouwde objecten, zoals bijvoorbeeld de resten van een neolithisch jagerskamp of een middeleeuwse vuilnisbelt.

Het vergunningstelsel voor aangewezen gemeentelijke monumenten, zoals dit sinds jaar en dag in de diverse Monumentenverordeningen was opgenomen, blijft onverkoert bestaan. Op dit moment zijn 413 objecten aangewezen als gemeentelijk monument, waarvan er 22 archeologische monumenten zijn. Een nieuwe aanwysronde is gaande, waardoor het aantal gemeentelijke monumenten in 2010 naar verwachting zal uitkomen op circa 550. Overigens merken we op dat voor lang niet alle werkzaamheden een vergunning nodig is: voor regulier onderhoud is bijvoorbeeld geen monumentenvergunning nodig. Daarnaast blijkt in veel gevallen dat door goed te overleggen met de eigenaren een monumentenvergunning tot geen enkele vertraging leidt. Met andere woorden: door goede communicatie en het leveren van maatwerk hoeven langdurige en taaie vergunningprocedures niet nodig te zijn.

Een aantal punten van deze Erfgoedverordening verdient uw speciale aandacht, omdat die wezenlijk verschillen van de Monumentenverordening gemeente Groningen 2006:

1. Hoofdstuk 5 van de Erfgoedverordening 2009 roept als gevolg van de nieuwe archeologieregelgeving de zogenaamde archeologische verwachtingsgebieden in het leven. Concreet houdt dit in dat op de gemeentelijke archeologische beleidskaart (die onderdeel uitmaakt van de Erfgoedverordening) wordt aangegeven welke gebieden een hoge, middelhoge of lage verwachtingswaarde hebben. Bij gebieden met een *hoge* verwachtingswaarde moet u denken aan een aantal wierden, steenbakkerijen en kloosterterreinen (die dus niet zijn aangewezen als gemeentelijk monument), alsmede de binnenstad. Deze terreinen herbergen hoogstwaarschijnlijk archeologische sporen, maar dit staat niet onomstotelijk vast omdat recent onderzoek (nog) ontbreekt. Bij gebieden met een *middelhoge* verwachtingswaarde moet u denken aan de Hondsrug, het kweldergebied en de oude oeverwallen van de Hunze. Deze gebieden zijn in vergelijking met de rest van het gemeentelijk grondgebied in het verleden aantrekkelijk geweest voor bewoning en de kans is groot dat er zich daarom nog archeologische sporen en vondsten bevinden. Voor een duidelijk beeld van deze driedeling wordt u verwezen naar de bijgevoegde gemeentelijke archeologische beleidskaart.

In artikel 13 van de Erfgoedverordening wordt een vergunningplicht in het leven geroepen voor verstoringen van de bodem. Voor gebieden met een hoge verwachtingswaarde geldt dat *zonder* vergunning een oppervlak kleiner dan 50 m² en niet dieper dan 50 centimeter vanaf het maaiveld verstoord kan worden. Voor gebieden met een middelhoge verwachtingswaarde kan *zonder* vergunning een oppervlak van kleiner dan 200 m² en niet dieper dan 30 centimeter vanaf het maaiveld verstoord worden. Voor gebieden met een lage

verwachtingswaarde tenslotte geldt dat er geen beperkingen zijn.¹ Met de hiervoor geformuleerde eisen bevindt Groningen zich in de middenmoot. Er zijn gemeenten die veel strengere eisen stellen en gemeenten die meer vrij laten.

In afwijking van het VNG-model is dus bij archeologische verwachtingsgebieden gekozen voor een vergunningstelsel. In het VNG-model is uitgegaan van "het is verboden, tenzij", waarna een aantal gevallen wordt opgesomd waarin een verstoorder - onder voorwaarden - zijn gang kan gaan. Het ontbreken van een vergunningplicht betekent echter dat er in sommige gevallen geen weigeringsgrond bestaat. Een voorbeeld ter verduidelijking: een burger vraagt een sloopvergunning aan, die geweigerd kan worden wanneer een vergunning op grond van een gemeentelijke monumentenverordening vereist is (zie onder meer artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening, juncto artikel 3.20 van diezelfde wet). Als er voor archeologische verwachtingsgebieden geen vergunning vereist zou zijn, kan er dus ook geen gebruik worden gemaakt van die weigeringsgrond en kan dus een potentieel waardevol archeologisch terrein vernietigd worden zonder dat de waarden erin zijn vastgelegd. Gezien het feit dat tweederde van ons bodemarchief sinds 1950 al vernietigd is, zou dat zeer onwenselijk zijn. Een ander nadeel van het ontbreken van een vergunningstelsel is dat ontwikkelingen in de verwachtingsgebieden nodeloos op slot zouden worden gezet, simpelweg omdat er geen vergunning (eventueel met voorwaarden) kan worden verleend omdat de wettelijke basis daarvoor dan ontbreekt. Dit kan nooit de bedoeling van de nieuwe wetgeving zijn geweest.

Navraag bij diverse gemeenten (zie bijlage) heeft uitgewezen dat geen van hen de modelerfgoedverordening van de VNG integraal volgt, juist vanwege deze zeer strenge verbodsbepaling. De gemeenten die de modelerfgoedverordening wel als basis nemen, hebben hierbij net als in deze Erfgoedverordening een extra vergunningstelsel in het leven geroepen. Zoals hiervoor opgemerkt, is de voornaamste reden hiertoe om te voorkomen dat de gehele gemeente op slot wordt gezet door de verbodsbepaling uit artikel 13, omdat er geen vergunning verleend kan worden. Deze gemeentes hebben dus - net als in dit concept - gekozen voor een "extra" vergunning, om zo met de nodige flexibiliteit de archeologische waarden te kunnen beschermen.

In aansluiting op het VNG-model geldt in deze voorliggende verordening overigens wel dat in archeologische verwachtingsgebieden in een aantal categorieën van gevallen geen vergunning vereist is. Verwezen wordt hiertoe naar de tekst van artikel 13 van de voorliggende verordening.

¹ . Overigens zijn gebieden met een lage archeologische verwachtingswaarde archeologisch niet per definitie "leeg". Er kunnen zich hier ook (nog onontdekte) sporen en vondsten bevinden. Er is in deze verordening echter toch voor gekozen om deze gebieden niet te beschermen, zodat de regeldruk niet te hoog wordt. Consequentie is wel dat er dus nog onontdekte sporen en vondsten in deze gebieden ongezien verloren kunnen gaan. De genoemde vrijstellingen hebben tot doel om "onnodig" archeologisch onderzoek te voorkomen. Er kunnen in een incidenteel geval wel waarden ongezien verloren gaan, maar omdat per categorie maatwerk is geleverd zal de schade minimaal zijn. Het vermindert in ieder geval wel de regeldruk.

We merken nog op dat in de praktijk niet altijd een vergunning noodzakelijk zal blijken te zijn, omdat in goed overleg hetzij de bodemverstoring geminimaliseerd kan worden, hetzij omdat in sommige gevallen bekend is dat in het verleden ter plaatse de bodem dusdanig is verstoord, dat redelijkerwijs archeologisch onderzoek geen nut heeft. Ook hier geldt: waar mogelijk wordt maatwerk geleverd.

2. In afwijking van het VNG-model is ervoor gekozen om gemeentelijke archeologische monumenten onder dezelfde vergunningplicht te laten vallen als nu reeds het geval is bij de gebouwde gemeentelijke monumenten.

De VNG had er bij gemeentelijke archeologische monumenten voor gekozen om geen vergunningstelsel in het leven te roepen. In het VNG-model is het namelijk verboden om iets te wijzigen aan een gemeentelijk archeologisch monument, *tenzij*: waarna een aantal gevallen wordt opgesomd waarin een verstoorder - onder voorwaarden - zijn gang kan gaan.

In deze voorliggende verordening geldt voor gemeentelijke archeologische monumenten *wel* een vergunningplicht. De reden is, dat de meeste aangewezen gemeentelijke archeologische monumenten vrij kleine wierden zijn waarvan zeker is dat deze archeologisch waardevol zijn. Zelfs een kleine bodem-verstoring kan op zo'n wierde het gevoelige verlies betekenen van waardevol archeologisch materiaal; het is immers niet voor niets aangewezen als monument. Aan de andere kant moet het mogelijk blijven om op een wierde iets te doen, zeker als er een boerderij op staat. Om die reden wordt u voorgesteld om ook gemeentelijke archeologische monumenten onder de vergunningplicht van artikel 9 te laten vallen. Onderzoek en documentatie is dan voorwaarde om de bodem in beperkte mate te kunnen verstoren.

Voor zowel vergunningen voor gemeentelijke archeologische monumenten als vergunningen voor archeologische verwachtingsgebieden geldt dat zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij eventueel noodzakelijke bouwvergunningen.

Een bouwvergunning zal namelijk in het gros van de gevallen vereist zijn.

Dit geldt voor zowel wat betreft de termijnen als de indieningsvereisten, zodat de administratieve lasten voor de burger zo beperkt mogelijk blijven.²

² Dit is overigens ook het geval in bestemmingsplannen die wel "Malta-proof" zijn, waarbij de archeologie in de bouw- en aanlegvergunningen wordt geregeld bij het verlenen daarvan moet immers rekening worden gehouden met de voorschriften van een bestemmingsplan. De verordening biedt een juridische grond om archeologische zaken te regelen wanneer de bestemmingsplannen nog niet "Malta-proof" zijn.

3. In artikel 17 van de voorliggende verordening wordt geregeld dat er eisen kunnen worden gesteld aan archeologisch onderzoek. Artikel 19 (schadevergoeding) biedt een regeling voor excessieve kosten van archeologisch onderzoek. Het mag worden verwacht dat er in de toekomst vaker een beroep op deze excessieve kostenregeling zal worden gedaan dan in het verleden het geval is geweest – namelijk nooit. In het kader van de komende beleidsnota archeologie wordt overigens ook gewerkt aan een financiële tegemoetkoming voor projecten waar de archeologische kosten te zeer gaan knellen. Met het oog op de grondexploitatiewet past nog de volgende opmerking: in een grondexploitatieovereenkomst kan - indien dit noodzakelijk is - de toerekening van archeologische onderzoekskosten opgenomen worden. Een grondexploitatieovereenkomst wordt altijd gesloten met de eigenaar van de grond; die is dus partij en zal - als dat tenminste is overeengekomen - moeten opdraaien voor de kosten van archeologisch onderzoek. Deze verordening is op te vatten als een vangnet voor de gevallen waarbij de grondexploitatiewet niet in beeld komt. De initiatiefnemer van een bouwplan is in het gros van de gevallen de eigenaar; er kan zich echter ook een situatie van bijvoorbeeld erfpacht voordoen. Om die reden kan in het kader van artikel 19 van de Erfgoedverordening het adagium "de verstoorder betaalt" worden gehuldigd, zoals dit al sinds jaar en dag in het milieurecht het geval is.

Voor het overige verschilt de inhoud van deze voorliggende verordening niet wezenlijk van de Monumentenverordening gemeente Groningen 2006. Qua termijnen anticipeert de verordening reeds op de invoering van de Wabo.

Artikel 38 lid 3 van de Monumentenwet schrijft voor dat bij de voorbereiding van deze verordening afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd moet worden, de zogenaamde uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit houdt het volgende in:

- de concepttekst van deze verordening, alsmede de gemeentelijke archeologische beleidskaart, wordt gedurende 6 weken ter inzage gelegd;
- in de Groninger Gezinsbode wordt een advertentie geplaatst wanneer en waar deze concepttekst ter inzage wordt gelegd;
- gedurende deze 6 weken kunnen belanghebbenden zowel mondeling als schriftelijk hun zienswijze op deze concepttekst geven;
- na het verstrijken van deze 6 weken zal gemotiveerd moeten worden ingegaan op de binnengekomen zienswijzen (dit kan dus leiden tot veranderingen aan deze voorliggende conceptverordening);
- pas daarna kan uw raad overgaan tot vaststelling van deze Erfgoedverordening.

Wij stellen u voor te besluiten:

- I. in te stemmen met de inhoud van de concept-Erfgoedverordening;
- II. de concept-Erfgoedverordening in het kader van de verplicht voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure ter inzage te laten leggen;
- III. deze besluiten bekend te maken door plaatsing in het gemeentebblad en te publiceren in de Groninger Gezinsbode.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Dr. J.P. (Peter) Rehwinkel.

H.P. Bakker.