

Nota archeologie herijking 2013

(GEMEENTEN LEIDSCHENDAM-VOORBURG, WASSENAAR EN VOORSCHOTEN)

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Gemeente en archeologische monumentenzorg.....	5
	Het kader	5
	Ruimtelijke wetgeving	5
	Uitvoering zorgplicht	5
	Het archeologische bestel	6
	Gemeentelijke rol en taken	6
3	Evaluatie /sterkte-zwakke analyse.....	7
	Archeologiebeleid.....	7
	Implementatie	7
	Beleidsuitvoering.....	8
	Informatie en communicatie	8
	Kansen	9
4	Archeologiebeleid vanaf 2013.....	11
	Archeologiebeleid.....	11
	Implementatie	12
	Beleidsuitvoering.....	13
	Informatie en communicatie.....	13
5	Doelstellingen/beslispunten.....	15
6	Archeologische beleidskaart en toelichting	16
	Bijlage 1	20

1 Inleiding

De gemeenten Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten hebben zich verbonden in het Pact van Duivenvoorde, dat zich inzet voor duurzaam behoud en versterking van cultuurhistorische waarden. In dat kader hebben de Pactgemeenten ook de archeologische taak gezamenlijk opgepakt. De uitvoering van gemeentelijk archeologiebeleid is eind 2008/begin 2009 van start gegaan op basis van de archeologienota *'Het bodemarchief ontrafeld. Nota archeologie Duin-, Horst- en Weidegebied'*. In die nota werd het voornemen geuit om het beleid en de beleidsuitvoering na vier jaar te evalueren. Uit deze evaluatie (zie hoofdstuk 3) is gebleken dat het bestaande beleid op een aantal punten bijstelling verlangt. De evaluatie en de daar uit voortvloeiende aanbevelingen zijn verwerkt in de nu voorliggende nota archeologie herijking 2013. Vanuit politiek en bestuur is verzocht om ook de huidige archeologische eisen en vrijstellingen bij ruimtelijke ingrepen tegen het licht te houden om waar mogelijk de regeldruk (verantwoord) te kunnen verminderen.

Doel van deze nota

De bijstelling van het beleid heeft tot doel het vereenvoudigen van bestaande regelgeving en de daaruit voortvloeiende regeldruk. Met deze herijking wordt de effectiviteit van het archeologiebeleid verbeterd. Tevens wordt het beleid aangepast op sinds 2008 veranderde wet en regelgevingen.

Veranderingen

In de concept beleidsnota archeologie worden hiervoor de volgende verbeterpunten in voorgesteld:

- De vrijstellingsgrenzen worden verruimd waar dit mogelijk is.
- Het aantal onderzoeksregimes op de beleidskaart te verminderen van 9 naar 4.
- De archeologische beleidskaart wordt vereenvoudigd.
- Het bevoegd gezag gaat meer de regie nemen binnen het archeologische krachtenveld. Hierdoor kan onnodig onderzoek en de daar uit voortvloeiende kosten worden verminderd. Archeologische en maatschappelijke kenniswinst kan worden verbeterd door als gemeenten meer regie te nemen.
- Er wordt meer ingezet op informatie, voorlichting en communicatie met burgers, ontwikkelaars en terreineigenaren over de werking en consequenties van het archeologiebeleid.
- Kenniswinst en onderzoeksresultaten worden uitgedragen.
- De ontwikkeling van een archeologisch informatiesysteem (GIS) waarmee resultaten van archeologisch onderzoek kan worden gedocumenteerd.

Knelpunten in het bestaande beleid

De onderstaande knelpunten, die bij de evaluatie van het beleid 2008 zijn geconstateerd, worden met de conceptnota archeologie herijking 2013 verbeterd:

- Het huidige beleid heeft kleinere vrijstellingsgrenzen dan wettelijk toegestaan is.
- Het grote aantal verschillende onderzoeksregimes zoals opgenomen in het huidige beleid is voor initiatiefnemers en de gemeente onnodig ingewikkeld.
- Het huidige beleid is inflexibel door de verplichting die er in is opgenomen archeologisch onderzoek te laten verrichten bij alle bodemverstoringen die groter zijn dan de vrijstellingsgrens. Door deze verplichting was er weinig tot geen ruimte voor het bevoegd gezag om maatwerk te verrichten.
- De vergunningsprocedure rondom archeologie is nog niet afgestemd op recent gewijzigde wetgeving (Wabo en Provinciale verordening Ruimte).
- De archeologische en maatschappelijke kenniswinst van de uitgevoerde onderzoeken is sterk wisselend.
- Draagvlak voor archeologie kan vergroot worden door het verbeteren van informatievoorzieningen.

- Enkele in de huidige beleidsnota genoemde onderzoeksmethoden (archeologische quick scan en archeologische begeleidingen) zijn volgens de KNA niet of alleen in uitzonderingsgevallen toegestaan.

Leeswijzer

De opzet van deze herijkingsnota is als volgt: eerst wordt het wettelijke kader en het archeologische krachtenveld geschetst, inclusief de beleidsruimte die de gemeente heeft en de rol en taken die zij daarin heeft (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 volgt de evaluatie van het archeologiebeleid zoals dat de afgelopen vier jaar is uitgevoerd op basis van *Het bodemarchief ontrafeld*. In hoofdstuk 4 worden op basis van de evaluatie van vier jaar archeologiebeleid concrete verbeterpunten geformuleerd voor een bijstelling van het archeologiebeleid en de uitvoering daarvan. Deze vormen de opmaat voor hoofdstuk 5, waar de nieuwe koers van het archeologiebeleid vanaf 2013 wordt gepresenteerd. Het 'beheren-regisseren-informeren' wordt daarbij gepresenteerd als de ruggengraat van de gemeentelijke rol en taak als bevoegd gezag op het gebied van de archeologische monumentenzorg. Hoofdstuk 6 besluit met een lijst van beslis- en actiepunten voor de bestuurlijke vaststelling. In de bijlage (bijlage A) wordt daarvoor een belangrijk beleidsinstrument gepresenteerd: een nieuwe versie van de archeologische beleidskaart voor de samenwerkende gemeenten. Het RAAP rapport 2636 vormt de wetenschappelijk-inhoudelijke onderbouwing van de gemaakte keuzes.

2 Gemeente en archeologische monumentenzorg

Het kader

De afgelopen eeuwen is het tempo waarin wij de grond onder onze voeten roeren in razend tempo toegenomen. Of het nu woningbouw, intensieve landbouw, infrastructuur, industrie of natuurontwikkeling is: vrijwel alle ingrepen gaan gepaard met verstoring of vernietiging van bodemlagen die sporen van ons collectieve verleden bevatten. Daarom ondertekende Nederland in 1992 het *Europese Verdrag inzake de Bescherming van het archeologische erfgoed* – kortweg het Verdrag van Malta (ook wel: Valletta). De achterliggende gedachte is dat het bodemarchief eindig en kwetsbaar is en als bron van onze geschiedenis beschermd moet worden. Sindsdien is het uitgangspunt van het rijksbeleid dat archeologische waarden volwaardig meetellen bij beslissingen over gebruik en inrichting van de ruimte in ons land. De term ‘archeologische monumentenzorg’ (afgekort aangeduid als: AMZ) geeft de kern daarvan goed weer: archeologie is niet meer synoniem voor wetenschappelijk onderzoek en opgravingen, maar bestrijkt het hele proces van beheer van de ondergrond, behoud, selectie en besluitvorming over verwachte en aanwezige archeologische waarden.

Ruimtelijke wetgeving

In Nederland is er bij de implementatie van ‘Malta’ voor gekozen om gemeenten een sleutelrol te laten spelen bij het beheer van het bodemarchief. Op 1 september 2007 trad daarvoor de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz) in werking. De Wamz omvatte de wijziging van de Monumentenwet 1988, de Woningwet, de Wet Milieubeheer en de Ontgrondingenwet voor het aspect archeologie. De integratie van de archeologie in de ruimtelijke besluitvorming werd verder verankerd in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en het Besluit Omgevingsrecht (2010). Het sluitstuk was de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) in oktober 2010). Hiermee is de implementatie van de archeologische monumentenzorg geheel geïntegreerd in de ruimtelijke wetgeving en besluitvormingsprocedures.¹

Conform de herziene Monumentenwet moeten gemeenten het archeologische belang meewegen in ruimtelijke projecten vanaf 100 m². Omdat gemeenten ook andere belangen te behartigen hebben, zoals economie, landbouw, wonen en infrastructuur, biedt de wet gemeenten daarbij wel beleidsruimte. Door vaststelling van eigen archeologiebeleid en een gemeentedeekkende archeologische beleidskaart kan een gemeente op basis van lokale omstandigheden gemotiveerd afwijken (naar beneden *en* naar boven) en een eigen planologisch regime ontwerpen.

Uitvoering zorgplicht

De archeologische zorgplicht wordt door de gemeenten via het bestemmingsplan en vergunningverlening uitgevoerd. Als bevoegd gezag kan de gemeente van aanvragers van een vergunning voor bodemingrepen in gebieden met een vastgestelde archeologische waarde of verwachting vragen om inzichtelijk te maken of de geplande bodemingrepen consequenties hebben voor het bodemarchief in het plangebied (zgn. vooronderzoek). Als de uitslag daarvan is dat een belangrijke vindplaats zal worden verstoord, zal het plan moeten worden aangepast. Als dit niet mogelijk is neemt de gemeente een besluit: de omgevingsvergunning kan worden geweigerd, of er worden aan de vergunning nadere voorwaarden gesteld, zoals een opgraving om de archeologische informatie veilig te stellen.

¹ De volgende stap (gepland voor 2014) is de opname van de archeologische wet- en regelgeving in de integrale Omgevingswet. Deze wet beoogt “(...) het omgevingsrecht transparanter, eenvoudiger en sneller en goedkoper te maken. Met één Omgevingswet kunnen meer toestemmingen onder één procedure, bij één loket en onder één aanvraag worden verkregen met minder onderzoekslasten” (bron: <https://omgevingswet.pleio.nl>).

Het archeologische bestel

De uitvoering van de archeologische zorgplicht is gebaseerd op de driehoek overheid (gemeente), initiatiefnemer ('veroorzaker') en archeologisch uitvoerder. De gemeente is bevoegd gezag, regisseert het archeologische onderzoeksproces, stelt eisen, toetst en besluit; de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van het benodigde onderzoek en de kosten daarvan; de uitvoerder is een door het rijk erkend archeologisch bedrijf of organisatie die het onderzoek conform de eisen uitvoert. Conform het wettelijke veroorzakersprincipe is de initiatiefnemer/vergunningaanvrager verantwoordelijk voor de kosten: dit geldt voor alle fasen van vooronderzoek, maar ook (wanneer het besluit tot opgraving of archeologische begeleiding is genomen) voor de kosten van een archeologische begeleiding of opgraving, inclusief de uitwerking en rapportage daarvan. Om te voldoen aan deze nieuwe 'vraag naar archeologie' is een archeologische markt in het leven geroepen: sinds 2001 zijn er in Nederland vele archeologische bedrijven (uitvoerend en adviserend) actief. Initiatiefnemers mogen hieruit zelf een keuze maken, mits de archeologische partij erkend is. Om de kwaliteit van onderzoek in dit geliberaliseerde bestel te borgen, zijn namelijk alle onderdelen van het archeologische proces, de producten en actoren beschreven in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) en houdt de Erfgoedinspectie toezicht.

Gemeentelijke rol en taken

Voor alle gemeenten, dus ook de gemeenten van het Pact van Duivenvoorde, betekent het dat zij een centrale rol vervullen in een heterogeen krachtenveld van belanghebbenden: burgers, wetenschappers, ontwikkelaars, amateurarcheologen, terreineigenaren, de archeologische markt, rijk, provincie, etc. Het is voor gemeenten dan ook van belang om kennis te hebben van hun eigen bodemarchief, om daar - binnen de wettelijke context en beleidsruimte - een compact, onderbouwd en helder archeologiebeleid voor vast te stellen. Om de wettelijke taken en (indien vastgesteld) het archeologiebeleid uit te voeren moet de gemeente beschikken over (of toegang te hebben tot) de nodige capaciteit en expertise. De samenwerkende gemeenten hebben de volgende taken op het gebied van de archeologische monumentenzorg geformuleerd:

1. Advisering en begeleiding bij de procedure omgevingsvergunning (planprocedures).
2. Ontwikkelen, monitoren en evalueren van het archeologiebeleid.
3. Implementeren van het beleid:
 - a. in bestemmingsplannen.
 - b. in de verordening.
 - c. in voorwaarden aan archeologisch onderzoek.
4. Communicatie, voorlichting en publieksbereik.
5. Advisering bij ruimtelijke plannen (Mer's, structuurvisies).
6. Administratie en informatiebeheer (GIS, Archis, etc.).

3 Evaluatie /sterkte-zwakte analyse

De beleidsnota archeologie 'Het bodemarchief ontrafeld' (2008) bevat een lijst van twaalf speerpunten voor het gemeentelijk beleid en uitvoering. Ten behoeve van de herijking stellen we in dit hoofdstuk vast waar we staan na vier jaar archeologiebeleid. We doen dat door de twaalf punten samen te voegen tot vier thema's en daarvan de stand van zaken te evalueren:

- Archeologiebeleid.
- Implementatie.
- Beleidsuitvoering.
- Informatie en communicatie.

Archeologiebeleid

Omdat gemeenten de archeologische zorgplicht moeten integreren in het ruimtelijke beleid (zie hfst 2) is in de nota 'Het bodemarchief ontrafeld' een archeologische beleidskaart opgenomen. Hierop werd het grondgebied van de samenwerkende gemeenten verdeeld in 9 legenda-eenheden met elk een eigen archeologische waarde of verwachting. Bij elke eenheid werden archeologie-eisen en vrijstellingen geformuleerd voor vergunningplichtige ruimtelijke projecten. Op deze manier hebben de samenwerkende gemeenten aangegeven hoe zij via de ruimtelijke ordening 'rekening houden met aanwezige en verwachte archeologische waarden' (conform Monumentenwet, artikel 38a). De archeologische onderzoekseisen werden de afgelopen jaren als hoog ervaren. In 2012 zijn de archeologische waarden en verwachtingen in opdracht van de samenwerkende gemeenten daarom geïntroduceerd (zie RAAP Rapport 2636 herziene eindversie). De (inhoudelijke) onderbouwing van waar archeologische resten aanwezig (kunnen) zijn is hiermee sterk verbeterd. Voor de samenwerkende gemeenten biedt dit de basis voor herijking van het archeologiebeleid met versoepeling van de bestaande onderzoekseisen.

Conclusie en aandachtspunten: Met de nota 'Het bodemarchief ontrafeld' hebben de gemeenten een gedegen en functionerend archeologiebeleid geïntroduceerd. Wel zijn er geluiden dat de archeologische eisen hoog zijn en leiden tot hoge kosten en onredelijke regeldruk. Ook politiek-bestuurlijk is dit een zorg. Op basis van de nieuwe inventarisatie van archeologische waarden en verwachtingen concluderen de samenwerkende gemeenten dat de huidige vrijstellingsgrenzen strikter zijn dan archeologisch of wettelijk noodzakelijk. De resultaten leiden tot een bijstelling van het beleid en een nieuwe en vereenvoudigde archeologische beleidskaart (zie hoofdstuk 4 en

Implementatie

De waarden en verwachtingen van de archeologische beleidskaart zijn de afgelopen vier jaar via dubbelbestemmingen planologisch verankerd in alle geactualiseerde bestemmingsplannen. Op basis van het bestemmingsplan en de erfgoedverordening stellen de gemeenten via de vergunningprocedure eisen aan de omgang met archeologie in de plangebieden; het bevoegd gezag laat zich daarbij adviseren door de beleidsmedewerkers archeologie. Het beheer van het archeologische bodemarchief via ruimtelijke planprocedures - sinds 2010 de procedure Wabo/omgevingsvergunning – is daarmee een feit. Hiermee voldoen de samenwerkende gemeenten aan hun rol als bevoegd gezag op het gebied van de archeologische monumentenzorg. De implementatie van het archeologiebeleid is ook intern gerealiseerd: daar waar de gemeente zelf 'veroorzaker' is (d.w.z. bij de voorbereiding van gemeentelijke projecten en werkzaamheden in de bodem, zoals riolering, groenbeheer en herinrichting) wordt archeologie in de voorbereiding en uitvoering meegenomen.

Conclusie en aandachtspunten: *Archeologische voorschriften en de beleidskaart zijn goed geïntegreerd in de ruimtelijke plannen en besluitvormingsprocessen. Aandachtspunt is dat de doorloop van de archeologische procedure (fasen vooronderzoek) niet is georganiseerd binnen de systematiek en de termijnen van de Wabo/omgevingsvergunning (in 2010 ingevoerd). Het doorlopen van archeologische procedures en het maken van afwegingen is maatwerk: sturing en aandacht zijn en blijven noodzakelijk.*

Beleidsuitvoering

De feitelijke uitvoering van het archeologiebeleid gebeurt voor het belangrijkste deel via de planprocedures voor de omgevingsvergunning. De afgelopen vier jaar is bij veel ruimtelijke plannen de archeologische onderzoeksprocedure gevoerd. In dat kader zijn bij het bevoegd gezag veel archeologische rapporten ter beoordeling ingediend. Door het meewegen van archeologische waarden bij ruimtelijke plannen kon hierdoor, geheel in de geest Malta, de archeologische zorgplicht worden uitgevoerd.

Voor het onderdeel archeologie binnen ruimtelijke planprocedures, de advisering aan het bevoegd gezag en het beheer van informatie is voor de samenwerkende pact gemeenten samen 1,6 fte aan archeologische expertise beschikbaar.

De archeologische markt is in de samenwerkende gemeenten zeer actief: er wordt door archeologische bedrijven uit het gehele land onderzoek verricht in opdracht van publieke en private initiatiefnemers (de gemeente zelf, provincie, burgers, projectontwikkelaars, etc.). Het betreft alle fasen van vooronderzoek, zoals bureau-onderzoek, booronderzoek en proefsleuvenonderzoek in het kader van planprocedures, maar ook definitief onderzoek, zoals opgravingen en archeologische begeleidingen. Een enkele maal was er de mogelijkheid voor amateurarcheologen om gravend onderzoek uit te voeren.²

In de samenwerkende gemeenten worden Programma's van Eisen voor gravend onderzoek (een verplichting volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie) niet zelf opgesteld, maar door archeologische bedrijven aangeleverd en door het bevoegd gezag beoordeeld en geautoriseerd.³

Conclusie en aandachtspunten: *De beleidsuitvoering via de procedures van vergunningverlening en ruimtelijke besluitvorming is volop in gang. Aandachtspunt is dat de kenniswinst van de onderzoeken sterk wisselend is. De kosten van archeologisch onderzoek kunnen bij (kleinere) bouw- en ontwikkelingsprojecten relatief hoog (excessief) zijn. Kosten en regeldruk voor alle belanghebbenden kunnen verminderd worden wanneer de gemeente (bevoegd gezag) meer regie neemt in de AMZ-cyclus en daarbij koerst op kenniswinst (kosten en baten).*

Informatie en communicatie

Goede informatie en communicatie betekent ook: bekendheid met het archeologiebeleid. Essentieel is dat initiatiefnemers vooraf geïnformeerd worden over het archeologie beleid. Een belangrijk instrument hierbij is de archeologische beleidskaart. De beleidskaart moet intern beschikbaar zijn via het gemeentelijk informatiesysteem en voor externe partijen via de gemeentelijke websites. De

² Conform de landelijke regelgeving ging het om plangebieden die na de formele archeologische procedure door het bevoegd gezag waren vrijgegeven (d.w.z. waar geen formele eisen meer golden).

³ Dit is een aandachtspunt, omdat het risico bestaat dat daarin niet de belangen en voorwaarden van de opdrachtgever en bevoegd gezag centraal staan, maar die van de uitvoerder/marktpartij.

archeologiewetgeving kan immers aanzienlijke financiële, juridische en procedurele consequenties hebben voor ontwikkelaars, grondeigenaren, gebruikers en terreinbeheerders, maar ook voor gemeentelijke projectleiders die bodemingrepen voorbereiden. Als belanghebbenden niet of onvoldoende weten wat van hen wordt verwacht en waarom, is het risico dat archeologie te laat aan de orde komt. Hierdoor kan tijdens de procesgang irritatie de kop opsteken en het draagvlak voor beleid en uitvoering afbrokkelen. Voor een goede besluitvorming is informatie over de ondergrond cruciaal: het bevoegd gezag moet zijn besluiten kunnen baseren op informatie die volledig en actueel is. Voor de aanlevering van onderzoeksgegevens en informatie zijn de gemeenten mede afhankelijk van archeologische marktpartijen. Omdat de kennis over de staat van de ondergrond niet statisch is (elke bodemingreep of onderzoek levert nieuwe informatie op over de staat van de ondergrond of bevestigt bestaande kennis) is archiveren en beheren van digitale en analoge archeologische informatie van groot belang. Hierdoor kan de archeologisch adviseur meer maatwerk leveren en de noodzaak van onderzoeksplicht worden vastgesteld. Het in 2012 opgestelde RAAP-rapport (archeologische waarden en verwachtingen; zie ook punt 'Archeologiebeleid') kan dienen als basis voor een (nog op te zetten) gemeentelijk archeologische informatiesysteem.

Conclusie en aandachtspunten: Van belang voor de procesgang en het draagvlak is dat belanghebbenden bekend zijn met doel en organisatie van het archeologiebeleid. Draag onderzoeksresultaten uit en maak de zorg voor het eigen verleden daarmee zichtbaar en beleefbaar. De informatievoorziening en het informatiebeheer (m.n. digitaal) behoeven aandacht: zorg voor goed beheer en ontsluiting van onderzoeksinformatie (analoog en digitaal, o.a. GIS en gemeentelijke informatiesystemen).

Kansen

Uit bovenstaande evaluatie komt naar voren dat het archeologiebeleid van het Pact van Duivenvoorde stevig in de steigers staat en de gemeenten voldoen aan de wettelijke eis dat de zorg voor het archeologisch bodemarchief is gewaarborgd in het ruimtelijk beleid. Er valt echter nog veel te winnen. Na vier jaar archeologiebeleid zien we daarom de volgende kansen voor en mogelijkheden voor een effectievere zorg voor het bodemarchief, inclusief regeldrukvermindering en efficiëntere inzet van eigen middelen:

Archeologiebeleid:

- het regime van onderzoekseisen en vrijstellingen kan effectiever. Hiervoor wordt het gemeentelijk archeologiebeleid en de archeologische beleidskaart herijkt.

Implementatie:

- de aansluiting tussen de archeologische procedure en interne werkprocessen, waaronder de integratie in de gemeentelijke Wabo-procedure (besluit omgevingsvergunning) wordt verbeterd.
- de bekendheid bij (interne en externe) belanghebbenden over hoe archeologie in ruimtelijk beleid werk kan worden verbeterd.

Beleidsuitvoering:

- het bevoegd gezag neemt meer de regie binnen het archeologische krachtenveld, er wordt ingezet op kenniswinst en proportionaliteit (kosten-baten).
- we bieden initiatiefnemers de mogelijkheid om in een vooroverleg de noodzakelijke stappen voor te bespreken en de juiste informatie te verzamelen t.b.v. van een soepele vergunning verlening.

Informatie en communicatie:

- de informatie voorziening wordt verbeterd. Initiatiefnemers worden vooraf geïnformeerd worden over het archeologie beleid.
- het informatiebeheer (analoog en digitaal) wordt structureel georganiseerd. Onderzoeksresultaten worden gedocumenteerd en gebruikt voor periodieke bijstellingen van het beleid.

4 Archeologiebeleid vanaf 2013

Na vier jaar archeologiebeleid staat onze wettelijke taak – het beheer van het bodemarchief - goed in de steigers. Maar het kan winnen aan helderheid, effectiviteit en slagvaardigheid. Daarom zetten we in op een slanker archeologiebeleid dat we slagvaardiger gaan organiseren. We gaan hierbij uit van:

- de capaciteit en het budget dat daarvoor sinds 2008/9 beschikbaar is.
- een goede en zorgvuldige uitvoering van de wettelijke taak van beheer van het bodemarchief door de samenwerkende gemeente.

Met dezelfde inspanning kan meer worden bereikt als we ons richten op archeologisch-kansrijke situaties en daar als bevoegd gezag een effectieve regie op voeren. Archeologische waarden worden waar nodig beschermd, met oog voor andere maatschappelijke opgaven.

Als over en weer duidelijk is wat de partijen van elkaar mogen verwachten, kan het bevoegd gezag, als beheerder van het bodemarchief, effectiever en slagvaardiger opereren en besluiten nemen. Daarvoor gaan we het beleid en de beleidsuitvoering zo inrichten dat de inspanningen en kosten van gemeente, burgers, ontwikkelaars en terreineigenaren worden teruggebracht en/of meer baten opleveren, we gaan die kennis goed beheren en de successen uitdragen en beleefbaar maken.

Samengevat betekent dit dat:

- De vrijstellingsgrenzen worden verruimd waar dit mogelijk is.
- Het aantal onderzoeksregimes op de beleidskaart te verminderen van 9 naar 4.
- De archeologische beleidskaart wordt vereenvoudiging.
- Het bevoegd gezag gaat meer de regie nemen binnen het archeologische krachtenveld; Hierdoor kan onnodig onderzoek en de daar uit voortvloeiende kosten worden verminderd. Archeologische en maatschappelijke kenniswinst kan worden verbeterd door als gemeenten meer regie te nemen.
- Er wordt meer ingezet op informatie, voorlichting en communicatie met burgers, ontwikkelaars en terreineigenaren over de werking en consequenties van het archeologiebeleid.
- Kenniswinst en onderzoeksresultaten worden uitgedragen.
- De ontwikkeling van een archeologisch informatiesysteem (GIS) waarmee de resultaten van archeologisch onderzoek kan worden gedocumenteerd.

Hieronder wordt toegelicht wat de nieuwe koers betekent voor het archeologiebeleid, de implementatie, uitvoering en communicatie.

Archeologiebeleid

De archeologische beleidskaart

Na vier jaar archeologiebeleid is de conclusie dat de archeologische onderzoekseisen kunnen worden verlicht zonder significante gevolgen voor het beheer van het bodemarchief. Bijlage 1 bevat de nieuwe archeologische beleidskaart, inclusief de toelichting op de gemaakte keuzes en de onderbouwing daarvan. In het kort: de beleidskeuzes en vrijstellingszones van de beleidskaart uit de nota 'Het bodemarchief ontrafeld' (2008) zijn vereenvoudigd (minder legenda-eenheden), de grote verscheidenheid aan vrijstellingsregimes voor verschillende landschapseenheden is teruggebracht tot enkele gebiedstypen, deze gebiedstypen hebben ook ruimere vrijstellingsgrenzen gekregen. Dit is verantwoord, omdat de vrijstellingsgrenzen op de nieuwe beleidskaart zijn gebaseerd op een degelijke inventarisatie en evaluatie, en zodanig zijn vastgesteld dat een overvloed aan kleine, archeologisch gezien weinig rendabele onderzoeken wordt vermeden, terwijl de archeologische

belangen niet onevenredig worden geschaad. Eisen worden gesteld waar en wanneer verwacht wordt dat archeologisch vooronderzoek zinvol is en resultaat oplevert.

De wetenschappelijk-inhoudelijke onderbouwing van de nieuwe beleidskeuzes is opgenomen in Raap rapport 2636. Het betreft het integrale rapport met de inventarisatie van landschap, geologie en vindplaatsen, dat in 2012 is uitgevoerd in opdracht van de samenwerkende pact gemeenten. De archeologische waarden- en verwachtingenkaart in het rapport heeft de basis gevormd voor de nieuwe beleidskaart.

Implementatie

De nieuwe beleidskaart met planologisch regime zal op bestemmingsplanniveau moeten worden verankerd, bij voorkeur integraal door middel van een paraplubestemmingsplan.

Integraal beleid en interne afstemming

Het beheer van de archeologische resten in de ondergrond heeft consequenties voor alle gemeentelijke beleidsterreinen met een ruimtelijke component: van woningbouw, economische ontwikkeling, agrarisch gebruik, tot landschapsbeheer, duurzaamheid en (bovengrondse) monumentenzorg. Dat betekent dat alle afdelingen die zich op enigerlei wijze bezig houden met ruimte en bodem een beeld hebben van nut en noodzaak van de omgang met het gemeentelijk bodemarchief en het gemeentelijk beleid integraal uitdragen. Het betekent ook dat de zorg voor de ondergrondse ruimte wordt meegenomen bij de opstelling van ruimtelijk beleid en relevante gemeentelijke nota's zoals de gemeentelijke structuurvisie, het verkeerscirculatieplan, bodembeleidsplan, rioleringsplan, explosievenonderzoek, e.d.

Hetzelfde geldt voor uitvoeringsprojecten waar de gemeente 'veroorzaker' is: bij gemeentelijke uitvoeringsprojecten moeten (projectleiders van) afdelingen die bodemingrepen voorbereiden en uitvoeren worden voorgelicht en ondersteund (openbare werken, riolering, water, groen/natuurbeheer). Ook daarvoor heeft het archeologiebeleid immers consequenties qua tijd, geld en logistiek.

Adviseurschap

Het bodemarchief wordt van meet af aan meegewogen als publiek belang. Daar zijn ook maatschappelijke kosten aan verbonden (procedures, vooronderzoek, planaanpassing of opgraving, e.d.). Het bevoegd gezag zal zich bij het nemen van besluiten over vervolgonderzoek of de behoudenswaardigheid van een vindplaats bewust moeten zijn van zijn zorgplicht. Van de organisatie mag goed adviseurschap gevraagd worden, ofwel voldoende gevoel voor maatschappelijke afwegingen (archeologische kosten in relatie tot wetenschappelijke baten).

Aansluiting bij de Wabo/omgevingsvergunning

Ook gezien de naderende Omgevingswet is het van belang dat het archeologische proces intern wordt geïntegreerd in de procedure en de termijnen van de omgevingsvergunning (Wabo). De archeologisch adviseur (of de casemanager Wabo) stelt zoveel mogelijk vooraf vast of bij een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling archeologie een onderdeel is van de omgevingsvergunning procedure. Daarbij wordt uitgegaan van een proportionele inzet (d.w.z.: is er bij de geplande ingreep ook sprake van een zinvolle onderzoekssituatie?).

Bij het nemen van het besluit omgevingsvergunning, moet de archeologische procedure zijn doorlopen en duidelijk zijn of er wel/geen nadere voorwaarden aan de omgevingsvergunning worden gesteld. Het eventuele vooronderzoek moet op dat moment zijn afgerond, en vastgesteld is of een eventueel aangetroffen vindplaats van voldoende betekenis is ('behoudenswaardig'). In het laatste geval wordt, indien behoud in situ of planaanpassing niet mogelijk is, een opgraving of archeologische begeleiding als voorwaarde verbonden aan de omgevingsvergunning. De archeologisch adviseur geeft daarover advies aan het bevoegd gezag (zie ook: Adviseurschap).

Beleidsuitvoering

Bij de uitvoering van het archeologiebeleid organiseren we de archeologische monumentenzorg rond drie pijlers: beheren – regisseren – communiceren. We gaan als bevoegd gezag meer de regie nemen op het proces van de archeologische monumentenzorg. Onder ‘regie’ verstaan we: de leiding nemen in het krachtenveld van initiatiefnemers, archeologische markt, wetenschappers en amateurarcheologen. De archeologisch adviseur is daarbij de kennismakelaar, met grondig inzicht in het bodemarchief, zorgt voor de borging van oude en nieuwe kennis en vandaaruit kan vaststellen of meer vooronderzoek of vervolgonderzoek noodzakelijk en effectief is. Dat wil zeggen: niet een protocollaire of ambtelijke benadering van de archeologische monumentenzorg, maar een hoogwaardige en effectieve sturing. Voorwaarde daarvoor is dat de archeologisch adviseur kennis en continuïteit opbouwt, kan beschikken over de meest recente en relevante onderzoeksinformatie, en expertise en ervaring heeft om de balans tussen (onderzoeks)kosten en (wetenschappelijke) baten in beeld te houden.

Regie-instrumenten

Door aan de voorkant meer te sturen worden we leidend in plaats van volgend op initiatieven van initiatiefnemers en archeologische bedrijven. Helderheid, een soepele procesgang en een hoogwaardige maar tegelijk proportionele inzet op doel en middelen is daarbij het uitgangspunt. Daarvoor zetten we twee instrumenten in:

- Als over en weer duidelijk is wat de partijen van elkaar mogen verwachten, kan de gemeente als beheerder van het bodemarchief slagvaardiger opereren en besluiten nemen. Daarvoor wordt een document opgesteld met de (werk)titel *Richtlijnen voor archeologisch onderzoek in de samenwerkende gemeenten*. De ervaring met een dergelijk sturingsdocument leert dat dit een effectief middel is om de samenwerking tussen de verschillende partijen (opdrachtgevers, archeologische bedrijven en bevoegd gezag) te verduidelijken en te stroomlijnen. Het Richtlijnen-document wordt pro-actief uitgezet bij alle archeologische bedrijven in Nederland en op de gemeentelijke websites.
- De samenwerkende gemeenten gaan het Programma van Eisen meer inzetten als sturingsdocument van het bevoegd gezag. We geven richtlijnen mee (zie boven) en beoordelen PvE's (en Plannen van Aanpak) op kwaliteit, maar ook op effectiviteit en proportionaliteit. Zonodig worden de Programma's van Eisen door de gemeente zelf opgesteld, in plaats van deze ‘uit de markt’ over te nemen. Doel is een hoogwaardige en toch proportionele inzet waarbij niet het uitvoerende bedrijf leidend is, maar de keuzes en onderzoeksvragen van de samenwerkende gemeenten.

Informatie en communicatie

Voorlichting

Goede informatie en communicatie zijn cruciale factoren voor slagvaardige en succesvolle uitvoering van het archeologiebeleid. We gaan investeren in tijdige en goede voorlichting aan initiatiefnemers, ontwikkelaars en terreineigenaren over de consequenties van het archeologiebeleid. We doen dat door thematisch informatie beschikbaar te stellen via de gemeentelijke website. Bijvoorbeeld informatiepagina ‘Archeologie en de omgevingsvergunning’, met informatie over het veroorzakersprincipe, het archeologische proces, eisen/vrijstellingen, goed opdrachtgeverschap, etc.). Deze investering leidt tot soepeler processen en een betere balans tussen kosten en archeologische baten (kenniswinst). En uiteindelijk is het draagvlak voor het archeologiebeleid daar ook mee gediend.

Informatiebeheer

Het bevoegd gezag moet zijn besluiten over de omgang met het bodemarchief kunnen nemen op basis van de meest recente informatie. Hoe nauwkeuriger de informatie over de ondergrond, hoe

beter een proportionele inzet op archeologie mogelijk is. Alle kennis over de gemeentelijke ondergrond en het gemeentelijk bodemarchief is van belang voor volgende projecten en beslissingen. Om de stroom aan gegevens vast te leggen is beheer en de ontsluiting van informatie – overigens steeds meer digitaal! – de komende jaren een speerpunt.

PR en educatie

Archeologie brengt maatschappelijke kosten met zich mee in de vorm van tijd, geld en procedures. Het is dan ook zaak dat de gemeente zich sterk maakt dat er ook iets wordt gedaan met de *resultaten* van archeologisch onderzoek. Wij vinden het belangrijk om wetenschappelijke resultaten – dus: nieuwe kennis over ons erfgoed en bewoningsgeschiedenis - actief te vertalen en uit te dragen naar de inwoners. Te denken valt aan: aandacht voor vondsten en vindplaatsen via (regionale) media op radio en televisie; excursies en open dagen tijdens gravend onderzoek; exposities van onderzoeken en vondsten (bijvoorbeeld in publieke ruimten als gemeentehuis en bibliotheek); archeologie te gebruiken als inspiratiebron bij ruimtelijke projecten (een mooi voorbeeld is de inpassing van het prehistorische veenpad in Allemansgeest, Voorschoten), het plaatsen van informatieborden, straatnaamgeving, het geven van lezingen of presentaties tijdens publieksevenementen op feestdagen en Open Monumentendag.

5 Doelstellingen/beslispunten

- De herijkingsnota wordt als nieuw archeologiebeleid voor de periode voor 2013-2017 vastgesteld, inclusief de archeologische beleidskaart met toelichting en onderbouwing.
- De beleidskaart met onderzoekseisen en vrijstellingen worden op bestemmingsplanniveau verankerd.
- Het archeologiebeleid wordt georganiseerd rond drie pijlers: beheren – regisseren – communiceren. Het bevoegd gezag neemt meer de regie op het proces van de archeologische monumentenzorg.
- Er wordt een document opgesteld met richtlijnen voor archeologisch onderzoek in de samenwerkende gemeenten; dit document wordt aan alle archeologische bedrijven ter hand gesteld en op de gemeentelijke website geplaatst.
- Via de gemeentelijke website wordt voor initiatiefnemers en publiek thematisch informatie beschikbaar gesteld.
- Er wordt een archeologisch informatie systeem aangeschaft en ontwikkeld.
- Het beleid wordt vierjaarlijks geëvalueerd met daarin de afweging voor het opstellen van een onderzoeksagenda.
- De samenwerkende gemeenten blijven de amateurarcheologen stimuleren en ondersteunen en maken zich sterk voor behoud van de decennialange kennis en ervaring van de amateurarcheologie in de regio.

6 Archeologische beleidskaart en toelichting

De archeologische beleidskaart bestaat uit twee elementen: de archeologische beleidskaart (figuur 1), en deze toelichting.

De vier waarderingsgebieden

De herijkte archeologische beleidskaart is in vergelijking met de oude beleidskaart sterk vereenvoudigd. De negen archeologische waarden of gebiedstypen binnen het grondgebied van de Pactgemeentes zijn teruggebracht naar vier archeologische waarden:

Waarde-Archeologie 1	Archeologisch rijksmonument
Waarde-Archeologie 2	Gebieden met een hoge of zeer hoge archeologische waarde
Waarde-Archeologie 3	Gebieden met een hoge archeologische waarde of verwachting
Waarde-Archeologie 4	Gebieden met een lage archeologische waarde

1. Archeologische rijksmonumenten (zeer hoge archeologische waarde; beschermd). Op het grondgebied van de Pactgemeentes bevindt zich één archeologisch rijksmonument: de Romeinse stad *Forum Hadriani*, gelegen onder het Voorburgse Park Arentsburgh/Hoekenburgh. *NB: Dit terrein valt formeel gezien buiten het gemeentelijk archeologiebeleid, aangezien niet de gemeente, maar het rijk hier bevoegd gezag is en beslissingsbevoegd voor alle geplande bodemingrepen.*
2. Gebieden met een hoge waarde. Terreinen die op de Archeologische Monumentenkaart (AMK) van de provincie Zuid-Holland staan aangegeven als terrein van (zeer) (hoge) archeologische waarde. Deze terreinen worden door de provincie Zuid-Holland aangemerkt als terreinen van provinciaal belang. Het provinciale belang is vastgelegd in de Verordening Ruimte, actualisering 2012.
3. Gebieden met een hoge waarde of verwachting. Deze categorie terreinen omvat:
 - De terreinen van archeologische waarde, die niet op de AMK zijn aangeduid. Ook de historische kernen kunnen, evenals woongronden, lintbebouwing en vindplaatsen waar substantiële waarnemingen zijn gedaan, tot deze categorie worden gerekend. Dit laatste houdt in dat er goede aanwijzingen bestaan dat het om een door de mens benutte locatie gaat en niet om geïsoleerd vondstmateriaal zonder context. Hieronder vallen de dorpskernen van Leidschendam, Stompwijk, Voorburg, Voorschoten, Wassenaar en Wilsveen, en de bewoningslinten langs de ontginningsassen in de buitengebieden vanaf de Late Middeleeuwen;
 - Gebieden met een hoge archeologische verwachting vanaf het Neolithicum. Dit zijn gebieden waar op basis van de archeolandschappelijke en bodemkundige situatie een hoge kans op het aantreffen van archeologische waarden is. Tevens is de aanwezigheid van vindplaatsen, al dan niet ter plaatse aangetroffen dan wel in de omgeving met vergelijkbare context aanwezig, van belang. Dit zijn de terreinen gelegen op of op de flank van de strandwallen en laag gelegen terreinen waarbinnen zich plaatselijk landschappelijke eenheden of vondsten bevinden met een hoge archeologische verwachting zoals kreekruigen of oeverwallen. De kreekruigen en oeverwallen waren in de IJzertijd en Romeinse tijd mogelijk bewoonbaar. Deze

gebieden zijn naar verwachting relatief goed geconserveerd omdat ze zijn afgedekt met sub recente afzettingen van klei, veen of antropogene ophogingslagen.

4. Gebieden met een middelhoge tot lage archeologische verwachting. Dit zijn gebieden waar op basis van de archeolandschappelijke en bodemkundige situatie een middelhoge of gematigde kans op het aantreffen van archeologische waarden is. Tevens is de aanwezigheid van vindplaatsen, al dan niet ter plaatse aangetroffen dan wel in de omgeving met vergelijkbare context aanwezig, van belang. Het verschil met gebieden met een hoge archeologische verwachtingskans wordt vooral gevormd door de minder gunstige archeolandschappelijke situatie, met dienstegevolge ander karakter van de sporen en een lagere spoordichtheid. Op deze terreinen kunnen zich plaatselijk landschappelijke eenheden of vondsten bevinden met een hoge archeologische verwachting zoals kreekkruggen, oeverwallen of scheepswrakken. De oeverwallen van de in het kwelderlandschap ingesneden geulen en kreken waren mogelijk bewoonbaar. Deze gebieden zijn naar verwachting relatief goed geconserveerd omdat ze zijn afgedekt met sub recente afzettingen van klei, veen of antropogene ophogingslagen. Hier is de hoogste concentratie aan sporen te verwachten. Zones verder weg van de nederzetting werden minder intensief gebruikt en kunnen voor speciale doeleinden zijn gebruikt, zoals de dump van afval. Het gaat hierbij om de zones tussen en achter de strandwallen en de zee; de komgebieden van het kwelderlandschap.

Toelichting

Bovenstaande indeling in vier archeologische gebiedstypen is gebaseerd op de inventarisatie van landschappelijke en archeologische informatie die in 2012 is verricht in opdracht van de Pachtgemeentes door het archeologische adviesbureau RAAP (RAAP-rapport 2636). Naast dit rapport is voor de herijking van de beleidskaart gebruik gemaakt van verschillende regionale en landelijke datasets waaronder; de GeoArcheologische kaart van de gemeente Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar 2009 (TNO, P. Vos); de Paleogeografische kaart van de Limes 2012 (M.Dinter), de cultuurhistorische hoofdstructuur(CHS) van de provincie Zuid-Holland, de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden (IKAW) en de Archeologische Monumentenkaart (AMK). De AMK is met de Nota Regioprofielen Cultuurhistorie Zuid-Holland en de Verordening Ruimte, actualisering 2012 vastgelegd in het provinciale beleid.

Beleidsregels

Waarde_archeologie 1	Archeologisch rijksmonument. Hierop zijn de bepalingen zoals verwoord in de monumentenwet 1988 van toepassing. Bodemverstorende activiteiten dieper dan 20 of 30 cm zijn hier in principe niet toegestaan. Als sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor diepere bodemverstorende activiteiten noodzakelijk zijn, dient een monumentenvergunning te worden aangevraagd bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Het is mogelijk dat de monumentenvergunning in het belang van de archeologie wordt geweigerd. Of dat aan de vergunning voorwaarden worden verbonden. Zoals het treffen van maatregelen om de archeologische resten in de bodem zoveel mogelijk te behouden. Of de verplichting tot het verrichten van archeologisch onderzoek wordt opgelegd.
Waarde_archeologie 2	Gebied van archeologische waarde. Bodemverstorende activiteiten dieper dan 30 cm zijn in principe niet toegestaan. Als sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor diepere bodemverstorende activiteiten noodzakelijk zijn, kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning een rapport dient over te leggen. Naar het oordeel van het bevoegd gezag dient de archeologische waarde van het terrein, dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, in dat rapport in voldoende mate te zijn vastgesteld. Per geval wordt beslist of toestemming voor de voorgenomen activiteiten wordt verleend. Het is mogelijk dat de toestemming in het belang van de archeologie niet wordt verleend. Of dat deze wordt verleend onder voorwaarden. Zoals het treffen van maatregelen om de archeologische resten in de bodem te behouden. Of de verplichting tot het verrichten van archeologisch onderzoek wordt opgelegd.
Waarde_archeologie 3	Gebied van archeologische waarde of hoge archeologische verwachting. Voor alle bodemverstorende activiteiten met een oppervlakte groter dan 100 m² en dieper dan 30 cm beneden maaiveld kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning een rapport dient over te leggen. Naar het oordeel van het bevoegd gezag dient de archeologische waarde van het terrein, dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, in dat rapport in voldoende mate te zijn vastgesteld. Het is mogelijk dat de omgevingsvergunning in het belang van de archeologie niet wordt verleend. Of dat deze wordt verleend onder voorwaarden. Zoals het treffen van maatregelen om de archeologische resten in de bodem te behouden. Of de verplichting tot het verrichten van archeologisch onderzoek wordt opgelegd.

Waarde_archeologie 4	Gebieden met een lage archeologische waarde. Voor alle bodemverstorende activiteiten met een oppervlakte groter dan 2000 m² en dieper dan 100 cm beneden maaiveld kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning een rapport dient over te leggen. Naar het oordeel van het bevoegd gezag dient de archeologische waarde van het terrein, dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord, in dat rapport in voldoende mate te zijn vastgesteld. Het is mogelijk dat de omgevingsvergunning in het belang van de archeologie niet wordt verleend. Of dat deze wordt verleend onder voorwaarden. Zoals het treffen van maatregelen om de archeologische resten in de bodem te behouden. Of de verplichting tot het verrichten van archeologisch onderzoek wordt opgelegd.
----------------------	---

Bijlage 1

Gemeentelijke beleidsruimte

Nationale en provinciale regelgeving bepaalt de juridische aanknopingspunten voor de gemeentelijke beleidsruimte. Artikel 38a van de Monumentenwet geeft aan dat bij het vaststellen van een bestemmingsplan of beheersverordening de gemeenteraad rekening moet houden met archeologische (verwachting)waarden. De artikelen 38 tot en met 43 van de Monumentenwet geven de belangrijkste instrumenten aan die de gemeenten in relatie tot de archeologische monumentenzorg ten dienste staan. Zo kan de gemeente in het belang van de archeologische monumentenzorg bij 'verordening' eisen stellen aan onderzoek in het kader van het doen van opgravingen (artikel 38); kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een rapport worden verlangd, waarin de archeologische waarde van het terrein dat zal worden verstoord in voldoende mate is vastgesteld (artikel 41). De gemeente kan echter initiatiefnemers van vergunningsplichtige projecten die kleiner zijn dan 100 m² in principe niet belasten met een archeologische onderzoeksplicht (artikel 41a) - dat wil zeggen dat dan de artikelen 39, 40 en 41 niet van toepassing zijn-bodemverstoringen op huis-, tuin-, en keukenniveau blijven buiten de wettelijke reikwijdte (Kamerstukken 2004-2005 29 259 nr.9).

De gemeenteraad beschikt echter over de mogelijkheid om deze onderzoeksgrens naar boven of beneden toe bij te stellen. Op deze wijze is maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld in de historische kernen, of bij terreinen met bekende archeologische waarden, zoals AMK-terreinen. De gemeente kan in de toelichting en in de planregels van een bestemmingsplan aangeven dat een meer beperkte of juist een ruimere vrijstelling geldt. Overigens blijkt uit de toelichting op het amendement waarbij dit artikel is geïntroduceerd dat de hiervoor bedoelde afwijkingsbevoegdheid is geclausuleerd. Het moet gaan om bodemverstoringen op huis-, tuin- en keukenniveau. Grootschalige projecten mogen niet op basis van artikel 41 a worden vrijgesteld. De gemeente zal de beslissing om de vrijstelling naar boven of beneden bij te stellen moeten nemen op basis van een zorgvuldige (archeologisch-inhoudelijke) afweging. Uit enkele recente uitspraken van de Raad van State blijkt dat deze instantie strenge eisen stelt aan bijvoorbeeld de onderbouwing van vrijstellingsgrenzen. Deze onderbouwing moet gebaseerd zijn op gedegen archeologisch-inhoudelijke argumenten

Besluiten

Sinds de inwerkingtreding van de Monumentenwet moet de gemeente besluiten nemen over een aantal stappen in het archeologische proces. Dit zijn:

- besluiten of bij aanvraag omgevingsvergunning wel of niet een rapport verlangd wordt waarin de archeologische waarde van een terrein wordt vastgesteld.
- de keuze maken tussen beschermen, opgraven, vrijgeven of begeleiden, als de vindplaats behoudenswaardig en/of onderzoekswaardig blijkt te zijn.
- bepalen welke eisen er aan de uitvoering van het bovenstaande besluit worden verbonden.

Over het nemen van deze besluiten wordt niets vermeld in de Monumentenwet, de Wamz of het Besluit Archeologische Monumentenzorg (Bamz)⁴. Om deze reden is hier de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang:

⁴ W.A.M. Hessing. *Concept 1.1 Evaluatie en optimalisatie waarderingssystematiek Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie*, 2013, p. 42.

- bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (Awb, artikel 3, lid 2 en Memorie van toelichting kamerstukken 2003-2004 29259 nr. 3 p. 46).
- het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend (Awb, artikel 3, lid 3).
- het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit; de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (Awb, artikel 3, lid 4 of 4b).
- een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering (Awb, artikel 3,46).

Vrijstellingsgrenzen

Ondergrenzen voor archeologisch onderzoek, en daarmee vrijstellingen, zijn in de praktijk moeilijk te genereren uit wetenschappelijke kennis en onderzoeksvragen, ook al wordt dit wel verlangd. Het gaat uiteindelijk om de vraag een redelijke afweging te maken tussen de te leveren inspanning van archeologisch vooronderzoek en de te verwachte resultaten. Een valide uitgangspunt bij het instellen van ondergrenzen zou kunnen zijn dat in principe minder van het bodemarchief verstoord wordt naarmate het oppervlak van de bodemingreep kleiner is en de diepte van de ingreep geringer. Ergens ligt een grens waaronder de mate van bodemverstoring dermate gering is, dat de kans op vernietiging van (verwachte) behoudenswaardige archeologische resten klein kan worden genoemd. Het maken van die keuzes is evenwel omstreden: elke vindplaats, behoudenswaardig of niet, bevat wel informatie die wetenschappelijk relevant is. Verder dient men er bij deze redenering op bedacht te zijn dat (een optelsom van) meerdere kleine ingrepen samen uiteindelijk kunnen leiden tot een aanzienlijke bodemverstoring en aantasting van het bodemarchief. Het hanteren van een minimum oppervlak moet in die zin niet leiden tot een geleidelijke erosie van het bodemarchief.

In de praktijk blijkt hierbij onder meer dat vooral het bodemarchief in stads- en dorpskernen zeer kwetsbaar is voor de effecten van vrijstellingen, terwijl daar juist veel (kleinschalige) bouwactiviteiten plaatsvinden waarvoor vrijstellingen gelden⁵. De effecten van een eenmalige verstoring zijn naar verwachting beperkt, maar bij herhaling van kleine verstoringen in hetzelfde gebied zal veel informatie voorgoed verloren gaan. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het opgegraven areaal binnen stads- en dorpskern hier als vindplaats/complex is opgevat. Het is legitiem de vraag te stellen of niet de stads- en dorpskern als geheel, of bepaalde delen daarbinnen, als complex gezien moet worden. Desalniettemin is met name binnen oude stads- en dorpskernen vaak sprake van langdurige continuïteit in bewoning en/ of grondgebruik en een daarmee samenhangende complexe stratigrafie, waardoor juist kleine oppervlaktes een hoge mate van archeologische informatie kunnen bevatten en kennis kunnen opleveren. Op basis van de analyse van de Groot kunnen geen concrete conclusies worden getrokken voor een acceptabele ondergrens⁶. Welke mate van verlies van informatie of informatiewaarde aanvaardbaar is, is mede afhankelijk van complextype, maar ook van zeldzaamheid en omvang van een vindplaats en de mate waarin kennis over een bepaald complextype bestaat. Bij zeldzame complexen en waarover weinig kennis bestaat, kan het verlies aan informatiedragers bij voorbeeld al relatief grote gevolgen hebben, terwijl voor een vaak voorkomend en veelvuldig onderzocht complextype een dergelijk verlies minder gevolgen heeft. In dit laatste geval is het belangrijker om het verlies aan informatiewaarde te beperken.

⁵ T. de Groot et al. *Effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed*, 2011, p. 126.

⁶ Idem.

Afweging⁷

De afweging een vrijstellingsregeling in te voeren als selectiecriteria overstijgt een sectorale (strikt archeologische) benadering: wetenschappelijke, maatschappelijke én politieke motieven spelen eveneens een rol⁸. De verdeling van de ruimte wordt vanuit al deze verschillende waardecomplexen gezien. In de huidige praktijk worden de claims tussen de sectoren echter nauwelijks afgewogen, maar in een onderlinge strijd beslecht. De argumenten (nut en noodzaak) en middelen om enig gewicht in deze onderlinge strijd in de schaal te leggen zijn voor de archeologie over het algemeen namelijk beperkt. De botsing van de waardecomplexen in ruimtelijke beslissingen zal daarom uiteindelijk politiek worden beslecht. Het blijft een politieke keuze welke prioriteit aan welke waarden (sociale rechtvaardigheid, welvaartsontwikkeling, duurzaamheid, belevingswaarde van de ruimte) wordt gegeven. Daar houdt dan ook de ruimtelijke ordening op en wordt ze ruimtelijke politiek⁹. Uitgangspunt is uiteraard wel dat selectie door de gemeente beleid veronderstelt: maatschappelijke doelen die men tracht te verwezenlijken en in functie waarvan men selecteert, niet om 'ergens vanaf te komen'. De overheid die heeft bepaald dat er onderzoek moet plaatsvinden (of niet) is verder verplicht inzicht te geven in de achterliggende argumenten en de wijze waarop eventueel tegengestelde belangen tegen elkaar zijn afgewogen (artikel 3, Awb).

Afwegingskader

Ondergrenzen voor archeologisch onderzoek, en daarmee vrijstellingen, zijn in de praktijk moeilijk te genereren uit wetenschappelijke kennis en onderzoeksvragen, ook al wordt dit wel verlangd¹¹. Het gaat uiteindelijk om de vraag een redelijke afweging te maken tussen de te leveren inspanning van archeologisch vooronderzoek en de te verwachte resultaten. Ondergrenzen en vrijstellingen kunnen niet louter vanuit archeologisch perspectief worden gezien. Om een archeologisch afwegingskader meer maatschappelijke contouren te geven worden hieronder vier algemene uitgangspunten belicht die richtinggevend zijn voor de discussie over ondergrenzen:

- Noodzakelijkheid: Het is evident dat er een noodzaak moet bestaan om (preventief) archeologisch onderzoek uit te voeren. In de archeologische monumentenzorg komt deze noodzaak voort uit wet- en regelgeving (en jurisprudentie).
- Proportionaliteit: Gestreefd moet worden naar een juiste verhouding tussen inspanning en verwachte resultaten. Vooraf zijn geen objectieve regels op te stellen van wat door betrokkenen als proportioneel of disproportioneel wordt gezien. Individuele projecten zijn veelal te verschillend als het gaat om de vakinhoudelijke kosten/ batenanalyse in relatie tot de maatschappelijke druk om een project te realiseren en de financiële draagkracht van de initiatiefnemer. Wat proportioneel is, zal in elk project afgewogen en uit onderhandeld moeten worden.
- Effectiviteit: Het is wenselijk op cruciale momenten te toetsen of de onderzoeksmethode inderdaad doet wat het beoogd te doen.¹⁶ Natuurlijk zijn er marges als het gaat om de mate van betrouwbaarheid van onderzoek. Zo is het mogelijk dat er geen effectieve en tegelijkertijd betaalbare middelen beschikbaar zijn.¹
- Subsidiariteit: Het subsidiariteitsprincipe houdt in dat altijd het minst zware (maar effectieve) middel ingezet moet worden. Hiermee is niet alleen het belang van de opdrachtgever van het onderzoek gediend, maar wordt ook tegemoet gekomen aan de eis van wederkerigheid:

⁷ N.W. Willemse, & M.H.J.M. Kocken. *Archeologie met beleid, Afwegingskader voor archeologiebeleid in de Regio Achterhoek*, 2012, p. 17.

⁸ Idem.

⁹ S.M. Dekker. *Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen*, 2003. Ruimtelijk Planbureau (interne notitie in opdracht van ministerie van VROM, Den Haag p 3-9).

¹¹ N.W. Willemse, & M.H.J.M. Kocken. *Archeologie met beleid, Afwegingskader voor archeologiebeleid in de Regio Achterhoek*, 2012, p. 17.

als het archeologische belang mag worden afgewogen tegen het economische, billijk en redelijk.

In de zones die op de kaart zijn aangemerkt met verschillende verwachtingsklassen zijn archeologische waarden (nog) niet met zekerheid vastgesteld¹². Met name voor deze zones geldt de uitdaging om planregels te ontwerpen die enerzijds recht doen aan de noodzaak om de nog onbekende archeologie tijdig op te kunnen sporen en anderzijds voor eigenaren en gebruikers geen buitenproportionele of onrechtmatige belemmeringen mogen opwerpen. Om tot rechtmatige en rechtvaardige regels te komen is inzicht in de feitelijke trefkans op archeologie in die gebieden een eerste vereiste. In het volgende hoofdstuk is hiervoor de methodiek beschreven.

Verwachtingszones en trefkans op archeologie

RAAP baseert zijn indeling in zones met een hoge, middelmatige en lage archeologische verwachting op een onderverdeling in ca. 13 archeolandschappelijke eenheden. Per onderscheiden landschapseenheid is de dichtheid aan archeologische resten onderverdeeld in hoog, middelmatig of laag. In bijlage 4 in de toelichting van het RAAP rapport wordt duidelijk dat deze onderverdeling niet (alleen) is gebaseerd op een kwantitatieve analyse van archeologische waarnemingen in onderzochte gemeenten zelf, maar vooral op die in referentiegebieden in aangrenzende en archeologisch vergelijkbare regio's¹⁴. RAAP schrijft dat het vaststellen van de archeologische verwachting voor een gebied kan gebaseerd zijn op kwantitatieve vindplaatsgegevens (een zogenaamde inductieve benadering), maar er zijn ook verwachtingsmodellen die sterk leunen op een hypothetische benadering (een zogenaamde deductieve benadering). In het geval van een inductieve benadering worden de relaties tussen archeologische vindplaatsen en landschappelijke kenmerken berekend door middel van een statistische (GIS-)analyse. Een deductieve benadering is gebaseerd op kennis over de locatiekeuzen in het verleden op grond waarvan aan landschappelijke eenheden verwachtingswaarden worden toegekend. Het probleem van deze benadering is dat er sprake is van een subjectieve beoordeling die statistisch vaak niet goed onderbouwd kan worden. In het rapport wordt aangegeven dat er gebruik gemaakt is van een hybridemodel. Bij de extrapolatie van deze gegevens naar samenwerkende gemeenten is vooral afgegaan op expert judgement¹⁵. Bij welke dichtheid aan archeologische waarnemingen gesproken kan worden van hoge verwachting, en wanneer van middelhoge wordt uit de toelichting niet duidelijk¹⁶.

Van verwachtingenkaart naar beleidskaart

Zoals aangegeven in hoofdstuk 5, van de Herijkingsnota, wordt in het nieuwe archeologiebeleid uitgegaan van kansrijke onderzoekssituaties. Kenniswinst is daarbij leidend; eisen worden gesteld waar en wanneer verwacht wordt dat archeologisch vooronderzoek zinvol is en resultaat kan opleveren. Dit heeft geleid tot de aangepaste vrijstellingsnormen voor de beleidskaart van de Pactgemeentes. Uitgangspunt bij het bepalen van vrijstellingsgrenzen voor de gemeenten is het vinden van een maatschappelijk aanvaardbare balans tussen de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en het zorgvuldig beheren van het archeologisch erfgoed. Het gaat dan met name om de verhouding tussen de economische en maatschappelijke kosten enerzijds en het duurzaam behoud van archeologische informatie in situ dan wel ex situ anderzijds. Om deze balans goed te kunnen bepalen, zijn de volgende criteria te onderscheiden:

¹² W.A.M. Hessing. *Advies met betrekking tot de vrijstellingsgrenzen voor archeologisch onderzoek in de gemeente Duiven*, 2009. p.7. Vestigia rapport V644.

¹⁴ RAAP bijlage 4 p. 86

¹⁵ Idem. P. 88.

¹⁶ W.A.M. Hessing. *Advies met betrekking tot de vrijstellingsgrenzen voor archeologisch onderzoek in de gemeente Duiven*, 2009. p.13. Vestigia rapport V644..

Archeologisch inhoudelijke criteria

1. Verwachtingszones en trefkans
2. Percentage areaal dat wordt onderzocht
3. Verwacht resultaat van het onderzoek
4. Verlies / behoud van archeologische waarden

Economisch-maatschappelijke criteria

5. Kosten en tijd: aan de kant van de initiatiefnemer
6. Kosten en tijd: aan de kant van het bevoegd gezag
7. Draagvlak: voorkomen van overbodige toetsingen

Met de nieuwe vrijstellingsnormen is geprobeerd een goede balans te vinden tussen archeologische belangen enerzijds en economische en overige belangen anderzijds. De afwegingen die hierbij gemaakt zijn worden hieronder toegelicht.

Minder categorieën archeologische waarden en verwachtings waarden

Het grote aantal verwachtingswaarden van de oude beleidskaart is in het nieuwe beleid teruggebracht van negen naar vier. De reden hiervoor is in de eerste plaats pragmatisch; de beleidskaart wordt opgenomen in bijvoorbeeld bestemmingsplannen en wordt daarbij gebruikt als instrument voor de beoordeling van ruimtelijke plannen. Een overzichtelijke en duidelijke beleidskaart is doelmatig voor zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag.

Eenvoudiger begrenzingen

Op de verwachting kaart (figuur 2) is te zien dat voor vrijwel het gehele grondgebied van de Pactgemeentes een archeologische verwachting of waarde geldt. Het grote aantal verwachtingszones (zes verwachting zones, vijf soorten vindplaatsen en drie soorten gewaardeerde terreinen) zoals deze zijn gedefinieerd op de gedetailleerde verwachtingskaart zijn op de beleidskaart teruggebracht tot vier zones en terreinen met een archeologische waarde of verwachting. De reden hiervoor is pragmatisch. Een van de voornaamste functies van de beleidskaart is dat deze als vertrekpunt wordt gebruikt voor de advisering en beoordeling van ruimtelijke ordeningsprocessen. De beleidskaart moet daarom gevisualiseerd worden in bijvoorbeeld bestemmingsplannen, en daarbij voor initiatiefnemer van ontwikkelingen inzichtelijk maken waarmee rekening gehouden dient te worden.

Grotere vrijstellingsgrenzen

Het gegeven dat voor vrijwel het gehele grondgebied van de Pactgemeentes een archeologische verwachting of waarde geldt betekent in de praktijk dat initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen, terreineigenaren en -beheerders, maar ook de gemeenten zelf, te maken hebben met archeologische voorwaarden aan gebruik van de grond. Om te voorkomen dat bij elke ingreep archeologisch onderzoek nodig is, worden door de Pactgemeentes vrijstellingsgrenzen ingesteld, zowel in oppervlaktematen als in dieptes. Uitzondering hierop is het rijksmonument Forum Hadriani, dat onder de bevoegdheid valt van de Minister (namens deze, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed/RCE) en waarvoor een monumentenvergunning nodig is (zie hieronder, punt 1).

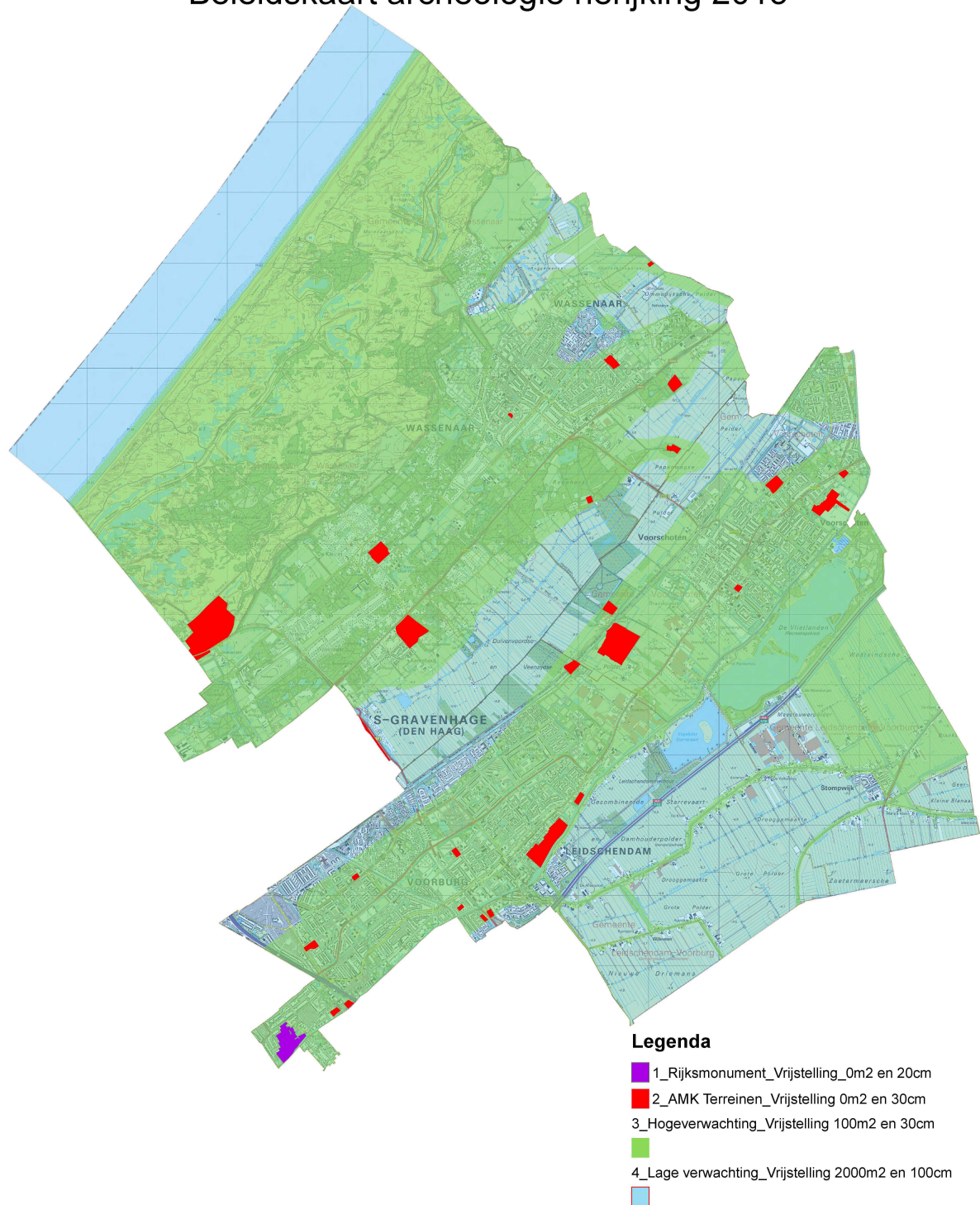
De wet stelt hiervoor als ondergrens een oppervlakte van 100 m² (Mw artikel 41a). Hierbij bestaat de mogelijkheid om afwijkende ondergrenzen te hanteren, mits deze inhoudelijk zijn onderbouwd. Een achtergrond van deze regeling is de gedachte dat bij kleine oppervlakten de verhouding tussen kosten en baten ongunstig is.

In een aantal groot aantal gebieden is oppervlaktecriterium vergroot naar 100 m² dan wel 2000 m². De reden voor het hanteren van deze grotere vrijstelling is dat de opbrengst van archeologisch onderzoek op kleinere locaties niet in verhouding is met de kosten en de organisatorische

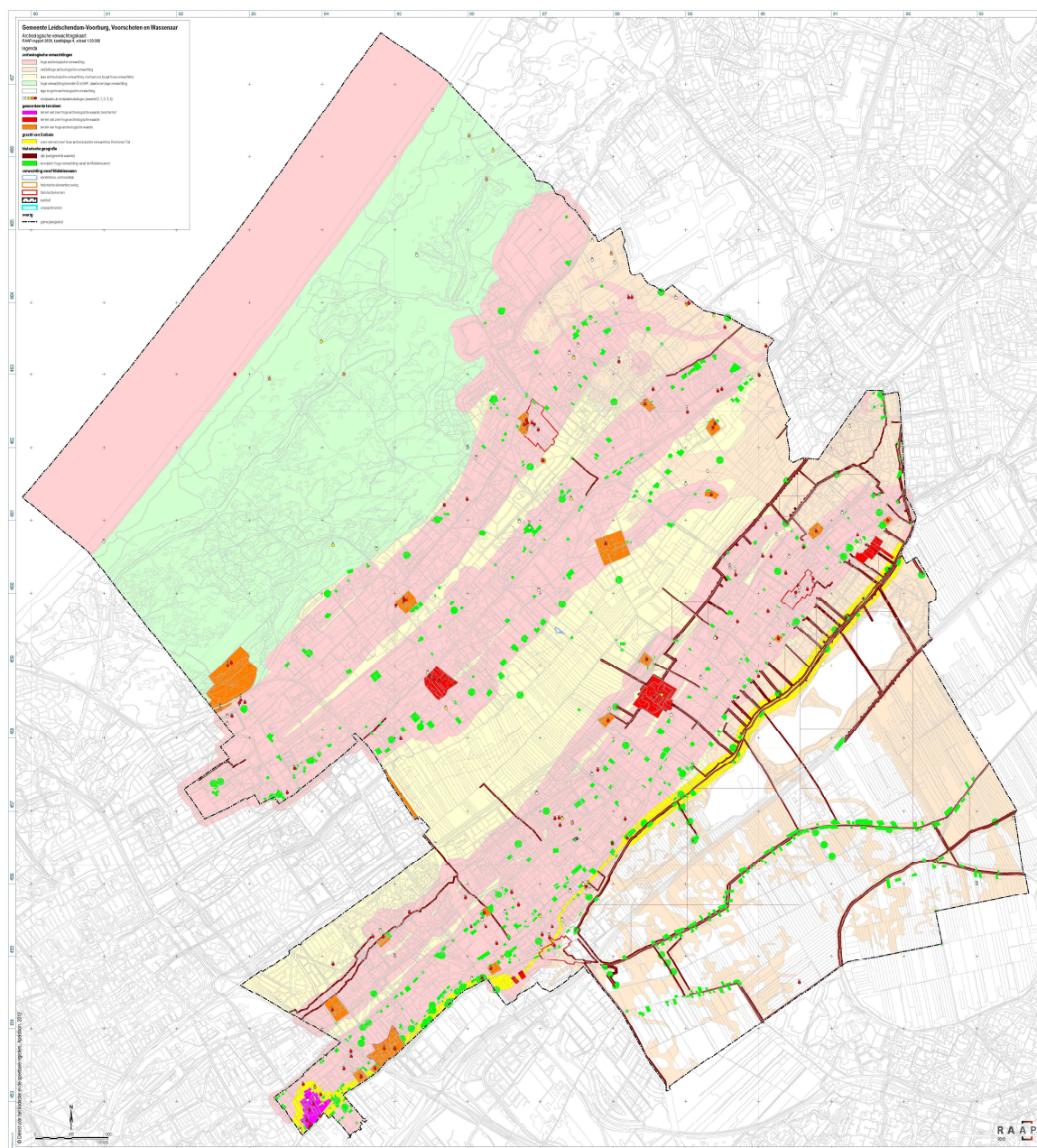
inspanningen van zowel initiatiefnemer als de toezichhoudende overheid. De archeologische vraagstellingen die voor deze kunnen slechts effectief beantwoord worden ingeval grotere oppervlakken vlakdekkend worden onderzocht. Archeologisch onderzoek op locaties kleiner dan 100 m² levert hoogst zelden toegevoegde informatie over het verleden op terwijl de kosten voor de (vaak particuliere) initiatiefnemer verhoudingsgewijs hoog zijn. Bij de kosten moet dan niet alleen worden gedacht aan de door initiatiefnemers van werkzaamheden te maken kosten voor archeologisch (voor)onderzoek, maar ook aan de tijd van ambtenaren en de administratieve lasten.

Aan de kant van de baten speelt de vraag of het onderzoek voldoende resultaten oplevert. Uitgangspunt voor de gemeenten is dat er een maatschappelijk aanvaardbare balans tussen de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en het zorgvuldig beheren van archeologisch erfgoed gevonden dient te worden.

Beleidskaart archeologie herijking 2013



Figuur 1. Archeologische beleidskaart herijking 2013



Figuur 2 Verwachtingskaart RAAP 2012