

Tussentijdse Evaluatie Archeologie beleid gemeente Zuidplas

Inleiding

Op 1 september 2007 is de Wet op de Archeologische Monumentenzorg in werking getreden.

De wetgeving beoogd dat zo goed en zo vroeg mogelijk rekening wordt gehouden met de aanwezigheid of mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden in de bodem.

De regelgeving heeft twee belangrijke uitgangspunten;

1. Het streven naar behoud van archeologische resten in hun originele context in bodem (in situ), of als dit niet mogelijk is door opgraving en documentatie (ex situ)
2. Degene die nieuwe ontwikkelingen met mogelijk bodemversturende ingrepen tot stand brengt, is verantwoordelijk voor de inventarisatie en een verantwoord beheer van de bekende en te verwachten archeologische resten in de ondergrond (de verstoorder betaalt)

De wetgeving decentraliseert taken van de landelijke en provinciale overheden naar de lokale overheden en versterkt daarmee de rol van de gemeenten als bevoegd overheid.

Gemeenten zijn dus sinds 2007 verantwoordelijk voor de (mogelijk aanwezige) archeologische waarden op hun grondgebied en verplicht archeologisch beleid te voeren en deze te vertalen in de bestemmingsplannen.

Op 23 november 2010 heeft de gemeenteraad het Archeologisch beleid van de gemeente Zuidplas vastgesteld.

Aanleiding

Sinds de vaststelling van het gemeentelijk archeologisch beleid worden alle ruimtelijke ontwikkelingen evenals vergunningsaanvragen hieraan getoetst.

Dit heeft geleid tot 4 zienswijzen mbt archeologie gedurende het actualisatietraject van de bestemmingsplannen, klachten van vertegenwoordigers van de agrarische sector en geconstateerde beperkingen bij het projectbureau Zuidplas (afdeling Vrom).

De kern van de opmerkingen/klachten is dat het archeologisch beleid te beperkend is en alleen maar extra kosten met zich mee brengt. Tevens zijn vele gebieden al eerder onderzocht en vraagt men zich af waarom dit opnieuw moet gebeuren. Bovendien wordt betwijfeld of er wel iets te behouden waard zich in de ondergrond van onze gemeente bevindt.

In 2010 is afgesproken het vastgestelde beleid na 5 jaar te evalueren, maar gezien de problematiek die ervaren wordt heeft de gemeenteraad het college verzocht vooruitlopend op de evaluatie een tussentijdse evaluatie van het gemeentelijk archeologisch beleid uit te voeren.

Vigerend archeologisch beleid

Het gemeentelijk archeologisch beleid voorziet in 4 categorieën;

1. Zones met een zeer hoge archeologische verwachting
2. Zones met een hoge archeologische verwachting
3. Zones met een middelhoge archeologische verwachting
4. Zones met een lage archeologische verwachting

Zones met een zeer hoge archeologische verwachting

Deze terreinen kenmerken zich door een lange bewoningsgeschiedenis, zoals de historische dorps- en stadskernen, bewoningslinten en historische elementen zoals molens en kerken. Archeologische vindplaatsen in dergelijke zones kennen een zeer hoge dichtheid aan archeologische sporen en informatie. De dichtheid van het archeologische pakket kan met name in de oude stadskernen zoals Moerkapelle, Zevenhuizen, Nieuwerkerk aan den IJssel en Moordrecht oplopen tot een gemiddelde van 500m² en een diepte vanaf de top tot circa 3m beneden maaiveld.

De meest relevant sporen zullen zich binnen een oppervlakte van 200m² en tot 3m diepte bevinden.

Het Provinciaal beleid biedt voor deze zone geen vrijstellingsnormen. Bij alle bodemversturende activiteiten dient archeologisch onderzoek plaats te vinden.

Het gemeentelijk beleid geeft voor plangebieden met een oppervlakte kleiner dan 50m² of met een verstoringsdiepte van maximaal 30cm beneden maaiveld, binnen deze zone een vrijstelling, waarbij ze vrijgesteld zijn van onderzoek.

Onderbouwing

Stads- en dorpskernen, historische erven en elementen en woonheuvels hebben een zeer hoge dichtheid aan archeologische sporen, waardoor de trefkans op archeologische sporen en vondstmateriaal hoog tot zeer hoog is.

Vanwege een lange bewoningsgeschiedenis en de in de loop der tijd vaak opgehoogde kernen of woonheuvels is een grote tijdsdiepte aanwezig. Bij bodemversturende ingrepen groter dan 50m² is het risico groot dat de informatie verloren zal gaan.

Divers archeologisch onderzoek in stedelijk gebied heeft aangetoond dat de top van het archeologisch pakket zich meestal dieper dan 30cm beneden maaiveld bevindt en dat de bovenste 30cm van het bodemprofiel vaak al verstoord is als gevolg van allerlei bodemingrepen, funderingswerkzaamheden en dagelijks bodemgebruik.

Zones met een hoge archeologische verwachting

Het betreft hier de afzettingen van de stroomgordels en kreken, de bewoningsbasissen langs de Hollandse IJssel, de Slinger en de Rotte en de veenontginningsassen. Daarnaast gaat het om een dieper gelegen archeologisch niveau vanaf 7m beneden maaiveld, namelijk de pleistocene rivierterrasranden en rivierduinen.

Het Provinciaal beleid biedt voor deze zone voor werkzaamheden die niet dieper worden uitgevoerd dan 30cm onder het maaiveld en bij plangebieden met een omvang kleiner dan 100m² een vrijstelling.

Het gemeentelijk beleid geeft voor plangebieden met een oppervlakte van 100m² vrijstelling van onderzoek.

Voor het totale gebied met een hoge archeologische verwachting geldt een vrijstelling bij een verstoringsdiepte van 30cm beneden maaiveld en voor het dieper gelegen archeologisch niveau geldt bij een lage verwachting voor bovenliggende niveaus een toegestane verstoringsdiepte van 3m beneden maaiveld.

Onderbouwing

De ouderdom van de te verwachten archeologische sporen is sterk afhankelijk van de diepteligging. Op de diepst gelegen niveaus worden de oudste sporen verwacht. Dergelijke sporen bevinden zich op een kleine oppervlakte en kenmerken zich door een lage dichtheid aan archeologische sporen.

De vindplaatsendichtheid en de sporendichtheid zijn aanzienlijk lager dan die voor historische kernen. In dit kader is het gerechtvaardigd om een ruimere vrijstellingsnorm van 100m² te nemen.

Divers archeologisch onderzoek in stedelijk gebied heeft aangetoond dat de top van het archeologisch pakket zich meestal dieper dan 30cm beneden maaiveld bevindt en dat de bovenste 30cm van het bodemprofiel vaak al verstoord is als gevolg van allerlei bodemingrepen, funderingswerkzaamheden en dagelijks bodemgebruik.

Zones met een middelhoge archeologische verwachting

We praten hier over terreinen in de nabijheid van bekende historische woonplaatsen, eerdere archeologische waarnemingen of bekende archeologische vindplaatsen op vergelijkbare bodem- of landschappelijke eenheden.

Het betreft hier de crevasseafzettingen en kreekruigten, die in het verleden geschikt waren voor bewoning.

Eventuele archeologische sporen zijn meestal te verwachten tussen de onderkant van het bouwvoor (30cm) en een diepte van 3m beneden maaiveld.

Het Provinciaal beleid biedt voor deze zone voor werkzaamheden die niet dieper worden uitgevoerd dan 30cm onder het maaiveld en bij plangebieden met een omvang kleiner dan 100m² een vrijstelling.

Het gemeentelijk beleid geeft voor plangebieden met een oppervlakte kleiner dan 250m² of met een verstoringsdiepte van maximaal 30cm beneden maaiveld, binnen deze zone een vrijstelling, waarbij ze vrijgesteld zijn van onderzoek.

Indien deze een dieper gelegen archeologisch niveau met een hoge verwachting kruist dan gelden voor de ingrepen dieper dan 3m de vrijstellingsnorm van de hoge verwachting, namelijk de 100m².

Onderbouwing

In deze zone worden kleine nederzettingen verwacht, die zich vanwege de geringe grootte van de crevassecomplexen en krekken op een relatief klein oppervlakte en kenmerken zich door een lage dichtheid aan archeologische sporen. Het aantalverwachte vindplaatsen is beduidend lager waardoor een minder strenge vrijstellingsnorm gehanteerd kan worden. Divers archeologisch onderzoek in stedelijk gebied heeft aangetoond dat de top van het archeologisch pakket zich meestal dieper dan 30cm beneden maaiveld bevindt en dat de bovenste 30cm van het bodemprofiel vaak al verstoord is als gevolg van allerlei bodemingrepen, funderingswerkzaamheden en dagelijks bodemgebruik.

Zones met een lage archeologische verwachting

Deze terreinen zijn meestal onderscheiden op grond van het ontbreken van archeologische waarnemingen of archeologische vindplaatsen. Het betreft veelal terreinen die vanuit landschappelijk oogpunt ongunstige vestigingscondities boden, onvruchtbaar waren voor landbouw en waar geen bewoningslinten zijn aangelegd.

Dit betekent niet dat er geen archeologische waarden aanwezig zijn, alleen dat de dichtheid van archeologische vindplaatsen beduidend lager is dan in andere zones.

Het Provinciaal beleid heeft in zones met een lage archeologische verwachting geen beperkende maatregelen opgenomen.

Het gemeentelijk beleid geeft voor plangebieden met een oppervlakte kleiner dan 0,5 hectare of met een verstoringsdiepte van maximaal 30cm beneden maaiveld, binnen deze zone een vrijstelling, waarbij ze vrijgesteld zijn van onderzoek.

Onderbouwing

In de zone met een lage verwachting is de dichtheid aan archeologische sporen laag tot zeer laag. Dit betekent echter niet dat er geen archeologische resten aanwezig kunnen zijn. Hoewel de ondergrond in de afgelopen decennia is onderzocht op de ligging van diverse stroomgordels en rivierduinen, is de kans aanwezig dat een aantal donken, crevasses of stroomgordels tot nu toe nog niet is ontdekt.

Om te voorkomen dat zones met een lage verwachting op voorhand al afgeschreven worden en daarmee dus nooit getoetste wordt op de aanwezigheid van dergelijke tot nu toe onbekende archeologische resten is het raadzaam om bij grootschalige ingrepen archeologisch onderzoek plaats te laten vinden.

Hierbij geldt een vrijstelling van 0,5 hectare, zodat de mogelijkheid bestaat bij grotere terreinen de opbouw van de ondergrond ter plaatse goed te kunnen bestuderen. Indien deze zone een dieper gelegen archeologisch niveau met een hoge verwachting kruist, dan geldt voor ingrepen dieper dan 3m de vrijstellingsnorm van de hoge verwachting, namelijk 100m².

Probleemstelling

Het gemeentelijk archeologisch beleid wordt als te beperkend ervaren en brengt onnodige kosten met zich mee.

Doelstelling

In deze tussentijdse evaluatie wordt het staande beleid tegen het licht gehouden. Gelet op de probleemstelling wordt specifiek onderzocht of er ruimte is om de beleidsregels te laten vervallen dan wel – indien dat niet mogelijk is - te versoepelen.

Inventarisatie

Om inzicht te krijgen in de klachten/opmerkingen ten aanzien van het vigerend beleid is er gesproken met indieners van zienswijzen en heeft er overleg plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de agrarische sector binnen de gemeente.

Daarnaast is geïnventariseerd binnen de organisatie hoe de bestaande beleidsregels functioneren en waar in de uitvoering ervan tegenaan wordt gelopen.

Tevens zijn de ervaringen besproken met de deskundige archeoloog bij de ODMH.

Problematiek

De geconstateerde problematiek die wordt ervaren is driedelig;

1. Het archeologisch beleid biedt een vrijstelling voor werkzaamheden tot een diepte van 30cm, waardoor agrariërs binnen de gemeente voor de reguliere werkzaamheden nu onderzoeksplichtig zijn.

Uit de zienswijzen en het gesprek met een vertegenwoordiging van de agrarische sector is gebleken dat de reguliere werkzaamheden niet kunnen worden uitgevoerd zonder de onderzoeksplicht die voortvloeit uit het gemeentelijk archeologisch beleid.

De reguliere werkzaamheden van agrariërs, zoals ploegen en oogsten reiken tot wel 40-45cm beneden maaiveld en komen daarmee verder dan de huidige vrijstellingsnorm van 30cm beneden maaiveld.

De huidige vrijstellingsnorm van 30cm beneden maaiveld maakt dat de agrariërs voor alle werkzaamheden onderzoeksplichtig zijn.

2. Het projectbureau van de gemeente Zuidplas heeft te maken met grootschalige (glas-) tuinbouw ontwikkelingen in het buitengebied, de landelijke gebieden buiten de dorpskernen om. Deze ontwikkelingen kunnen oplopen tot wel 10 hectare of meer. Momenteel zijn vrijwel alle grote ontwikkelingen (alles groter dan 0,5 hectare) conform het archeologisch beleid onderzoeksplichtig.

De grote ontwikkelingen in het buiten gebied reiken ver over de huidige vrijstellingsnorm van 0,5 hectare, wat maakt dat er bij vrijwel alle ontwikkelingen naast de kosten voor de ontwikkeling ook kosten moeten worden gemaakt voor de onderzoeksplicht die wordt opgelegd vanuit het archeologisch beleid.

3. Gronden die in het verleden reeds onderzocht zijn, worden niet vrijgegeven van onderzoek.

Bij een enkele aanvraag evenals bij de zienswijzen tegen de bestemmingsplannen is aangegeven dat er in het verleden reeds archeologisch onderzoek verricht is op bepaalde percelen. Echter het beleid wordt hier niet op aangepast en zo blijft de onderzoeksplicht overeind.

Gezien er reeds archeologisch onderzoek op de percelen verricht is (of omdat de gronden ter plaatste voor bepaalde werkzaamheden reeds waren geroerd) zijn de indieners van de zienswijzen en aanvragen van mening dat de onderzoeksplicht zal moeten komen te vervallen.

Echter de onderzoeksplicht wordt in de genoemde gevallen toch in stand gehouden en initiatiefnemers worden alsnog verwacht een archeologie onderzoek aan te leveren.

Mogelijke oplossingen

1. Het archeologisch beleid biedt een vrijstelling voor werkzaamheden tot een diepte van 30cm, waardoor agrariërs binnen onze gemeente voor de reguliere werkzaamheden nu onderzoeksplichtig zijn. De reguliere werkzaamheden van een agrariër reiken tot 40-45cm beneden maaiveld. Een verruiming van de vrijstellingsnorm naar 50cm beneden maaiveld is gewenst.

Bij een toename van 20cm in de vrijstellingsnorm ten aanzien van de diepte zijn geen directe grote nadelen te benoemen, behalve een grotere kans op het eventueel niet ontdekken dan wel mislopen van archeologische resten. Enkele gemeenten uit de regio hebben 50cm beneden maaiveld ook als vrijstellingsnorm opgenomen.

Het oprekken van de vrijstellingsnorm betreffende de diepte van 30 cm naar 50cm beneden maaiveld maakt dat de reguliere werkzaamheden van de agrariërs niet langer onderzoeksplichtig zullen zijn en is daarom zeer gewenst.

2. De grote ontwikkelingen/bouwinitiatieven in het buitengebied buiten de dorpskernen om, reiken ver over de aangeboden vrijstellingsnorm van 0,5 hectare, wat maakt dat er bij vrijwel alle ontwikkelingen naast de kosten voor de ontwikkeling ook kosten moeten worden gemaakt voor archeologische onderzoek. Een ruimere vrijstellingsnorm is wenselijk.

Enkele gemeenten uit deze regio hebben de vrijstellingsnorm voor het buitengebied ten aanzien van de lage verwachtingszone flink opgerekt dan wel vrijgegeven.

De kans op toevalsvondsten kan hierdoor wel toenemen. Nieuw onderzoek toont echter steeds meer aan dat de kans op het aantreffen van archeologische bewoningsresten in het buitengebied daadwerkelijk zeer klein is.

Hierbij moet echter wel de afweging worden gemaakt hoe belangrijk de archeologische waarden/resten voor de gemeente zijn en hoe belangrijk de gemeente het vindt dat initiatiefnemers vrij worden gesteld van archeologische onderzoeksverplichtingen.

Immers, de kosten voor archeologische onderzoek zijn marginaal in vergelijking met de kosten die gemoeid gaan met projecten van dergelijke omvang.

De vrijstellingsnorm van 0,5 hectare voor het buitengebied, buiten de dorpskernen om, kan worden opgerekt conform de archeoloog van de ODMH, maar deze kan ook geheel losgelaten worden.

Bij eventuele (toevals)vondsten is de gemeente dan verantwoordelijk. De kosten voor het archeologisch onderzoek (en alle overige kosten die hierbij komen kijken) zijn dan voor de gemeente.

De vraag is echter hoe groot dit risico voor de gemeente is. Uit steeds meer onderzoek (ook in de gemeente Zuidplas) blijkt dat het gebied met een lage archeologische verwachting inderdaad niet geschikt is geweest voor bewoning in het verleden en dat er feitelijk geen archeologische bewoningsresten meer verwacht worden.

3. Gronden die in het verleden reeds onderzocht zijn, worden niet vrijgegeven van onderzoek waardoor onderzoeken meerdere malen worden uitgevoerd.

Gronden die in het verleden reeds onderzocht zijn dan wel der mate geroerd zijn kunnen indien aantoonbaar, wel degelijk vrij worden gesteld van onderzoek, stelt de deskundige bij de ODMH. Het is niet de bedoeling dat hetzelfde gebied meerdere malen wordt onderzocht.

Echter de archeologische waarden zijn tot meerdere meters (3, 5 en 7m) beneden maaiveld te verwachten en de meeste onderzoeken dan wel grondwerkzaamheden waarmee we tot nu toe zijn geconfronteerd reiken maar tot enkele meters beneden maaiveld, wat een volledige vrijstelling voor de betreffende gebieden niet mogelijk maakt.

Gronden die aantoonbaar eerder zijn onderzocht (de onderzoeksrapporten zijn beschikbaar/raadpleegbaar) hoeven niet nogmaals onderzocht te worden. Hiervoor is wel degelijk een vrijstelling te verkrijgen. Het is uiteraard niet de bedoeling dat gronden die onderzocht zijn opnieuw worden onderzocht. Het reeds uitgevoerde onderzoek moet in ieder geval wel uitsluitend geven over de gevolgen van de nieuwe voorgenomen ontwikkelingen op het bodemarchief. Een oud onderzoek waarbij bijvoorbeeld maar geboord is tot 1 m onder het maaiveld, kan geen vrijstelling verschaffen voor nieuwe voorgenomen ingrepen tot 3 m onder het maaiveld.

Opgemerkt dient te worden dat de klachten die betrekking hebben op dit punt tot nu toe allemaal situaties betroffen waarbij er sprake was van een beperkt onderzoek (tot enkele meters diep).

Het feit dat de gronden reeds bewerkt/geroerd zijn beperkt zich eveneens tot de bovenste laag en biedt dan ook geen grondslag tot vrijstelling. Immers zijn er dan nog steeds archeologische resten te verwachten in de lager gelegen meters.

Ten aanzien van archeologie wordt een landelijke database bijgehouden van alle reeds uitgevoerde en gedocumenteerde onderzoeken. De database is via iedere geregistreerde archeoloog te raadplegen dus ook via de deskundige archeoloog van de ODMH. Tevens is de gemeente in het bezit van een kaart waarop alle punten staan waar tot 2010 archeologische onderzoeken zijn uitgevoerd.

Situaties waarbij reeds eerder onderzoek heeft plaatsgevonden en documentatie van is, dienen eerst te worden nagekeken om te bepalen of archeologisch onderzoek nog wel nodig is.

Bij nieuwe ontwikkelingen wordt altijd gekeken naar wat er al bekend is aan reeds bekende bodemverstoringen en verwachte bodemingrepen.

Het is altijd raadzaam om voor de vergunningaanvraag na te gaan in hoeverre een archeologisch onderzoek daadwerkelijk nodig is.

Indien er op basis van het beleid onderzoek vereist wordt, kan middels een quickscan bij de ODMH worden of er (nieuwe) informatie voorhanden is waarop beoordeeld kan worden of de voorgenomen ontwikkelingen een bedreiging vormen voor de eventueel aanwezige archeologische waarden. Hierdoor wordt onnodig onderzoek aan de voorkant uitgesloten en is tevens direct inzichtelijk wat er precies onderzocht moet worden en met name welke dieptes nog onderzoeksplchtig zijn.

Conclusies & Aanbevelingen

1. reguliere (agrarische) werkzaamheden

Conclusie; Het archeologisch beleid biedt een vrijstelling voor werkzaamheden tot een diepte van 30cm, waardoor agrariërs binnen onze gemeente voor de reguliere werkzaamheden die reiken tot 40/50cm, nu onderzoeksplichtig zijn. De reguliere werkzaamheden van de agrariërs moeten binnen de vrijstellingsnormen mogelijk zijn.

Aanbeveling; De vrijstellingsnorm voor werkzaamheden tot een diepte van 30cm verruimen tot een diepte van 50cm, waardoor de agrariërs binnen onze gemeente de reguliere werkzaamheden voor hun bedrijvigheid kunnen uitvoeren zonder de archeologische onderzoeksplicht.

2. grote ontwikkelingen in gebieden met een lage verwachtingswaarde

Conclusie; De grote ontwikkelingen/bouwinitiatieven in het buitengebied, buiten de dorpskernen om en in de lage verwachtingszone, reiken ver over de aangeboden vrijstellingsnorm van 0,5 hectare, wat maakt dat er bij vrijwel alle ontwikkelingen naast de kosten voor de ontwikkeling ook kosten moeten worden gemaakt voor archeologische onderzoeken. Tegelijkertijd blijkt uit steeds meer onderzoek dat het gebied met een lage archeologische verwachting inderdaad niet geschikt is geweest voor bewoning in het verleden en dat er feitelijk geen archeologische bewoningsresten meer verwacht worden.

Aanbeveling; De vrijstellingsnorm voor het buitengebied van 0,5 hectare volledig vrijgeven wat maakt dat er in de lage verwachtingszone geen onderzoeksplicht is.

De kans op toevalsvondsten kan hierdoor wel toenemen. Nieuw onderzoek toont echter steeds meer aan dat de kans op het aantreffen van archeologische bewoningsresten in het buitengebied daadwerkelijk zeer klein is.

3. niet tweemaal hetzelfde gebied onderzoeken

Conclusie; Gronden die aantoonbaar eerder zijn onderzocht dienen niet nogmaals onderzocht te worden. Hiervoor is wel degelijk een vrijstelling te verkrijgen. Het is uiteraard niet de bedoeling dat gronden die onderzocht zijn opnieuw worden onderzocht. Het reeds uitgevoerde onderzoek moet dan wel uitsluitel geven over de gevolgen van de nieuwe voorgenomen ontwikkelingen op het bodemarchief.

Aanbeveling; Aanvragen moeten bij binnenkomst niet alleen getoetst worden aan het archeologisch beleid maar tegelijkertijd ook worden gecontroleerd op eventueel eerder uitgevoerde archeologische onderzoeken. Hierdoor wordt onnodig onderzoek aan de voorkant uitgesloten en is tevens direct inzichtelijk wat er precies onderzocht moet worden.