

Nota archeologiebeleid **Schoonhoven**



J. Breimer

AMZ Publicaties 2011-4

Hazenberg **Archeologie**

Colofon

Hazenberg AMZ Publicaties 2011

Titel: Nota archeologiebeleid, gemeente Schoonhoven
Projectnummer: 5261

Auteur: drs. J.N.W. Breimer
Opdrachtgever: gemeente Schoonhoven

Status rapport: concept versie
Datum: oktober 2011
ISSN: 1872-4736

Hazenberg Archeologie bv
Middelstegracht 89r
2312 TT LEIDEN

☎ 071 -- 5126 216

☎ 071 -- 5212 437

💻 <http://www.hazenbergarcheologie.nl/>

©2011 Hazenberg Archeologie Leiden bv

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden d.m.v. druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Hazenberg Archeologie Leiden bv.

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding.....	4
1.2. Uitgangspunten	4
1.3. Leeswijzer	4
2. Wettelijk kader	5
2.1. Verdrag van Malta.....	5
2.2. Wet op de archeologische monumentenzorg	5
3. Taken en bevoegdheden van Rijk, provincie en gemeenten	7
3.1. Taken en bevoegdheden rijk.....	7
3.2. Taken en bevoegdheden provincie.....	7
3.3. Taken en bevoegdheden gemeenten	7
4. Archeologie en ruimtelijke ordening	9
4.1. Structuurniveau	9
4.2. Bestemmingsniveau.....	9
4.3. Vergunningsniveau	10
5. Gemeente Schoonhoven als bevoegd gezag	12
5.1. Nut en noodzaak archeologisch onderzoek.....	12
5.2. Vrijstellingsgrenzen	13
5.3. Te nemen besluiten door de gemeente Schoonhoven	14
5.4. Amateurarcheologen.....	15
5.5. Eigendom	15
6. Organisatie	17
7. Financiën	18
7.1. Kunnen deze kosten gedekt worden?	18
7.1.1. Bestuurslasten	18
7.1.2. Projectgebonden uitvoeringskosten.....	18
7.1.3. Leges.....	18
7.2. Andere financiële aspecten	19
7.2.1. Nadeelcompensatie bij excessieve opgravingskosten	19
7.2.3. Planschade.....	20
7.2.4. Toevalsvondsten	20
Bijlage	22

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Schoonhoven staat voor de taak te voldoen aan de archeologische voorschriften uit de Monumentenwet 1988. Belangrijk (hulp)middel hierbij is de voor de gemeente opgestelde archeologische waarden- en verwachtingenkaart. Waar het de gemeente Schoonhoven in eerste instantie om gaat is om te voldoen aan hetgeen wettelijk is voorgeschreven.

In dit document staat beschreven welke vraagstukken aan de orde komen bij het voldoen aan de archeologische voorschriften uit de Monumentenwet 1988. Deze nota dient niet gelezen te worden als een stappenplan dat de gemeente Schoonhoven gaat implementeren, maar geeft ons inzicht wat er allemaal kan spelen als verantwoordelijke lokale overheid voor het Schoonhovense bodemarchief.

1.2. Uitgangspunten

Gemeentelijk archeologiebeleid dient te voldoen aan de uitgangspunten uit de Monumentenwet 1988. Ook voor het gemeentelijk archeologiebeleid van de gemeente Schoonhoven gelden daarom de volgende uitgangspunten:

- archeologische resten zoveel mogelijk in de bodem bewaren en alleen opgraven als behoud in de bodem (in situ) niet mogelijk is;
- de relatie tussen archeologie en ruimtelijke ordening versterken zodat behoud van het bodemarchief onderdeel worden van het planologische besluitvormingsproces;
- bodemverstoorders betalen archeologisch vooronderzoek en mogelijke opgravingen en zijn hiervoor operationeel verantwoordelijk.

1.3. Leeswijzer

Archeologiebeleid van een gemeente betreft verschillende componenten. Het eerste deel betreft de inbedding in de ruimtelijke ordening (paragraaf 4). De rol die het vervult is afhankelijk van het niveau van het ruimtelijk plan (structuurvisie, bestemmingsplan en vergunningen). Op structuurniveau wordt de archeologie als mede-ordenend principe gebruikt, op bestemmingsniveau als mede-afwegingskader en op vergunningsniveau als toetsingskader. Op al deze niveaus is archeologische kennis noodzakelijk. Hoe concreter het plan, hoe gedetailleerder deze kennis moet zijn. Als basiskennis dient de voor de gemeente Schoonhoven opgestelde archeologische waarden- en verwachtingenkaart en de beleidskaart. Als mede-ordenend principe volstaat de informatie die daarop te vinden is. Voor het vaststellen van nieuwe bestemmingen of voor vergunningverlening is vaak gedetailleerdere informatie nodig. Deze wordt verkregen uit onderzoek. Deze onderzoeken dienen uitgevoerd te worden door erkende bureaus. De gemeente is bevoegd gezag en stelt bijvoorbeeld de eisen vast waaraan onderzoek moet voldoen en beoordeelt het uitgevoerde onderzoek (paragraaf 5). De bevoegd gezag-functie bij archeologisch onderzoek vormt daarom het tweede onderdeel van gemeentelijk beleid. Bij nieuw beleid is het ook goed om stil te staan bij de organisatorische aspecten (paragraaf 6). De financiële aspecten van archeologiebeleid (paragraaf 7) komen aan de orde in het vierde onderdeel van het gemeentelijke beleid. Alvorens in te gaan op de verschillende onderdelen van het gemeentelijk archeologiebeleid, volgt in het hierna volgende hoofdstuk eerst een duiding van het wettelijke kader (paragraaf 2) op basis waarvan de gemeente Schoonhoven haar archeologiebeleid opstelt. In het daarna volgende hoofdstuk staan de verschillende bevoegdheden van het Rijk, provincie en gemeenten beschreven (paragraaf 3).

2. Wettelijk kader

Het archeologiebeleid dat op gemeentelijk niveau dient te worden uitgevoerd, wordt gestuurd door het beleid en de wet- en regelgeving op hoger niveau. Voor het gemeentelijk archeologiebeleid is met name de Wet op de archeologische Monumentenzorg (Wamz) van belang. Deze wet regelt de zorg voor ons bodemarchief en is de vertaling van het Verdrag van Malta, dat Nederland in 1992 ondertekende. Deze wet is inmiddels opgenomen in de Monumentenwet 1988 en enkele ruimtelijke ordeningswetten waaronder de Wro.

2.1. Verdrag van Malta

Het Europese verdrag betreffende de bescherming van het archeologische erfgoed is in 1992 in Valletta (Malta) ondertekend door de ministers van Cultuur van de landen aangesloten bij de Raad van Europa. Dit verdrag wordt ook wel het 'Verdrag van Malta' genoemd. Het verdrag van Malta heeft als doel archeologische resten in Europa te beschermen als onvervangbaar onderdeel van het culturele erfgoed (artikel 1). Het accent ligt op het streven naar het behoud en beheer van archeologische resten in de bodem en het zoveel mogelijk beperken van (de noodzaak van) archeologische opgravingen (artikel 2). Het verdrag bepaalt dat archeologie expliciet bij de besluitvorming over ruimtelijke ingrepen moet worden meegewogen. Waar mogelijk dienen de archeologische resten te worden ontzien (behoud in situ). Wanneer bescherming en inpassing van archeologisch waardevolle terreinen niet mogelijk blijkt, zal de historische informatie door middel van archeologisch onderzoek moeten worden veiliggesteld (behoud ex situ). Om deze doelstelling te bereiken, moet het archeologische belang volledig erkend worden in planologische besluitvormingsprocessen (artikel 5).

De veroorzaker van de bodemverstoring is verantwoordelijk voor het vroegtijdig (laten) uitvoeren van archeologisch onderzoek en de financiering daarvan (het 'veroorzaker-betaalt-principe'; artikel 6). Onderzoek moet worden uitgevoerd door deskundigen en wordt afgesloten met een schriftelijke wetenschappelijke verslaglegging (artikel 7). Een informatieplicht is vastgelegd in de vorm van verplichte uitwisseling van informatie en het actueel houden van een databank met archeologische gegevens (artikelen 7 en 8). Het verdrag verplicht ook tot voorlichting aan het publiek en publiekgerichte ontsluiting van archeologische resten om bij het publiek meer begrip te ontwikkelen voor het belang van het archeologische erfgoed (artikel 9).

2.2. Wet op de archeologische monumentenzorg

Sinds 1 september 2007 is de Wet op archeologische monumentenzorg (Wamz) van kracht, waarin concreet invulling is gegeven aan het Verdrag van Malta. Het betreft onder meer een herziening van de Monumentenwet 1988 en sluit daarom zoveel mogelijk aan op bestaande wet- en regelgeving.

Doelstelling van de Monumentenwet 1988 is archeologische resten waar nodig te beschermen, zonder meer maatschappelijke lasten in het leven te roepen dan strikt noodzakelijk is. Vergeleken met de doelstelling van het Verdrag van Malta kent de Monumentenwet 1988 dus een nuancering. De wetgever heeft namelijk aangegeven dat de bescherming van archeologie proportioneel dient te zijn. Dit geeft ruimte voor een belangenafweging.

De uitgangspunten van de Monumentenwet 1988 sluiten veelal aan bij het verdrag van Malta. Zo wordt veel waarde gehecht aan behoud en beheer in de bodem en verbetering van de informatievoorziening over het cultureel erfgoed. Ook het 'veroorzaker-betaalt-principe' is integraal overgenomen. Meest relevant voor de gemeente is de verankering van de archeologie in de bestemmingsplannen en het feit dat het bevoegde gezag ten aanzien van de omgang met het bodemarchief in de meeste gevallen bij de gemeenten is komen te liggen.

In de wet is vastgelegd dat gemeenten bij (op)nieuw vast te stellen bestemmingsplannen rekening dienen te houden met niet alleen de bekende maar ook met de te verwachten archeologische resten. De Archeologische Monumentenkaart (AMK), de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden (IKAW) en de Cultuurhistorische atlas, onderdeel van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS) van de provincie Zuid-Holland kunnen daarbij als toetsingskader dienen. Nadeel van deze kaarten is dat de kaartschaal voor gemeentelijk niveau te grof is om mee te werken. Een gedetailleerde gemeentespecifieke archeologische beleidskaart, gebaseerd op een archeologische waarden- en

verwachtingenkaart, is dan ook onmisbaar. De gemeente Schoonhoven heeft er daarom voor gekozen een dergelijke kaart te laten opstellen. Omdat een dergelijke kaart niet in het ruimtelijk ordeningsproces valt te gebruiken, heeft de gemeente Schoonhoven er voor gekozen ook een archeologische beleidskaart te laten opstellen. Op deze kaart is gemakkelijk te zien waar de gemeente Schoonhoven een archeologische onderzoeksplicht oplegt en waar niet.



Blootlegging van de Weergangbogen bij de Cromme Grietetoren

Bron: Archeologische Werkgroep Schoonhoven

3. Taken en bevoegdheden van Rijk, provincie en gemeenten

De invoering van het Verdrag van Malta in de Nederlandse wetgeving heeft plaatsgevonden door het opstellen van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz). Met deze wet is de Monumentenwet 1988 aangepast, alsmede de Ontgrondingenwet, de Woningwet, de Wet Milieubeheer en het Besluit Ruimtelijke Ordening. Er is voor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande regelgeving, om extra wet- en regelgeving te vermijden en om de integratie te bevorderen. In onderstaande paragrafen worden de taken en bevoegdheden, die voortvloeien uit de Monumentenwet 1988, voor het rijk, provincie en gemeente kort toegelicht.

3.1. Taken en bevoegdheden rijk

Het archeologische rijksbeleid wordt in naam van de minister van OC en W uitgevoerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Daar waar monumentale, archeologische of cultuurlandschappelijke waarden van nationaal of internationaal belang in het geding zijn, neemt de Rijksdienst het initiatief inzake behoud, bescherming, onderhoud en onderzoek.

Het Rijk heeft samengevat de volgende bevoegdheden en taken:

- het Rijk kan gebieden aanwijzen tot beschermd (archeologisch) rijksmonument (artikel 3, lid 1);
- het Rijk verleent een monumentenvergunningen voor wijziging, afbraak of verwijdering (artikel 11 e.v.) van een archeologisch rijksmonument;
- het Rijk verstrekt – na toetsing – de vergunningen aan opgravende instanties (artikel 45-48);
- het Rijk zorgt ervoor dat het archeologische belang wordt betrokken in rijksprojecten (Rijk als initiatiefnemer).
- het Rijk heeft een wettelijke adviesrol bij projecten waarvoor een m.e.r. wordt opgesteld. De Provincie zal, als zij bevoegd gezag is in de m.e.r.-procedure, in principe de adviezen van de m.e.r.-commissie overnemen.
- het Rijk kan bepaald onderzoek aan een universiteit toewijzen in het kader van ondersteuning van wetenschappelijk onderwijs (artikel 49);
- het Rijk dient een Centraal archeologisch informatiesysteem (ARCHIS) in stand te houden (artikel 55);
- de minister (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) kan werk stilleggen (artikel 56) en betreding van terreinen opleggen (gedoogplicht conform artikel 57).

3.2. Taken en bevoegdheden provincie

De provincie is bevoegd gezag bij de meeste ontgrondingen en moet als gevolg van de Ontgrondingenwet het archeologische belang toetsen en meewegen bij deze projecten. De provincie kan vanuit deze bevoegdheid verplichten tot archeologisch onderzoek.

Bovendien heeft de provincie op grond van de Monumentenwet 1988 de bevoegdheid om archeologische attentiegebieden aan te wijzen. Attentiegebieden zijn gebieden die archeologisch waardevol zijn, of naar verwachting archeologisch waardevol zijn, maar die binnen bestaande bestemmingsplannen onvoldoende worden beschermd. Indien een bepaald gebied door de Provincie wordt aangewezen als attentiegebied, moet de gemeenteraad - binnen een door Provinciale Staten te stellen termijn – voor dit gebied een nieuw bestemmingsplan vaststellen (artikel 44). De provincie Zuid-Holland maakt geen gebruik van deze bevoegdheid.

De provincie is verantwoordelijk voor de instandhouding van een depot en kan eisen stellen aan een verantwoorde en toegankelijke opslag. Op verzoek van een gemeente kan de provincie ook een gemeentelijk depot aanwijzen (artikel 51).

3.3. Taken en bevoegdheden gemeenten

Met de invoering van de herziene Monumentenwet is sprake van decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. Gemeenten krijgen een kerntaak in de uitvoering van de archeologische monumentenzorg, zodat ze bij de ruimtelijke besluitvorming het archeologische belang zullen moeten afwegen samen met andere maatschappelijke belangen.

De artikelen 38 tot en met 43¹ van de Monumentenwet 1988 geven een overzicht van de belangrijkste verplichtingen die de gemeente heeft en de instrumenten die de gemeente hiervoor ten dienste staan. De gehele Monumentenwet 1988 kan worden geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl>.



Detail van de prachtige kaart van de Lek rondom Schoonhoven en Nieuwpoort, gemaakt door J.B. Prevost (1727).

Bron: www.geschiedenisvanzuidholland.nl

¹ De artikelen 38 tot en met 43 zijn te raadplegen via: http://wetten.overheid.nl/BWBR0004471/geldigheidsdatum_29-09-2011#HoofdstukV657208

4. Archeologie en ruimtelijke ordening

Met het bodemarchief kan in iedere fase van planvorming rekening worden gehouden. Op structuurniveau is dat in de rol van mede-orderend principe, op bestemmingsniveau als mede-afwegingskader en op vergunningsniveau als toetsingskader. Hoe concreter een plan, hoe gedetailleerder de kennis over het archeologische bodemarchief moet zijn. In de volgende subparagrafen wordt aangegeven welke werkwijzen gemeenten hanteren in de verschillende fasen van planvorming.

4.1. Structuurniveau

Wanneer een gemeente haar toekomstige ruimtelijk ontwikkeling gaat vast leggen, houdt zij daarbij rekening met het bodemarchief. Dit in eerste instantie als inspiratiebron. De archeologische waarden op een bepaalde plek hebben namelijk een bijzonder (lokaal) verhaal te vertellen, wat een onderdeel is van haar lokale identiteit (genius loci). Voor velen wordt de kwaliteit van de leefomgeving deels bepaald door de herkenbaarheid van deze lokale identiteit. Aansluitend op het verdrag van Malta, het rijksbeleid (Belvédère) en het provinciaal beleid wordt daarom in deze nota gesteld dat de archeologie (als onderdeel van de genius loci) een ruimtelijke kwaliteit is en daarmee mede-orderend is. Behoud van archeologische waarden in de bodem is daarbij het uitgangspunt.

Daarnaast is het van belang om in dit vroege stadium van planvorming zicht te hebben op de financiële consequenties van bepaalde ontwikkelingen. Indien bij de planontwikkeling archeologische waarden en/of verwachtingen worden bedreigd, is inzicht in mogelijke kosten en de tijdsduur van eventueel archeologische (voor)onderzoek van belang.

De archeologische waarden- en verwachtingenkaart en de beleidskaart zullen dienst doen als basisdocument in deze fase van planvorming. Archeologisch (voor-)onderzoek is in deze fase niet noodzakelijk en wenselijk.

4.2. Bestemmingsniveau

Het centrale juridische beleidsinstrument is het bestemmingsplan. De gemeenteraad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan, een beheersverordening, een projectbesluit of een ontheffing rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische resten.

De wijze van omgang met archeologie is afhankelijk van het type plan. Op hoofdlijnen bestaan er twee soorten plannen:

- plannen met een concreet geplande bodemingreep (1)
- plannen zonder concreet geplande bodemingrepen. (2)

Ad. 1. Plannen met een concreet gepland bodemingreep

Wanneer in een gebied ontwikkelingen zijn gepland die niet voldoen aan het huidige bestemmingsplan, dient de bestemming van de gronden gewijzigd te worden (middels een projectbesluit, een ontheffing of een nieuw bestemmingsplan). Het gaat dan om:

- ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen;
- het partieel herzien van bestemmingsplannen;
- projectbesluiten en
- ontheffingen.

Archeologie is een facet dat mede-afgewogen wordt in de besluitvorming omtrent de ontwikkeling. We bevinden ons nu nog in de vroege fase van (concrete) planvorming en op dit moment is het mogelijk om het belangrijkste uitgangspunt van het verdrag van Malta en de Monumentenwet 1988 te verwezenlijken, namelijk streven naar het behoud van archeologische resten in de bodem en het zoveel mogelijk beperken van archeologische opgravingen.

Het hanteren van de archeologische waarden- en verwachtingenkaart is in deze fase van planvorming van belang. Het geeft zicht op de aanwezige en te verwachten archeologische sporen in het bodemarchief van Schoonhoven en het raadplegen van de kaart geeft een duidelijke indicatie of er archeologische vondsten, en derhalve dus ook kosten, te verwachten zijn. Afhankelijk van de planontwikkeling en het grondgebruik of de gronduitgifte heeft een gemeente twee keuzes:

- of men start/initieert archeologisch vooronderzoek om de waarden beter in kaart te brengen
- of men besluit in het plan archeologische voorschriften op te nemen die verbonden worden aan een bouw- of aanlegvergunning.

In het eerste geval neemt een gemeente de archeologische (voor)onderzoekskosten op in de grondexploitatie, in het andere geval belast men de kosten van onderzoek door aan de latere vergunning-aanvrager(s). Het eerste geval zal echter niet veel voorkomen in de gemeente Schoonhoven; er is immers vrij weinig open, te bebouwen grond, met een archeologische hoge waarde en/of verwachting. Het belangrijkste instrument in de gemeente Schoonhoven om rekening te houden met het bodemarchief is daarom dan ook het verbinden van archeologische voorschriften aan de omgevingsvergunning.

Indien uit het uitgevoerde archeologische vooronderzoek blijkt dat de resten behoudenswaardig zijn en bedreigd worden door de geplande ontwikkeling, worden ze meegewogen in de besluitvorming rondom de bestemmingwijziging. Uitkomst daarvan zal zijn behoud van de archeologische resten op de locatie (planaanpassing) of behoud van de archeologische resten ex situ (archeologische opgraving). Bij de eerste uitkomst dient er wel een beschermingsregime in het bestemmingsplan opgenomen te worden. Dit betekent concreet dat de vindplaats aangeduid moet worden op de plankaart (dubbelbestemming). Aan deze dubbelbestemming dienen vervolgens planregels gekoppeld te worden waarin het één en ander ten aanzien van bouwvergunningen en aanlegvergunningen geregeld dient te worden. Planregels zoals die kunnen worden opgenomen zijn verwoord in de bijlage.

Ad. 2. Plannen zonder concreet geplande bodemingrepen

Hier gaat het om het vaststellen van nieuwe bestemmingsplannen waarbij enkel de reeds bestaande situatie (zoveel) mogelijk wordt gehandhaafd. Het betreft dan een:

- actualisatie van een vigerend bestemmingsplan of
- het vaststellen van een beheersverordening.

Ook bij deze plannen dient rekening gehouden te worden met de eventueel aanwezige archeologische resten. Archeologisch vooronderzoek is voorafgaand aan de vaststelling niet noodzakelijk, aangezien er geen concrete bodemingrepen gepland zijn. In deze fase volstaat het opnemen van een beschermingsregime in het bestemmingsplan. Dit betekent concreet dat de gebieden waar archeologische resten verwacht worden of zijn vastgesteld een plek krijgen op de plankaart (dubbelbestemming). Aan deze dubbelbestemming worden vervolgens planregels gekoppeld waarin het één en ander ten aanzien van bouwvergunningen en aanlegvergunningen geregeld wordt. De beleidskaart, met daarop aangegeven oppervlaktematen (in m²) en dieptematen (in cm), gedifferentieerd voor bepaalde gebieden in de gemeente Schoonhoven, vormt de basis voor deze planregels.

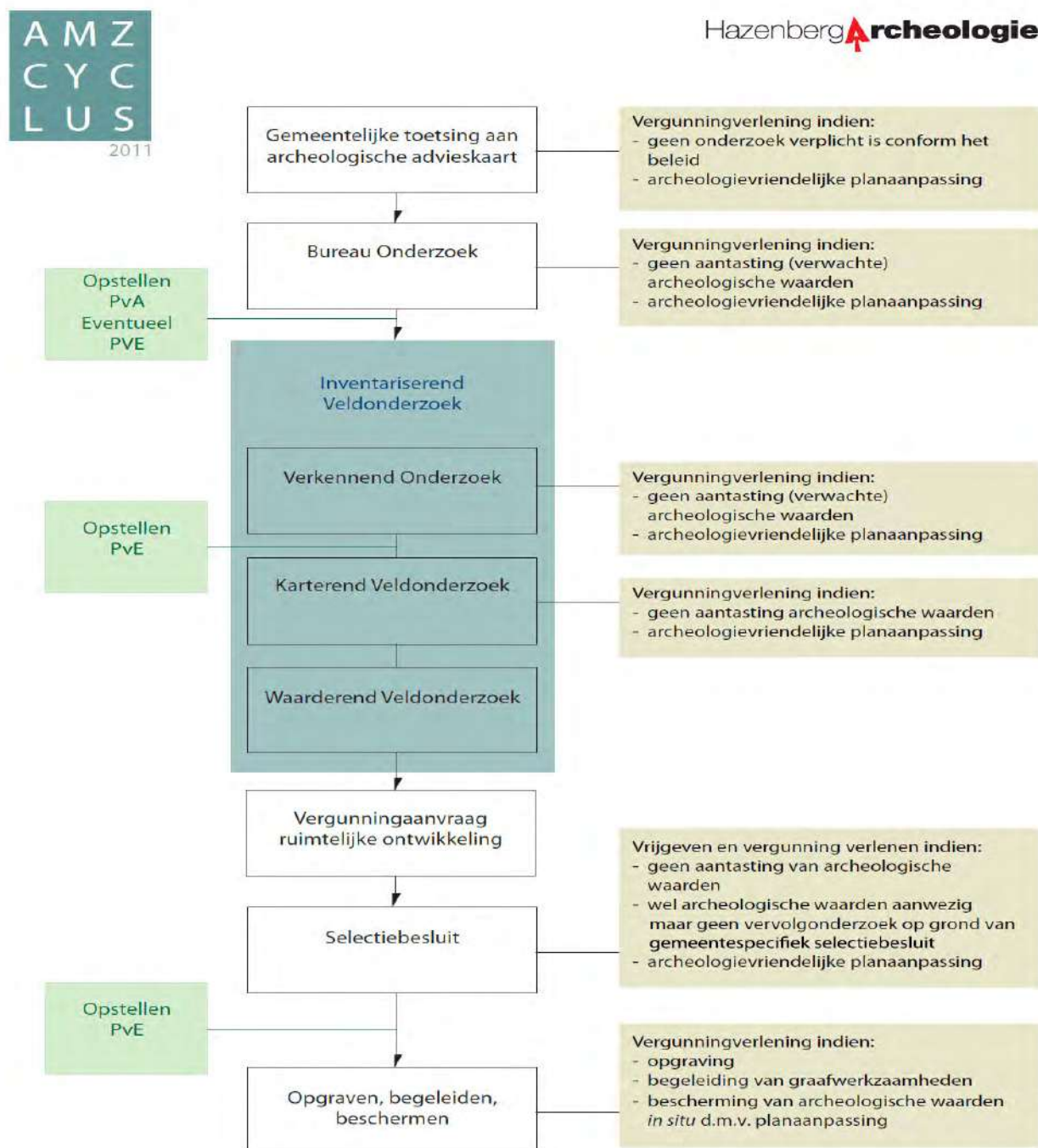
4.3. Vergunningsniveau

Indien werkzaamheden gepland worden binnen een gebied met de dubbelbestemming archeologie, dient bepaald te worden of deze een bedreiging vormen voor eventuele archeologische resten. Op basis van de diepte van de bodemingreep en de oppervlakte van de ingreep kan het vervolgtraject bepaald te worden. Zijn de verstoringen groter dan de door de gemeente vastgestelde onderzoeksgrenzen, dan zal onderzoek noodzakelijk zijn. Archeologisch vooronderzoek moet uitwijzen of er zich archeologische resten in het gebied bevinden, waar deze zich bevinden en of deze resten behoudenswaardig zijn. Het door het bevoegd gezag goedgekeurde rapport dient bij de vergunningsaanvraag te worden ingediend.

Indien de resten behoudenswaardig blijken te zijn, wordt aan de vergunning één van de volgende voorschriften verbonden:

- de verplichting tot het treffen van technische maatregelen waardoor monumenten in de bodem kunnen worden behouden;
- de verplichting tot het doen van opgravingen; of
- de verplichting de activiteit die tot bodemverstoring leidt, te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties

Deze voorschriften zijn uiteraard ook opgenomen in de planregels (zie bijlage). In onderstaand schema zijn alle stappen van de zogeheten AMZ-cylus schematisch in beeld gebracht met daarbij de gevolgen voor de vergunningverlening. De gemeente geeft er de voorkeur aan het archeologisch onderzoek afgerond te hebben voorafgaand aan de vergunningaanvraag.



5. Gemeente Schoonhoven als bevoegd gezag

Met enige regelmatig zal het nodig zijn dat in het kader van ruimtelijke plannen archeologisch vooronderzoek moet worden verricht. Deze onderzoeken dienen uitgevoerd te worden door bureaus die werken conform de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) of in het bezit zijn van een door het Ministerie van OCW verstrekte opgravingsvergunning. De gemeente heeft echter de regie en is bevoegd gezag. Dit betekent dat de gemeente bepaalt in welke gevallen onderzoek nodig is (vrijstellingsgrenzen), zelf een beslissing neemt over de resultaten van de onderzoeken met betrekking tot vervolgonderzoek en aanvullende eisen kan stellen aan de uit te voeren onderzoeken. In deze paragraaf komen nut en noodzaak van archeologisch onderzoek, de vrijstellingsgrenzen (voor onderzoek) en de besluitvorming aan bod.

5.1. Nut en noodzaak archeologisch onderzoek

Bepalen welke ingrepen wel en welke ingrepen niet onderzoeksplchtig zijn, is een belangrijk punt van discussie binnen de archeologische wereld. Uitgangspunt is dat alleen archeologisch onderzoek hoeft te worden uitgevoerd in de gebieden waar verstoring van mogelijke archeologische resten plaatsvindt (bijvoorbeeld door saneringen, ontgravingen, waterpeilverlagingen etc.). Om te bepalen of een ingreep daadwerkelijk een bedreiging vormt, is het van belang dat de gemeente (bij voorkeur zo nauwkeurig mogelijk) weet wat de diepteligging is van de archeologische vondstlagen. Als een archeologische vondstlaag op 2 m -Mv verwacht wordt, zullen ingrepen tot 1,5 m -Mv in veel gevallen geen bedreiging vormen. Ook inzicht in de intactheid van het bodemprofiel is van belang om de bedreiging van een geplande ingreep te kunnen inschatten. Archeologische waarden die aan of dicht onder het maaiveld verwacht worden, vormen weliswaar een groot struikelblok voor geplande ingrepen, maar door hun ondiepe ligging zijn deze waarden ook zeer kwetsbaar voor natuurlijke en antropogene verstoringsprocessen (verspoeling, regulier grondgebruik etc.) en is er dus een kans dat de archeologische waarden al sterk zijn aangetast door vroegere verstoringen, waardoor ze niet langer behoudenswaardig zijn.

Om te kunnen bepalen of een bodemingreep schadelijk is, dient men dus altijd nauwkeurige informatie te hebben over de aard en diepte van de ingreep, de aard en diepte van de archeologische lagen/vindplaatsen en de mate van verstoring van de bodem.

In de Monumentenwet 1988 (artikel 41a) is gesteld dat projecten kleiner dan 100 m² in principe niet belast kunnen worden met onderzoek, maar ook dat de gemeenteraad hiervan een afwijkend oppervlak kan vaststellen. Artikel 41a biedt de gemeenteraad dus de mogelijkheid om de onderzoeksgrens in zowel opwaartse als in neerwaartse zin bij te stellen, zodat er maatwerk mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld van toepassing zijn in de historische kern van de gemeente. De gemeente kan in de planregels van een bestemmingsplan aangeven dat een beperkte of juist ruimere vrijstelling geldt. De gemeente zal de beslissing om de vrijstelling naar boven of beneden bij te stellen moeten nemen op basis van een zorgvuldige archeologisch inhoudelijke en politiek/bestuurlijke afweging.

Het stellen van ondergrenzen levert het risico op dat belangrijke, nog niet bekende archeologische waarden bij ruimtelijke ontwikkelingen worden aangetroffen zonder dat archeologisch vooronderzoek heeft plaatsgevonden (toevalsvondsten). Vondsten gedaan tijdens planuitvoering vallen onder de wettelijke meldingsplicht (artikel 53 van de Monumentenwet 1988). De gemeente stelt in zo'n geval de behoudenswaardigheid vast. De initiatiefnemer kan niet worden gedwongen om aan mogelijke opgravingskosten mee te betalen. Hij heeft immers voldaan aan de door de gemeente gestelde archeologische voorschriften. In de praktijk wordt vaak in goed overleg met de ontwikkelaar een plan opgesteld om deze zo goed mogelijk te documenteren en te bergen. De eisenstellende overheid is in dat geval primair verantwoordelijk voor de kosten. Ook om die reden is het zinnig om de ondergrenzen zo goed mogelijk te beredeneren, zodat de kans op toevalsvondsten beperkt wordt.

Men moet zich er overigens van bewust zijn dat een voor de archeologie verstorende bodemingreep niet altijd graafwerkzaamheden met zich meebrengt. Het verlagen van het grondwaterpeil, het slaan van heipalen of het storten van grond zijn voorbeelden van ingrepen waarbij niet direct wordt

gegraven maar die indirect wel schadelijk kunnen zijn voor archeologische waarden namelijk verdrukking en verdroging van archeologische lagen. Verdroging is immers schadelijk voor het behoud van organische resten, zoals houten palen van een woning, vondsten van leer, bot, etc.

5.2. Vrijstellingsgrenzen

In de Monumentenwet 1988 is vastgelegd dat 'projecten' tot 100 m² zijn vrijgesteld van archeologisch onderzoek. De gemeenteraad kan echter een hiervan afwijkende andere oppervlakte vaststellen (artikel 41a). De gemeente Schoonhoven maakt gebruik van deze mogelijkheid en stelt met haar beleidsadvieskaart haar eigen 'oppervlakte vrijstellingsgrenzen' vast. Dit om onnodig vooronderzoek uit te sluiten en in de 'juiste' gebieden wel te besluiten tot nader onderzoek. Met de opgestelde archeologische waarden- en verwachtingenkaart, waarmee de archeologische waarden en verwachtingen tot op het best denkbare detailniveau in kaart zijn gebracht, is dat nu ook heel goed mogelijk. Hierbij is rekening gehouden met de trefkans: hoe hoger de trefkans, hoe meer archeologische vindplaatsen per oppervlaktemaat verwacht worden. De trefkans is afhankelijk van de te verwachte dichtheid aan vindplaatsen (hoog, middelhoog laag). Daarbij is de kans op vindplaatsen uit bepaalde perioden hoger, bijvoorbeeld middeleeuwse bewoningsresten, dan voor vindplaatsen uit andere perioden, bijvoorbeeld een steentijd kampement. Naast archeologisch relevant, dienen de vrijstellingsgrenzen ook maatschappelijk haalbaar en praktisch uitvoerbaar te zijn. Geprobeerd is om de zogenaamde planologische 'kruimelgevallen' zoveel mogelijk binnen de vrijstellingsgrenzen, dus buiten een onderzoeksplicht, te houden. Daarnaast is het van belang om toevalsvondsten zoveel mogelijk uit te sluiten.

Hieronder staan de voorgestelde vrijstellingsgrenzen voor de gemeente Schoonhoven.

Legenda-eenheid archeologische beleidskaart	Vrijstellingsgrens 'oppervlakte'	Vrijstellingsgrens 'diepte'
Waarde Archeologie 1	50 m ²	0,30 cm -Mv
Waarde Archeologie 2:	50 m ²	0,30 cm -Mv
Waarde Archeologie 3:	100 m ²	0,30 cm -Mv
Waarde Archeologie 4	1.000 m ²	0,30 cm -Mv
Waarde Archeologie 5	5.000 m ²	150 cm - Mv
Waarde Archeologie 6	10.000 m ²	0,30 cm -Mv
Waarde Archeologie 7* (* indien gemeente bevoegd gezag)	5.000 m ²	0,50 cm -Mv

Toelichting op het vaststellen van ondergrenzen

Het vaststellen van een vrijstellinggrens met betrekking tot een archeologische onderzoeksplicht is een gemeentelijke aangelegenheid en verantwoordelijkheid. Elke gemeente maakt – op basis van eigen archeologische inzichten en bestuurlijk/politieke overwegingen – een keuze. De gemeenteraad van Schoonhoven maakt die keuze nu omdat er een nauwkeurig beeld is van de te verwachten en aangetroffen archeologische waarden op haar grondgebied (zie de archeologische waarden- en verwachtingenkaart). Deze keuzemogelijkheid kan echter beperkt worden door een provinciale verordening. De provincie Zuid-Holland heeft geen eigen vrijstellingsgrenzen in haar ruimtelijke verordening, maar is van mening dat de door vastgestelde ondergrenzen bij haar Structuurvisie wel van toepassing zijn bij de toetsing van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Uitgangspunt bij de in dit document voorgestelde vrijstellinggrenzen is een evenwicht te vinden tussen aan de ene kant een verantwoorde omgang met ons bodemarchief en aan de andere kant het zoveel mogelijk onbelemmerd doorgang laten vinden van economische ontwikkelingen. Bij het vaststellen van de vrijstellingsgrenzen kiest de gemeenteraad van Schoonhoven voor *proportioneel* beleid. Bij het vaststellen van de vrijstellingsgrenzen is uiteraard ook rekening gehouden met het tot nu toe vastgestelde beleid in de buurgemeenten Bergambacht, Liesveld, Lopik en Vlist.

Mochten er echter archeologische sporen worden aangetroffen in de gebieden waarvoor geen archeologisch onderzoek is vereist of terreinen die na archeologisch (voor)onderzoek zijn vrijgegeven, dan kunnen mogelijke opgravingskosten daarvan op basis van de Wamz niet ten laste worden gelegd van de verstoorder. In dergelijke gevallen zal op ad-hoc basis bezien moeten worden welke maatregelen dienen te worden getroffen.

De vrijstellingsgrenzen die de gemeenteraad, geadviseerd door Hazenberg Archeologie, wil vaststellen zijn dusdanig opgesteld dat daarmee zo veel mogelijk onnodig onderzoek wordt voorkomen, de economische ontwikkelingen zo min mogelijk worden belast met archeologische voorschriften en daar waar er archeologische waarden danwel hoge verwachtingen aanleiding geven onderzoek verplicht te stellen, dat ook door onze gemeente wordt opgelegd.

5.3. Te nemen besluiten door de gemeente Schoonhoven

Welk soort archeologisch onderzoek moet nu wanneer worden ingezet en wanneer is er voldoende onderzoek uitgevoerd? Het proces van archeologisch onderzoek is opgebouwd uit verschillende stappen en wordt aangeduid als de AMZ-cyclus. In paragraaf 2.2. is deze fasering schematisch weergegeven zodat hier kan worden volstaan met een korte toelichting. De AMZ-cyclus is opgebouwd uit verschillende onderzoeksmodules die qua zwaarte en intensiteit van onderzoek van licht naar zwaar verloopt. Deze opzet is gekozen om na het uitvoeren van elke onderzoeksmodule te kunnen beslissen of aanvullend (zwaarder, intensiever) onderzoek noodzakelijk is of dat er genoeg gegevens zijn verzameld. Vaststellen wanneer er voldoende onderzoek heeft plaatsgevonden is afhankelijk van de resultaten van het onderzoek en van de aard en omvang van de geplande ingrepen. Soms kan een globale indruk van de aan- of afwezigheid van archeologische waarden door het uitvoeren van een bureauonderzoek al voldoende zijn voor het in- of aanpassen van de geplande ingrepen. In andere gevallen echter, zal wel heel nauwkeurig (bijvoorbeeld d.m.v. proefsleuvenonderzoek) de aard, omvang, datering en diepteligging van archeologische waarden moeten worden vastgesteld alvorens de gemeente kan besluiten of aanpassing van de plannen haalbaar is of dat moet worden overgegaan tot een opgraving. Dit is een kwestie van belangenafweging. Uitgangspunt van het archeologisch beleid is behoud in situ, dus behoud van de in de bodem aanwezige archeologische sporen. Planaanpassing kan dan worden overwogen. Gegeven echter de ruimtedruk in Nederland en de geringe mogelijkheden om geplande bebouwing op een andere locatie te realiseren is planaanpassing lang niet altijd mogelijk.

Het archeologisch onderzoek dient uitgevoerd te worden door een onderzoeksbureau dat werkt overeenkomstig de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie. Iedere fase van onderzoek wordt afgerond met een archeologisch rapport met een advies (suggestie voor vervolgtraject of het volstaan met het uitgevoerde onderzoek). De gemeente is bevoegd gezag en zal op basis van dit advies een besluit nemen. In de meeste gevallen is een ambtenaar gemandateerd door het College van B&W om dergelijke besluiten, op basis van inhoudelijke kennis, of vergaarde kennis, zelf te nemen. In sommige bijzonder gevallen – zeer grote bodemverstoringen en zeer hoge archeologiekosten – neemt het College vaak zelf een dergelijk besluit. Het betreft vaak geen besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en kent dan ook geen procedure van bezwaar of beroep volgens deze wet.

Het besluit kan de volgende vier uitkomsten hebben:

- de werkzaamheden kunnen zonder voorwaarden plaatsvinden;
- de werkzaamheden kunnen plaatsvinden, met inachtneming van de voorwaarden voor aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld aanpassing van de plannen);
- de werkzaamheden kunnen plaatsvinden onder de voorwaarde dat archeologisch vervolgonderzoek (archeologische opgraving of archeologische begeleiding) plaatsvindt;
- de werkzaamheden worden niet geaccepteerd; de vindplaats wordt beschermd.

*Amateurarcheologen
aan de slag.*

Bron:

*Archeologische
Werkgroep
Schoonhoven*



5.4. Amateurarcheologen

Amateurarcheologen worden ook wel de 'ogen en oren' in het veld genoemd. Veel amateurarcheologen hebben jarenlang kennis opgedaan van het bodemarchief in hun gemeenten. Soms hebben ze (veel) kennis die professionele archeologen ontberen. Bij het samenstellen van archeologische waarden- en verwachtingenkaarten en bureauonderzoeken worden ze vaak geraadpleegd. Zij kunnen aanvullende kennis bezitten die de moeite waard is op te nemen op een archeologische waarden- en verwachtingenkaart. Vaak vinden amateurs vondsten en melden die bij het bevoegd gezag.

Bij professionele opgravingen kunnen en worden amateurarcheologen als vrijwilliger worden ingeschakeld. Daarnaast spelen amateurarcheologen ook vaak een belangrijke rol in het beschrijven van de geschiedenis van een gemeente en het verspreiden van die kennis. Een enkele keer komt het ook wel voor, wanneer een gemeente een negatief selectiebesluit neemt, dat wil zeggen dat zij besluit dat er geen verder archeologisch onderzoek hoeft plaats te vinden, de betreffende locatie beschikbaar wordt gesteld voor onderzoek door amateurarcheologen. In samenspraak met de gemeente, en vaak de ontwikkelaar of aannemer ter plekke, kunnen er dan afspraken worden gemaakt over de inzet van amateurs. Daarvoor dient danwel toestemming te worden aangevraagd bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Op deze wijze kunnen er dan toch nog mogelijke vondsten worden opgegraven en kunnen er door amateurs aantekeningen worden gemaakt. Veel amateurs zijn lid van een lokale AWN-werkgroep. Deze werkgroepen maken onderdeel uit van de Archeologische Werkgemeenschap Nederland (AWN). De gemeente Schoonhoven kent een zeer actieve archeologische werkgroep.

5.5. Eigendom

Voor wat betreft het eigendom is artikel 13 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Dat artikel bepaalt dat een schat voor gelijke delen toekomt aan degene die hem ontdekt en aan de eigenaar van de onroerende of roerende zaak, waarin de schat wordt aangetroffen. Een schat wordt door de wet gedefinieerd als een zaak van waarde, die zolang verborgen is geweest dat daardoor de eigenaar niet meer kan worden opgespoord.

Als archeologische zaken worden gevonden, anders dan bij opgravingen, dient dat gemeld te worden aan de Minister van OCW op grond van artikel 53 van de Monumentenwet 1988. Deze meldingen worden opgenomen in ARCHIS II (centrale database van de RCE). De gevonden zaken moeten vervolgens gedurende zes maanden ter beschikking worden gehouden voor wetenschappelijk onderzoek. Op grond van het Burgerlijk Wetboek geldt de verplichting voor de vinder (ontdekker) om van zijn vondst aangifte te doen bij de gemeente. Indien geen aangifte is gedaan of onzeker is aan

wie de zaak toekomt, kan de gemeente vorderen dat deze aan haar in bewaring wordt gegeven, totdat vaststaat wie rechthebbende is (zie artikel 13 in samenhang met artikel 5 van het Burgerlijk Wetboek).

Voor vondsten tijdens regulier onderzoek geldt dat deze eigendom zijn van de depothouder. Dit kan de gemeente zijn, maar vaker is dat de provincie. Vanaf het moment dat vondsten zijn gedaan, is de depothouder eigenaar.



*Schietgat in
stadsmuur*

*Bron:
Archeologische
Werkgroep
Schoonhoven*

6. Organisatie

Als gevolg van de uitvoering van deze "nieuwe" taak zullen de gemeentelijke acties op het gebied van archeologische monumentenzorg toenemen.

De meest voorkomende gemeentelijke taken op dit gebied zijn:

- het actualiseren ("archeo-proof " maken) van bestemmingsplannen;
- toetsen van nieuwe ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen, partiële bestemmingsplanherzieningen en projectbesluiten;
- toetsen van aanvragen in het kader van de omgevingsvergunning;
- begeleiding van het archeologisch onderzoekstraject (toezicht houden op en [laten] beoordelen van het archeologische onderzoeksrapport)
- het (laten) nemen van een selectiebesluit als bevoegd gezag;
- het (laten) toetsen van Programma's van Eisen (PvE's) voor de uitvoering van het archeologische onderzoek;
- regiefunctie indien gemeente initiatiefnemer is van bodemverstorende activiteiten;
- ontwikkelen van een beleidsvisie ten aanzien van archeologie en of cultuurhistorie in bredere zin.

Op de wat lange termijn kan daarbij ook nog gedacht worden aan het opnemen van de verschillende kaarten in het gemeentelijk GIS systeem. In bijzonder gevallen zal er gerichte publieksvoorlichting plaatsvinden.

Ten aanzien van de evaluatie en het actualiseren van de inventarisatie en de kaart kiezen veel gemeenten voor een periode van 4 jaar. Ook wij kiezen ervoor om dit beleid na vier jaar te (laten) evalueren en te actualiseren. Dan kan bijvoorbeeld worden bezien in hoeverre de kaart aangepast moet worden en of de ondergrenzen de juiste zijn of dat deze ruimer of juist beperkter zouden moeten zijn.

De benodigde archeologisch-inhoudelijke expertise voor onze gemeente kan op een aantal manieren worden verkregen. Dan kan geschieden door:

1. het creëren van een formatieplaats;
2. detachering;
3. vaste prijs/productafspraken met archeologische bedrijven per jaar te maken voor terugkerende werkzaamheden;
4. het contracteren van archeologische expertise per project
5. het opzetten van een regionale archeologiedienst met buurgemeenten;
6. het inhuren van expertise bij de Milieudienst
7. een combinatie van mogelijkheden.

De gemeente Schoonhoven schakelt op dit moment de Milieudienst in voor archeologische expertise.

7. Financiën

Als het gaat om kosten verbonden met de uitvoering van gemeentelijk archeologiebeleid kan op hoofdlijnen onderscheid gemaakt worden tussen algemene uitvoeringskosten, zogenaamde bestuurslasten, en projectgebonden uitvoeringskosten.

Onder algemene uitvoeringskosten vallen de apparaatskosten (bestuurslasten), noodzakelijk voor het nakomen van de publieke taak van de gemeente op het terrein van de archeologie. Ze worden voornamelijk gevormd door de hoeveelheid tijd (fte's) die wordt besteed aan invoering, handhaving en toepassing van het gemeentelijk archeologiebeleid. De meest voorkomende gemeentelijke taken op dit gebied zijn benoemd in paragraaf 6.

Daarnaast kan er ook sprake zijn van zogenaamde projectgebonden uitvoeringskosten. In dergelijke gevallen is meestal een derde partij (grondeigenaar of ontwikkelaar) initiatiefnemer. De gemeente zelf kan ook initiatiefnemer zijn. De kosten voor wat betreft de archeologie zijn dan voor rekening van de 'verstoorder' (veroorzakersprincipe). In tegenstelling tot de algemene uitvoeringskosten zijn de archeologiekosten dan direct te relateren aan individuele ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

7.1. Kunnen deze kosten gedekt worden?

Nieuw beleid, dus ook dit archeologiebeleid, kost geld. Gemeenten kunnen echter een substantieel deel van de kosten dekken. Hieronder staat beschreven op welke manieren dat mogelijk is.

7.1.1. Bestuurslasten

De Gemeentewet (artikel 108) en de Provinciewet (artikel 105) bepalen dat de regering gehouden is bestuurslasten als gevolg van nieuwe wetgeving te compenseren. Ten tijde van het wetsvoorstel heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW onderzoek laten uitvoeren² waarin de uitvoeringslasten van gemeenten (en provincies) op het gebied van de bescherming van het archeologisch erfgoed in kaart zijn gebracht. Op basis daarvan heeft de Staatssecretaris met bestuurders van VNG (en IPO) overeenstemming bereikt over de hoogte van het bedrag dat zij jaarlijks ter beschikking zal stellen ter vergoeding van de uitvoeringslasten. Met de inwerkingtreding van de wet wordt daarom jaarlijks een bedrag van € 6.35 miljoen gestort in het gemeentefonds

Elke gemeente in Nederland krijgt dus voor het uitvoeren van de taken voortkomend uit de Wet op de archeologische Monumentenzorg een bijdrage gestort in het Gemeentefonds. Deze jaarlijkse compensatie is gebaseerd op het aantal wooneenheden per gemeente.

7.1.2. Projectgebonden uitvoeringskosten

In de praktijk betreft het hier vaak grote ruimtelijke ontwikkelingen zoals de aanleg van een nieuwe woonwijk, een (grote)inbreidingslocatie, een bedrijventerrein etc. Kosten verbonden met de inventarisatie van de archeologische waarden en mogelijk een opgraving zijn in dit soort projecten uitstekend onder te brengen in de grondexploitatie. Wettelijk gezien behoort dit al enige jaren tot de mogelijkheid. In de praktijk wordt het meeste archeologische onderzoek ook gefinancierd langs deze weg. Ook staat deze financieringswijze dicht bij de kern van de wet, te weten het veroorzakersprincipe. Op het moment dat sprake is van nieuw te exploiteren gebieden, kan rekening worden gehouden met archeologische kosten. Uiteraard afhankelijk van de archeologische waarde of verwachting van het te exploiteren gebied. Behoud in de bodem (in-situ) valt in deze vroege fase van de ruimtelijke ontwikkeling soms goed te realiseren, waarmee mogelijke opgravingskosten weer terug kunnen worden gebracht. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat ook planaanpassing vaak geld kost.

7.1.3. Leges

Via de legesverordening hebben gemeenten de mogelijkheid de door hun verrichte activiteiten op het terrein van de archeologie, ten behoeve van een vergunningaanvrager, bij de vergunningaanvrager in rekening te brengen. Gemeenten mogen maximaal 100% van deze kosten in rekening brengen bij de

² Door onderzoeksbureau ESO Managementpartners B.V.; het onderzoek inventariseerde naast structurele ook incidentele lasten als gevolg van de aanstaande inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Met betrekking tot deze kosten werd aan gemeenten éénmalig een bedrag beschikbaar gesteld van € 4.5 miljoen en aan provincies éénmalig een bedrag van € 3.5 miljoen. Deze bedragen zijn destijds toegevoegd aan het gemeentefonds en het provinciefonds.

vergunningaanvrager. In totaal zijn zes verschillende type werkzaamheden te benoemen welke in een legesverordening kunnen worden opgenomen. Dit aantal heeft te maken met de verschillende typen archeologisch (voor)onderzoek die er bestaan, variërend van bureauonderzoek tot en met een opgraving. Op hoofdlijnen gaat het om een tarief voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het beoordelen van een Programma van Eisen (PvE) of het in behandeling nemen van een aanvraag tot het beoordelen van een rapport waarin de archeologische waarde van het terrein dat zal worden verstoord is vastgesteld, als bedoeld artikel 37 lid 3, artikel 39 lid 2, artikel 40 lid 1 en artikel 41 lid 1 van de Monumentenwet 1988 (2). De gemeente Schoonhoven heeft ervoor gekozen de te verrichten activiteiten op het gebied van de archeologie in rekening te brengen bij de vergunningaanvrager.



*Stookplaatje van
huisje naast
Kloosterwal*

*Bron:
Archeologische
Werkgroep
Schoonhoven*

7.2. Andere financiële aspecten

7.2.1. Nadeelcompensatie bij excessieve opgravingskosten

Artikel 34a van de Monumentenwet bevat de mogelijkheid dat het Rijk gemeenten of provincies financieel compenseert wanneer er sprake is van excessieve opgravingskosten. De tekst van deze regeling is te vinden in Hoofdstuk 2 van het Besluit op de archeologische monumentenzorg (Bamz). Het betreft hier een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), opgesteld ter uitwerking van enkele onderwerpen uit de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz).

De bedoeling van de wetgever is gemeenten en provincies te compenseren voor excessief hoge opgravingskosten die noch door de veroorzaker noch door het bevoegd gezag (gemeente of provincie) in redelijkheid kunnen worden gefinancierd. De achterliggende gedachte achter deze regeling is simpel. In eerste instantie dienen de kosten voor archeologisch onderzoek gedragen te worden door de veroorzaker. Als blijkt dat hij de kosten in redelijkheid niet kan dragen – en dat is ter bepaling aan de overheid die de veroorzaker deze plicht oplegt – springt diezelfde, deze plicht opleggende overheid, financieel bij. In welke mate een gemeente danwel een provincie dient bij te dragen is bepaald in het Bamz. Voor provincies en gemeenten worden in het Bamz drempelbijdragen genoemd. Alsdan blijkt dat de kosten voor archeologisch onderzoek nog niet gedekt zijn, dan kan de verplichtende overheid (provincie of gemeente) een verzoek om een tegemoetkoming in deze kosten indienen bij de minister van OCW, i.c. de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Van belang is dan wel ook goed te bezien of aan andere voorwaarden voor een dergelijk verzoek is voldaan.

De drempelbijdrage is het minimale bedrag dat de gemeente voor eigen rekening dient te nemen, indien zij besluit de opgravingskosten van de verstoorder te compenseren (artikel 2 Bamz). Op dit moment is voor een gemeente de drempelbijdrage vastgesteld op € 2,50 vermenigvuldigd met het inwoneraantal van de gemeente. Dat betekent dat de drempelbijdrage van de gemeente Schoonhoven ligt op € 29.785,-³.

Wanneer de opgravingskosten minus het verstoordersdeel niet boven de berekende drempelbijdrage uitkomen, bestaat er voor het Rijk geen aanleiding om de compensatiekosten mee te financieren. De gemeente wordt dan in staat geacht zelf de kosten te compenseren. Indien de minister van oordeel is dat het verstoordersdeel te laag is vastgesteld, en vermoed wordt dat daardoor opgravingskosten op het Rijk worden afgewenteld, dan kan de minister zelfstandig het bedrag vaststellen dat naar zijn mening voor rekening en risico van de verstoorder komt (artikel 6, Bamz).⁴

7.2.3. Planschade

Wanneer een omgevingsvergunning wordt geweigerd in het belang van de archeologische monumentenzorg kan de aanvrager van zo'n beschikking schade leiden. De aanvrager kan ook schade leiden wanneer aan een zodanige beschikking voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg worden verbonden (bijvoorbeeld de verplichting om archeologische waarden op te graven). Artikel 42 van de Monumentenwet 1988 bepaalt dat schade die redelijkerwijs niet of niet geheel te lasten behoort te blijven van de aanvrager door burgemeester en wethouder naar billijkheid wordt vergoed.

In 2009 erkenden de ministeries van VROM, het huidige ministerie van Infrastructuur en Milieu, en OCW dat als gevolg van ruimtelijke ordeningswetgeving er inderdaad een juridische mogelijkheid lag voor mogelijke planschade claims. Dit naar aanleiding van een reactie van een tweetal gemeenten. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in een brief⁵ aangekondigd met nadere beperkende regelgeving te komen die de door de twee gemeenten en de VNG⁶ gesignaleerde problematiek uitsluit. Het is immers nooit de bedoeling van de wetgever geweest om planschade te laten ontstaan als gevolg van het aanwijzen van gronden met als dubbelbestemming 'archeologie'. Tot op heden heeft ook geen enkele mogelijk 'gedupeerde' als gevolg van het aanwijzen van zijn grond(en) met als dubbelbestemming 'archeologie' een planschadeverzoek gehonoreerd gekregen. Derhalve heeft er ook nog nooit een toekenning van schade plaatsgevonden.

7.2.4. Toevalsvondsten

Er is sprake van een toevalsvondst als deze wordt aangetroffen zonder dat er archeologisch onderzoek plaatsvindt, of wanneer er wel archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden maar het plangebied is vrijgegeven door het bevoegd gezag. Mochten er evenwel archeologische sporen worden aangetroffen in de gebieden waarvoor geen archeologisch onderzoek is vereist of terreinen die na archeologisch (voor)onderzoek zijn vrijgegeven, dan kunnen mogelijke opgravingskosten daarvan op basis van de Monumentenwet 1988 niet ten laste worden gelegd van de verstoorder. In dergelijke gevallen zal op ad-hoc basis bezien moeten worden welke maatregelen dienen te worden getroffen en op welke wijze kosten worden verrekend. Door de keuzes die de gemeente Schoonhoven nu heeft gemaakt met haar archeologiebeleid, heeft de gemeente de kans op het aantreffen van toevalsvondsten zoveel mogelijk beperkt. Toch is het niet ondenkbaar dat er tijdens graafwerkzaamheden onverhoopt archeologische resten worden ontdekt. Welke werkwijze dient er dan gevolgd te worden?

³ In deze berekening is uitgegaan van het inwoneraantal van de gemeente overeenkomstig de cijfers van het CBS d.d. 1 april 2011. Volgens het CBS bedroeg het inwoneraantal op die datum 11.914.

⁴ Bamz, artikel 6.

⁵ Brief van Minister Schultz-van Haegen d.d. 29 april 2011 aan de gemeente Steenwijkerland, kenmerk 2011044158, Ministerie van I&M.

⁶ Citaat afkomstig van de website van VNG (april 2009): 'Archeologie bedreigt bestemmingsplannen'. Gemeenten krijgen te maken met hoge planschades, als grond minder waard wordt door noodzakelijk archeologisch onderzoek. De VNG zal zich inspannen om deze kwestie met VROM uit te werken. Daarbij zien we VROM wel als eerste aanspreekpunt. Voorbeelden uit de praktijk: gemeente Steenwijkerland signaleert dat het benoemen van archeologische waarden in nieuwe bestemmingsplannen kan leiden tot claim van € 13 miljoen als planschade. Een claim die bij de gemeente neergelegd wordt. Gemeente Littenseradiel wijst op hetzelfde probleem waarbij het beleggen van 27 woonterpen met de dubbelbestemming hoge archeologische waarde een claim van € 2 miljoen kan betekenen.

Voor toevalsvondsten bestaat een meldingsplicht (Monumentenwet 1988 art. 53): "Degene die anders dan bij het doen van opgravingen een zaak vindt waarvan hij weet dan wel redelijkerwijs moet vermoeden dat het een monument is, meldt die zaak zo spoedig mogelijk bij Onze minister." Het doel van de meldingsplicht is onder andere om de informatie over het bodemarchief in het landelijke ARCHeologische Informatie Systeem II (ARCHIS II) up-to-date te houden. Daarvoor dient de toevalsvondst aangemeld te worden bij de provincie of de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Het is echter raadzaam ook de gemeentelijke beleidsmedewerker r.o./monumentenzorg in te lichten. Het is raadzaam om standaard in de vergunningen op te nemen dat een toevalsvondst moet worden gemeld bij het Rijk.

De gerechtigde(n) tot het gevonden monument (vinder en/of eigenaar grond) is/zijn verplicht om de vondst gedurende zes maanden ter beschikking te houden of te stellen voor wetenschappelijk onderzoek. Hieruit vloeit voort dat het niet is toegestaan om een vondst te vernietigen.

De meldingsplicht biedt de minister de mogelijkheid om na te denken over het eventueel toepassen van zijn bevoegdheid om bij schade of dreigende schade aan monumenten voorschriften te geven met betrekking tot de uitvoering van het werk dat die schade dan wel dreiging veroorzaakt of te gelasten dat het werk wordt stilgelegd (artikel 56 Monumentenwet 1988).

Als de toevalsvondst behoudenswaardig wordt geacht kan het nodig zijn om de bouw stil te leggen. Daarvoor kan een beroep gedaan worden op artikel 56 van de Monumentenwet 1988: In de praktijk legt de minister alleen de bouw stil bij toevalsvondsten van nationaal belang. Grijpt de minister niet in, dan hangt het van de coulance van de uitvoerder/projectleider af of er ter plaatse nog archeologisch onderzoek kan worden uitgevoerd, en hoe de bijbehorende kosten worden gedekt. Indien de toevalsvondst niet van nationaal belang is en de gemeente het overheidsorgaan is dat in de specifieke situatie van deze bouw- of andere activiteiten bevoegd gezag is, zal de gemeente actie ondernemen. Zij zal bepalen of de vondst wel van lokaal of provinciaal belang is en in overleg met de initiatiefnemer bepalen hoe verder te handelen. Men kan ook (gemotiveerd) besluiten om de toevalsvondst verloren te laten gaan.

Bijlage

In deze bijlage is, als voorbeeld, een set van archeologische planregels opgenomen die de gemeente Schoonhoven kan gebruiken bij het vaststellen van nieuwe bestemmingsplannen, beheersverordeningen, projectbesluiten en ontheffingen.

Artikel X Waarde-Archeologie 1, 2,3, etc

1. Bestemmingsomschrijving

De voor Waarde-Archeologie 1,2,3 etc. aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor het behoud en de bescherming van de archeologische waarden van de gronden. Deze bestemming is primair ten opzichte van de overige aan deze gronden toegekende bestemmingen.

2. Bouwregels

2.1 Omgevingsvergunning voor het bouwen

Voor bouwwerken met een oppervlakte groter dan X m² en dieper dan X cm beneden het maaiveld, moet alvorens een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt verleend, door de aanvrager een rapport worden overgelegd waarin:

- a. de archeologische waarden van de gronden die blijkens de aanvraag kunnen worden verstoord in voldoende mate zijn vastgesteld; en
- b. in voldoende mate is aangegeven op welke wijze de archeologische waarden worden bewaard en/of gedocumenteerd.

2.2 Voorwaarden

Indien uit het in lid 2.1 genoemde rapport blijkt dat de archeologische waarden van de gronden door het verlenen van de omgevingsvergunning voor bouwen zullen worden verstoord, kunnen burgemeester en wethouders één of meerdere van de volgende voorwaarden verbinden aan de omgevingsvergunning voor het bouwen:

- a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen, waardoor archeologische waarden in de bodem kunnen worden behouden;
- b. de verplichting tot het doen van opgravingen;
- c. de verplichting de werken of werkzaamheden die leiden tot de bodemverstoring, te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van archeologische monumentenzorg die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties.

2.3 Bouwverbod

Indien uit het in lid 2.1 genoemde rapport blijkt dat de archeologische waarden van de gronden door het verlenen van de omgevingsvergunning voor het bouwen zullen worden verstoord zonder dat het mogelijk is om deze door de in lid 2.2 genoemde voorwaarden veilig te stellen, dan wordt de omgevingsvergunning geweigerd.

3. Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden op grond van bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit

3.1 Vergunningplichtige werken en werkzaamheden

Het is verboden voor de Waarde-Archeologie 1, 2, 3 etc. aangewezen gronden, zonder of in afwijking van een schriftelijke omgevingsvergunning van burgemeester en wethouders voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, op grond van bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

- a. het ophogen van de bodem, zulks indien de oppervlakte x m² of meer bedraagt;
- b. het aanleggen, verbreden en/of verharden van wegen, paden, banen en/of parkeergelegenheden en/of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, zulks indien de oppervlakte X m² of meer bedraagt en de bodem verstoren op een grotere diepte dan X cm;

- c. het aanleggen, verbreden en dempen van sloten, vijvers en andere wateren, zulks indien de oppervlakte $X \text{ m}^2$ of meer bedraagt en de bodem verstoren op een grotere diepte dan $X \text{ cm}$;
- d. het verlagen of het verhogen van het waterpeil;
- e. het aanbrengen van ondergrondse transport-, energie-, telecommunicatie- of andere leidingen en de daarmee verband houdende constructies, zulks indien de oppervlakte $X \text{ m}^2$ of meer bedraagt waarbij de breedte van deze werken tenminste 1,25 m bedraagt;
- f. het bebossen van gronden die op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan niet als bos zijn bestemd, zulks indien de oppervlakte $X \text{ m}^2$ of meer bedraagt en de bodem verstoren op een grotere diepte dan $X \text{ cm}$;
- g. het rooien van bos of boomgaard, waarbij de stobben worden verwijderd, zulks indien de oppervlakte $X \text{ m}^2$ of meer bedraagt en de bodem verstoren op een grotere diepte dan $X \text{ cm}$;
- h. het aanleggen van bos of boomgaard, zulks indien de oppervlakte $X \text{ m}^2$ of meer bedraagt en de bodem verstoren op een grotere diepte dan $X \text{ cm}$;
- i. het scheuren van grasland, zulks indien de oppervlakte $X \text{ m}^2$ of meer bedraagt en de bodem verstoren op een grotere diepte dan $X \text{ cm}$;
- j. het uitvoeren van grondbewerkingen op een grotere diepte dan $X \text{ cm}$, waartoe ook wordt gerekend woelen, mengen, diepploegen, egaliseren, aanleggen van drainage en ontginnen, zulks indien de oppervlakte $X \text{ m}^2$ of meer bedraagt.

3.2 Uitzonderingen

Het in lid 3.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden welke:

- a. het normale onderhoud en/of gebruik betreffen;
- b. reeds in uitvoering zijn, dan wel krachtens een verleende vergunning reeds mogen worden uitgevoerd op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan.

3.3 Toetsingscriteria

De omgevingsvergunning voor een werk, niet zijnde een bouwwerk, of werkzaamheden op grond van bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit kan slechts worden verleend, indien door de in lid 3.1 genoemde werken en werkzaamheden dan wel de directe of indirecte gevolgen van deze werken en werkzaamheden geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de archeologische waarden van de gronden.

3.4 Voorwaarden

Voor zover de in lid 3.1 genoemde werken en werkzaamheden dan wel de directe of indirecte gevolgen van deze werken en werkzaamheden zullen leiden tot een verstoring van de archeologische waarden van de gronden, kunnen één of meerdere van de volgende voorwaarden worden verbonden aan de omgevingsvergunning:

- a. de verplichting tot het treffen van technische maatregelen, waardoor archeologische resten in de bodem kunnen worden behouden;
- b. de verplichting tot het doen van opgravingen,
- c. de verplichting de oprichting van het bouwwerk te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan door burgemeester en wethouders bij de vergunning te stellen kwalificaties.

3.5 Onderzoeksplicht

De omgevingsvergunning wordt niet verleend dan nadat de aanvrager een rapport heeft overgelegd, waarin:

- a. de archeologische waarden van de gronden die blijkens de aanvraag kunnen worden verstoord in voldoende mate zijn vastgesteld; en
- b in voldoende mate is aangegeven op welke wijze de archeologische waarden worden bewaard en/of gedocumenteerd.

3.6 Beoordelingscriteria

Alvorens de omgevingsvergunning wordt verleend moet er ten behoeve van de beoordeling van het rapport advies worden ingewonnen bij een ter zake deskundige.

4. Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd met toepassing van artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening het bestemmingsplan te wijzigen door:

- a. De bestemming Waarde-Archeologie 1,2, 3 etc. als bedoeld in artikel X.1, lid 1 geheel of

gedeeltelijk te doen vervallen, indien op basis van archeologisch onderzoek is aangetoond dat op de betrokken locatie geen archeologische waarden (meer) aanwezig zijn; of
b. Aan gronden de bestemming Waarde Archeologie , 2, 3 etc. toe te kennen, indien uit archeologisch onderzoek blijkt dat de bestemming van deze gronden, gelet op ter plaatse aanwezige archeologische waarden, aanpassing behoeft.