

RAAP-RAPPORT 1757

**Archeologische monumentenzorg in de
gemeente Oost Gelre**

Bijlage 6: Bestuurlijke leidraad

Colofon

Opdrachtgever: Gemeente Oost Gelre

Titel: Archeologische monumentenzorg in de gemeente Oost Gelre; Deel 1: startnota archeologische monumentenzorg; Deel 2: toelichting op de archeologische landschappen- en beleidskaart

Status: eindversie

Datum: 17 oktober 2008

Auteurs: *drs. F. de Roode (deel 1) & drs. K.J. van den Berghe (deel 2)*

Projectcode: OGBA

Bestandsnaam: RA1757-OGBA_deel1.doc & RA1757-OGBA_deel2.doc

Projectleider: drs. K.J. van den Berghe

Projectmedewerkers: ing. L.B. Stelwagen

ARCHIS-vondstmeldingsnummer: niet van toepassing

ARCHIS-waarnemingsnummer: niet van toepassing

ARCHIS-onderzoeksmeldingsnummer/CIS-code: 28088

Autorisatie: drs. H.F.A. Haarhuis & drs. F. de Roode

ISSN: 0925-6229

RAAP Archeologisch Adviesbureau B.V. telefoon: 0294-491 500

Leeuwendeldseweg 5b telefax: 0294-491 519

1382 LV Weesp E-mail: raap@raap.nl

Postbus 5069

1380 GB Weesp

© RAAP Archeologisch Adviesbureau B.V., 2008

RAAP Archeologisch Adviesbureau B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

1 INLEIDING

Ter ondersteuning van de ontwikkeling en implementatie van het gemeentelijk archeologiebeleid van de gemeente Oost Gelre heeft RAAP Archeologisch Adviesbureau een startnota archeologische monumentenzorg vervaardigd (dit rapport, deel 1). Vooruitlopend op de vaststelling van het definitieve beleid heeft de gemeente Oost Gelre RAAP Archeologisch Adviesbureau verzocht handreikingen te doen voor een voorlopig archeologiebeleid en gevraagd bij welke gemeentelijke processen archeologische input geleverd kan of moet worden en wie daarover beslist (beslissingsbevoegdheid, beleidsimplementatie en beleidshandhaving). De startnota is tot stand gekomen in samenspraak met de regionaal archeoloog van de regio Achterhoek, dhr. drs. M. Kocken, en met de ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) en afdeling Bouwen en Milieu (BM). Hiermee is een eerste basis gelegd voor het gemeentelijk archeologiebeleid.

In de startnota archeologische monumentenzorg staat hoe de gemeente wil omgaan met de archeologie in Oost Gelre in de beleidsperiode 2009-2012. De nota behandelt wat de gemeentelijke bevoegdheden zijn op het gebied van de archeologische monumentenzorg (AMZ) en hoe het beleid er in de praktijk er voor de komende jaren uit gaat zien. De nota beschrijft verder hoe de gemeente invulling geeft aan de geboden beleidsruimte vanuit de Monumentenwet 1988. De gemeentelijke ambitie en visie op de archeologische monumentenzorg in Oost Gelre wordt door een aantal beleidsdoelstellingen en actiepunten voor de periode 2009-2012 verwoord.

In deel 2 worden de voor dit rapport vervaardigde kaarten toegelicht. Deze archeologisch waarden- en verwachtingskaart (kaartbijlage 1) dient ter vervanging van de voor lokale schaal minder geschikte kaarten zoals de provinciale archeologische waardenkaarten. Met de archeologische beleidskaart (kaartbijlage 2) en de stadskernkaarten (kaartbijlage 3) kan een rechtstreekse koppeling worden gemaakt met het gemeentelijk ruimtelijk beleid (bestemmingsplannen).

2 WAT IS ER PRECIËS VERANDERD?

Met ingang van 1 september 2007 is er een wetwijziging opgetreden. De invoering van het Verdrag van Malta heeft plaatsgevonden door de bestaande Monumentenwet van 1988 en andere wetten (Ontgrondingswet, de Woningwet, de Wet Milieubeheer en het Besluit Ruimtelijke Ordening) gedeeltelijk te wijzigen en aan te vullen door middel van de zgn. Wamz, de Wet op de archeologische monumentenzorg. De Monumentenwet 1988 en de wijzigingen daarop via de Wamz worden in het onderstaande kortweg aangeduid als 'de Monumentenwet'.

De Monumentenwet vormt het wettelijke kader voor archeologie en brengt nieuwe wettelijke verplichtingen en bevoegdheden met zich mee voor gemeente, provincie en rijk. In de Monumentenwet wordt de zorg voor het archeologische erfgoed gekoppeld aan drie regimes: m.e.r.-plichtige activiteiten, nieuwe bestemmingsplannen en ontgrondingen.

3 WAT MOET ER? EN WAT MAG ER (NOG)?

De gewijzigde Monumentenwet zorgt voor een ander, meer gereguleerd en gecontroleerd archeologisch bestel in Nederland. Verschillende partijen waken over de kwaliteit van de archeologische monumentenzorg. De wetswijziging heeft implicaties voor alle overheden, in het bijzonder de gemeente. De gemeente krijgt een grote verantwoordelijkheid voor het beheer en het behoud van het archeologische erfgoed. De gemeente moet archeologische waarden voortaan expliciet meewegen in het ruimtelijke besluitvormingsproces. Zij bepaalt in belangrijke mate wat er wél en niét met archeologische waarden in ruimtelijke plannen gebeurt. Elke gemeente moet daarom een eigen beleid voor de archeologische monumentenzorg ontwikkelen.

Een zorgvuldige omgang met het archeologische erfgoed betekent niet dat er niets meer mag. Integendeel, het is juist de bedoeling dat archeologische (of breder: cultuurhistorische) waarden bijdragen aan de inrichting en daarmee aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dat er iets bijzonders in de grond zit, kan op verschillende manieren in de architectuur, beplanting of ruimtelijke uitleg terugkomen. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor ontwerpers. Stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten kunnen zich laten inspireren door archeologische waarden. De gemeente kan dat aansturen en stimuleren.

4 KERN VAN DE MONUMENTENWET

De belangrijkste wetsartikelen voor de archeologische monumentenzorg uit de Monumentenwet zijn de artikelen 38 tot en met 44. Hierin staan de instrumenten die de gemeente in relatie tot de archeologische monumentenzorg ten dienste staan. Het centrale juridische beleidsinstrument in het nieuwe archeologiebestel is het bestemmingsplan. De Eerste Kamer heeft op 20 mei 2008 unaniem ingestemd met de Invoeringswet Wet Ruimtelijke Ordening (Wro). Hiermee is op 1 juli 2008 de nieuwe Wro in werking getreden. De Monumentenwet is recent geactualiseerd conform de nieuwe Wro.

- *verordening ‘gemeentelijke regie en het formuleren van vrijstellingsbeleid’ (artikel 38):* de gemeenteraad kan in het belang van de archeologische monumentenzorg bij ‘verordening’ eisen stellen aan onderzoek in het kader van het doen van opgravingen. Let wel, op basis van de gemeentewet kan de gemeente nu al een gemeentelijke verordening ter zake archeologie opstellen. Let wel, de verordening is niet gebonden aan het ruimtelijke ordeningstraject/proces, maar mag ook niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. De gemeenteraad kan in het belang van de archeologische monumentenzorg bij verordening ook gevallen vaststellen waarin burge- en wethouders kunnen afzien van nader archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen. De gemeente kan hiermee vrijstellingsbeleid voeren;
- *bestemmingsplan (artikel 38a):* de gemeenteraad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.1, specifiek artikel 3.38 van de Wro bij de bestemming van gronden altijd rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische monumenten (lees: waarden). Deze bestemmingsplanverplichting brengt met zich mee dat de gemeente het kader moet stellen voor de archeologische monumentenzorg. Een bestemmingsplan is tevens verplicht bij aanwijzing van het zogenoemde ‘provinciale attentiegebied’ (artikel 44), een provinciale bevoegdheid uit de Monumentenwet;
- *aanlegvergunning (artikel 39):* bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3a van de Wro verplicht gesteld worden. Van de aanvrager van een aanlegvergunning kan geëist worden (als dat voor een goede beoordeling van de aanvraag nodig is) dat hij een rapport overlegt waarin de archeologische waarde van het te verstoren terrein voldoende is vastgesteld. Vervolgens kunnen aan de aanvrager aanvullende eisen ten aanzien van technische en bouwkundige maatregelen worden gesteld om de archeologie te behouden. De aanvrager kan verplicht worden tot het doen van opgravingen of kan verplicht worden de bodemverstorende activiteiten te laten plaatsvinden onder begeleiding van een archeoloog;

- *bouwvergunning (artikel 40)*: bij het aanvragen van een bouwvergunning ex artikel 44 eerste lid van de Woningwet kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een rapport verlangd worden en kunnen eveneens aanvullende voorschriften opgelegd worden;
- *vrijstellingsbesluit(artikel 41)*: bij het aanvragen van een vrijstellingsbesluit van een bestemmingsplan (als bedoeld in de artikelen 3.22 of 3.23 van de Wro of van een projectbesluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, onder f, van die wet) kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een rapport worden verlangd, waarin de archeologische waarde van het terrein dat volgens de aanvraag zal worden verstoord naar het oordeel van burgemeester en wethouders, in voldoende mate is vastgesteld. Ook kunnen er aanvullende voorschriften worden opgelegd;
- *oppervlakte onderzoeksverplichting (artikel 41a)*: de artikelen 39, 40 en 41 zijn niet van toepassing op projecten met een oppervlakte kleiner dan 100m². Dit betekent dat de gemeente initiatiefnemers van projecten die kleiner zijn dan 100m² in principe niet kan belasten met een archeologische onderzoeksverplichting. Artikel 41a biedt de gemeente echter de mogelijkheid om deze onderzoeksgrens in zowel opwaartse als in neerwaartse zin bij te stellen, zodat er maatwerk mogelijk is. Bijvoorbeeld in de historische kernen van de gemeente of bij terreinen met bekende archeologische waarden zoals AMK-terreinen. De gemeente kan in de toelichting en in de voorschriften 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 geclusterd. Het moet gaan om bodemverstoringen op huis-, tuin- en keukenniveau. Grootschalige projecten zullen niet op basis van artikel 41a mogen 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. De provincie kan een gemeente daarop aanspreken door een zogenoemde aanwijzing (nieuwe Wro);
- *schadevergoeding (artikel 42)*: voor zover blijkt dat de aanvrager van een sloopvergunning, aanlegvergunning, vrijstellingsbesluit of bouwvergunning, ten gevolge van de weigering daarvan of ten gevolge van voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg, schade lijdt die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijner laste behoort, kennen burgemeester en wethouders hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe;
- *regels bij het rapport (artikel 43)*: bij of krachtens een AMvB kunnen regels opgesteld worden waaraan het rapport zoals bedoeld in artikelen 39, 2e lid en artikelen 40 en 41 1e lid dient te voldoen;
- *attentiegebieden (artikel 44)*: indien de Provincie een attentiegebied aanwijst conform artikel 44, dan is de gemeente verplicht binnen een door Provinciale Staten vast te stellen termijn een bestemmingsplan vast te stellen.

Belangrijkste consequenties en aandachtspunten voor gemeente, voortkomend uit de wetswijziging:

1. de verplichte verankering van de archeologische monumentenzorg in de bestemmingsplannen (artikel 38a, planologische bescherming); de verordening, waarin gemeentelijke regie en vrijstellingsbeleid (artikel 38); en het benutten van de afwijkingsbevoegdheid bij de wettelijke onderzoeksgrens (artikel 41a);
2. de rol van bevoegd gezag bij gemeentelijke vergunningverlening (beoordeling, selectiebesluiten). De gemeente heeft de mogelijkheid om bij de vergunningaanvraag (bouw- of aanlegvergunning) een archeologisch onderzoeksrapport op te vragen en aan de vergunningvoorschriften te verbinden (artikel 39 t/m 41);
3. algemene en specifieke financiële en personele consequenties: zoals algemene uitvoeringskosten c.q. bestuurslasten; projectgebonden kosten (de introductie van het 'veroorzakerprincipe', waardoor de kosten van archeologisch (voor)onderzoek verhaald kunnen worden op de verstoorder ; excessieve kosten; archeologiefonds.

5 VIGERENDE BESTEMMINGSPLANNEN GEMEENTE OOST GELRE

Door de Monumentenwet is er een sterke decentralisatie naar het gemeentelijk niveau doorgevoerd: de gemeente heeft extra (wettelijke) taken uit te voeren. De gemeente Oost Gelre is verantwoordelijk voor de vroegtijdige beoordeling van (mogelijke) gevolgen van geplande ruimtelijke ontwikkelingen op het archeologische bodemarchief en vaststelling van verplichtingen in het kader van de archeologische monumentenzorg. De gemeente moet rekening houden met mogelijke en bekende archeologische waarden in (nieuwe) bestemmingsplannen. Aan het gebruik van terreinen en gronden waarin dergelijke archeologische waarden voorkomen, moeten door de gemeente in het bestemmingsplan voorwaarden en voorschriften verbonden worden. De gemeente is verantwoordelijk voor het toetsen en meewegen van het archeologische belang bij gemeentelijke vergunningverlening ten aanzien van sloop-, bouw- en aanlegvergunningen. De verankering van het archeologisch belang in het bestemmingsplan geeft de gemeente Oost Gelre de (juridische) mogelijkheid om bij het afgeven van bouw-, aanleg- en sloopvergunningen archeologische eisen te stellen. Daarnaast kan de gemeente in het kader van de m.e.r. ook het bevoegde gezag of initiatiefnemer zijn.

Uit de beleidsanalyse blijkt dat Oost Gelre de archeologie in de vigerende bestemmingsplannen, begrijpelijkerwijze, onvoldoende (niet conform de huidige vereisten uit de Monumentenwet) heeft verankerd. De bestemmingsplannen zijn vanwege de verstreken termijn verouderd en aan herziening toe, mede ten gevolge van de gemeentelijke herindeling in 2005. Ook ten gevolge van de nieuwe Wro moeten de bestemmingsplannen herzien worden. De huidige bestemmingsplannen zijn volgens de huidige eisen uit de Monumentenwet 1988 verouderd. De gemeente is voornemens de bestemmingsplannen conform de vereisten van de Monumentenwet aan te passen. Het Bestemmingsplan Buitengebied moet nog opgestart worden (vanaf 2009). De bestemmingsplannen voor de kleine kernen zijn niet herzien (en moeten vermoedelijk op het aspect archeologie aangepast worden). In de beleidsvoornemens wordt uitgewerkt op welke manier de bestaande (niet herziene) en te ontwikkelen bestemmingsplannen het beste op het archeologisch belang aangepast kunnen worden.

6 FINANCIËLE IMPLICATIES VAN DE MONUMENTENWET

Bij de bekostiging van de uitvoering van de archeologische monumentenzorg is het van belang onderscheid te maken tussen algemene uitvoeringskosten van het gemeentelijke beleid en projectgebonden uitvoeringskosten.

Algemene uitvoeringskosten voor de gemeente (bestuurslasten)

Onder de algemene uitvoeringskosten vallen de apparaatskosten (bestuurslasten). De bestuurslasten zijn de afgelopen jaren voor een deel gecompenseerd door het rijk. Deze jaarlijkse bestuurslastencompensatie is gebaseerd op het aantal woonheden per gemeente, en wordt jaarlijks uitgekeerd aan alle gemeenten in Nederland.

De bestuurlijke lasten worden voornamelijk gevormd door de tijd (fte's) die wordt besteed aan handhaving en toepassing van de in de beleidsnota voorgestelde omgang met de archeologische monumentenzorg. Deze uitvoerende taken zijn:

- het ambtelijk sturen en controleren van het archeologische onderzoeksproces bij vergunningverlening;
- de inhoudelijke beoordeling van de onderzoeksrapporten;
- het nemen van selectiebesluiten als bevoegd gezag (i.e. over de behoudenswaardigheid van archeologische vindplaatsen);
- het toetsen en in voorkomende gevallen opstellen van Programma's van Eisen voor de uitvoering van het archeologische onderzoek.

Een aantal van deze taken mag uitsluitend door een senior-archeoloog (conform de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie) worden uitgevoerd. Overige taken kunnen desgewenst uitgevoerd worden door een (niet-archeologisch opgeleide) beleidsmedewerker. De gemeente Oost Gelre beschikt sinds 1 augustus 2007, voor een periode van drie jaar, over ambtelijke capaciteit (0,125 fte) in de vorm van de regionaal archeoloog van de regio Achterhoek. Daarnaast wordt binnen de huidige beschikbare formatie uren ambtelijke capaciteit (0,4 fte vanuit de afdeling REO en BM) ingezet voor het ambtelijk sturen en controleren van het archeologische onderzoeksproces bij gemeentelijke vergunningverlening.

Projectgebonden uitvoeringskosten

Het gaat hier om de kosten die worden gemaakt voor het doorlopen van het archeologische proces om het behoud van informatie te garanderen en/of te komen tot een verantwoorde afweging van belangen. Deze kosten zijn direct te relateren aan individuele ontwikkelingsprojecten. Binnen deze projecten kan weer onderscheid gemaakt worden tussen gemeentelijke projecten, projecten van andere overheden, private initiatieven en alle gradaties daartussen.

Veroorzakersprincipe

Het 'veroorzakersprincipe' houdt in dat de kosten van archeologisch (voor)onderzoek verhaald kunnen worden op de verstoorder. In geval van een toevalsvondst hoeft de initiatiefnemer niet de kosten te dragen die gemoeid zijn met de exploratie van een dergelijke vondst. Van een toevalsvondst is sprake als de initiatiefnemer (lees: veroorzaker) aan al zijn wettelijke verplichtingen (onderzoeksplicht) heeft voldaan en er bij graafwerkzaamheden alsnog toevalsvondsten aan het licht komen. Dan heeft hij de wettelijke plicht de vondsten te melden bij de minister (artikel 53). De overheid (de gemeente als eerste) is een mitigerende rol toebedeeld. Over de noodzakelijke tijd en ruimte voor nader onderzoek moet met de initiatiefnemer overlegd worden, waarbij wel de artikelen 57 en 58 uit de Monumentenwet gelden.

Excessieve kosten

Het veroorzakersprincipe gaat niet in alle gevallen op. Het Besluit archeologische monumentenzorg (Bamz) geeft regels over de bevoegdheid van de minister om specifieke uitkeringen te verstrekken voor excessieve kosten van het doen van opgravingen (artikel 34a van de wet; Bamz artikel 2-14) en om opgravingsvergunningen te verstrekken (artikel 45 e.v. van de wet). De regeling geldt voor projecten waarbij 'de investeringskosten niet in verhouding staan tot de kosten van de opgraving en deze kosten redelijkerwijs niet volledig ten laste kunnen komen van de verstoorder/ initiatiefnemer, als de bevoegde instantie tot het doen van opgravingen heeft verplicht'. Wanneer dat het geval is, wordt in het Besluit echter niet nader gespecificeerd! De gemeente zal dan in de meeste gevallen mitigerend moeten optreden. Bij hogere kosten en ook bij bovengemeentelijke projecten (onder andere m.e.r.'s) komen ook provincie en het Rijk in beeld om een bijdrage te leveren. Het gaat uitdrukkelijk om een 'vangnetfunctie' waarbij in alle gevallen ook de gemeente zal moeten participeren. De overheid die de archeologische verplichtingen oplegt (veelal gemeenten) dient de redelijkheid van die verplichtingen in acht te nemen. Overheden kunnen kiezen voor maatwerk dan wel besluiten tot een andersoortige begrenzing van de kosten (bijvoorbeeld maximering). Het staat overheden vrij terzake beleid te voeren.

Rijksbijdragen

De gemeente (en provincie) kunnen excessieve kosten compenseren. Deze overheidsorganen zijn immers verantwoordelijk voor de voorgeschreven maatregelen (opgraving) en dus voor het ontstaan van de kosten. Als ook daarna nog sprake blijft van extreme kosten, kan de opgraving in aanmerking komen voor een rijksbijdrage. Deze specifieke uitkering geldt alleen voor de kosten die overblijven nadat de drempelbijdrage en het verstoorderdeel zijn afgetrokken van de totale opgravingkosten.

Drempelbijdrage

De drempelbijdrage is het minimale bedrag dat de gemeente of provincie voor eigen rekening dient te nemen, indien zij besluit de opgravingkosten van de verstoorder te compenseren. Op dit moment is voor een gemeente de drempelbijdrage vastgesteld op € 2,50 vermenigvuldigd met het inwoneraantal van de gemeente en in het geval van een provincie op € 0,50 vermenigvuldigd met het inwoneraantal van de provincie. Dat betekent dat de drempelbijdrage van de gemeente Oost Gelre

uitkomt op €74.680-- (29.872 inwoners op 1 januari 2008). Wanneer de opgravingkosten minus het verstoordersdeel niet boven de berekende drempelbijdrage uitkomen, bestaat er voor het Rijk geen aanleiding om de compensatiekosten mee te financieren. De gemeente of provincie wordt dan in staat geacht zelf de kosten te compenseren;

Verstoordersdeel

Dit is het bedrag dat wordt gevormd door de opgravingkosten, verminderd met het bedrag dat de gemeente of provincie als nadeelcompensatie aan betrokkene toekent. Dat bedrag moet door de aanvrager van de specifieke uitkering aannemelijk worden gemaakt. Indien de minister van oordeel is dat het verstoordersdeel te laag is vastgesteld, en vermoed wordt dat daardoor opgravingkosten 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.

Gemeentelijk (archeologie)fonds?

Aangezien er een gereede kans is dat de gemeente te maken krijgt met kosten in verband met toevalsvondsten of nadeelcompensatie van archeologisch onderzoek (excessieve kosten), is het van belang gelden hiertoe te genereren. Een fondsconstructie kan hierin uitkomst bieden. Het vullen van een fonds kan op verschillende manieren gebeuren (zie verder beslis- en actiepunten). Gemeenten kunnen zelf beleid maken over de schadevergoedingen ex artikel 42 van de Monumentenwet. Daarbij is het verstandig om rekening te houden met de vereisten omschreven in het Besluit archeologische monumentenzorg (Bamz).

In de nazomer 2007 hebben de rijksoverheid en de VNG een akkoord gesloten over de decentralisatie van specifieke uitkeringen. Geld dat gereserveerd was voor de specifieke uitkeringen, is in het gemeentefonds is gestort. Voor wat betreft de specifieke uitkering excessieve kosten houdt dit in dat gemeenten (en provincies) vanaf 1 januari 2008, niet meer een verzoek bij het rijk kunnen indienen voor een vergoeding. Immers de gemeenten beschikken via het gemeentefonds zelf over een (deel van de) vergoeding. Het plafond voor 2008 is op 2 miljoen gesteld. Er is geen bijzondere verdeelsleutel vastgesteld.

7 BELEIDSUITGANGSPUNTEN GEMEENTE OOST GELRE

De gemeente staat voor de opgave om de uitgangspunten van de Monumentenwet en de zorg voor het archeologische erfgoed op een werkbare en doelmatige manier te integreren in het gemeentelijke beleid. De gemeente zorgt ervoor dat het archeologische erfgoed volwaardig deel uitmaakt van de ruimtelijke ordening. De gemeente wil deze integratie in 2008 starten en in 2011 voltooiën. De inspanningen die daarmee gemoeid zijn, moeten daarbij in een goede verhouding staan tot het archeologische en maatschappelijke belang. Doelmatigheid, draagvlak en evenwichtigheid en het voorkomen van overbodige regelgeving vormen in deze benadering de sleutelbegrippen.

De gemeente heeft de volgende vijf generieke beleidsdoelstellingen geformuleerd:

1. maak archeologische waarden inzichtelijk (urgent; realisatie 2009-2010);
2. integreer archeologie volwaardig in planvorming (urgent; realisatie 2009-2012);
3. versterk de archeologische bijdrage aan de economie (realisatie 2009-2012);
4. houd archeologische waarden duurzaam in stand (realisatie 2009-2012);
5. vergroot het archeologisch besef en draagvlak (realisatie 2009-2012).

De ambitie voor de periode 2009-2012 is een ontwikkelingsgericht archeologisch beleid waarbij de archeologische waarden als kernkwaliteiten een belangrijke impuls geven aan de kwaliteit van de leefomgeving. Essentieel hierbij is dat de archeologische kwaliteiten duurzaam in stand worden gehouden. Algemeen uitgangspunt hierbij is dat naast de generieke beleidsdoelstellingen (generiek waar dat moet) er ook gestreefd wordt naar een gebiedsgerichte opgave (gebiedsgericht waar dat kan).

De gemeentelijke ambitie om te streven naar een gebiedsgerichte benadering en archeologie als onderdeel van de cultuurhistorie laten zijn wordt in deze startnota nog niet (volledig) uitgewerkt (zie § 4.4 en 4.5 in het eerste deel van het rapport). Aanbevolen wordt de komende jaren een gemeentelijke dan wel regionale AMZ-agenda op te stellen.

8 BESLIS- EN ACTIEPUNTEN VOOR DE GEMEENTE

Algemeen: beleidsnota en kaart

De gemeenteraad stelt in 2008 de startnota (deel 1 van dit rapport) vast als algemene basis en toetsingskader voor het gemeentelijk archeologiebeleid. De gemeenteraad stelt in 2008 de archeologische beleidskaarten (kaartbijlage 2 en stadskernkaarten kaartbijlage 3) vast als archeologische basis voor het opstellen van bestemmingsplannen. Dit houdt onder meer in dat de archeologische onderzoeksverplichting zoals omschreven in de startnota wordt vastgelegd.

Algemeen: AMZ-agenda en selectiebeleid

De gemeente evalueert na een startperiode (2009-2011) het gevoerde archeologiebeleid en streeft er naar om:

- een gemeentelijke dan wel regionale AMZ-agenda op te stellen (met speerpunten voor onderzoek, beheer en behoud) onder regie van de Regionaal Archeoloog Achterhoek;
- te onderzoeken (middels een gemeentelijke of regionale archeologiebalans) of selectiebeleid een waardevolle toevoeging vormt in het gemeentelijk dan wel regionale archeologiebeleid;
- op termijn een beleidsnota gemeentelijk archeologiebeleid op te stellen waarin de visie (gebiedsgericht beleid) en de doelen op de (middel)lange termijn zijn uitgewerkt.

Algemeen: verordening

De gemeente Oost Gelre legt voor de archeologie de algemene (beleids)regels, de gemeentelijke beleidsruimte, de gemeentelijke uitvoeringscriteria, het gemeentelijke standpunt ten aanzien van de excessieve kostenregeling en/of het archeologiefonds, subsidiemogelijkheden voor beheer, behoud en ontwikkeling van het archeologische erfgoed, publieksbereik vast bij verordening. De gemeente doet dit door:

- in 2009 de monumentenverordening op deze aspecten te actualiseren en te herzien;
- volgens de bestaande verordening de niet-wettelijk beschermde AMK terreinen aan te wijzen als gemeentelijk archeologisch monument dan wel eerst de omvang van vindplaatsen te laten vaststellen om in aanmerking te kunnen komen als gemeentelijk archeologisch monument (beschermde archeologische vindplaats/gebied);
- de Circumvallatielinie na een waardestellend onderzoek aan te wijzen als gemeentelijk archeologisch monument en deze op te laten nemen als AMK-terrein op de Gelderse AMK-kaart;
- de bestaande subsidieregeling uit te breiden met instandhoudingsmaatregelen en fysieke beschermingsmaatregelen op gedefinieerde archeologische terreinen;
- de bestaande subsidieregeling uit te breiden met subsidie voor de uitwerking van onderzoek (verder dan de verplichte basisrapportage) om hiermee publieksgerichte publicaties en tentoonstellingen te bevorderen.

Doelstelling 1. Maak archeologische waarden inzichtelijk

De zorg- en informatieplicht ten aanzien van archeologie vervult de gemeente door:

- de gemeentelijke zorg- en informatieplicht aangaande archeologie (mede in verband met de Wet Kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (WKpb) te regelen door de gemeentelijke archeologische kaarten en database te koppelen aan het in 2009-2010 nog op te zetten digitale informatiesysteem en/of de gemeentelijke website van de gemeente;
- de archeologische informatie actueel te houden via driejaarlijkse actualisatie van de gemeentelijke archeologische database en kaarten.

Doelstelling 2. Integreer archeologie volwaardig in planvorming

De archeologische belangen integreert de gemeente vroegtijdig bij ruimtelijke plannen door in de periode 2009-2012:

- de archeologische beleidskaart in 2008 juridisch-planologisch te verankeren in (opnieuw) vast te stellen gemeentelijke bestemmingsplan(nen), zoals het Bestemmingsplan buitengebied (te starten in 2009) en de inmiddels herziene bestemmingsplannen voor de kernen facetmatig te herzien in 2009-2010;
- de archeologische startnota, landschappenkaart en beleidskaart door te vertalen en uit te voeren in het gemeentelijk ruimtelijk beleid zoals nog te verwoorden in de Toekomstvisie Oost Gelre en zoals verwoord in het Landschapsontwikkelingsplan (LOP 2007);
- bij de verlening van bouw- en aanlegvergunningen hieraan de eis te koppelen dat een archeologisch onderzoeksrapport ter beoordeling noodzakelijk is (artikel 40 van de Wet op de archeologische monumentenzorg en artikel 56 van de Woningwet). Het archeologisch onderzoek dient te worden uitgevoerd conform de voorschriften op de beleidskaart;
- de onderzoeksverplichting, zoals omschreven in deel 2 van dit rapport en zoals weergegeven op de archeologische beleidskaart, vast te leggen (zie kader op volgende pagina).

Doelstelling 3. Versterk de archeologische bijdrage aan de economie

De economische waarde van archeologie benut en versterkt de gemeente door:

- de beleving en waardering van de leefomgeving te vergroten (vermarkting, toeristisch-recreatieve benutting);
- archeologisch cultuurtoerisme te bevorderen door middel van de ontwikkeling van nieuwe archeologische en cultuurhistorische routes, dan het uitbreiden van bestaande fiets- en wandelroutes met archeologische en cultuurhistorische informatie (zie ook doelstelling 5).
- archeologievriendelijk bouwen te promoten en te ondersteunen zodat planschade voorkomt.

Uitgangspunten archeologiebeleid (incl. onderzoeksverplichting) per categorie

- **AWG categorie 1:** behouden en beschermen in huidige staat; bij planvorming is besluitname door het bevoegd gezag wettelijk verplicht (RACM);
- **AWG categorie 2:** streven naar behoud in huidige staat; bij bodemingrepen dieper dan 30 cm -Mv is inventariserend archeologisch onderzoek verplicht;
- **AWG categorie 3:** streven naar behoud in huidige staat; inventariserend archeologisch onderzoek is verplicht als oppervlakte van de ingreep groter is dan 100 m² én de diepte van de ingreep dieper reikt dan 30 cm -Mv;
- **AWG categorie 4:** streven naar behoud in huidige staat; bij bodemingrepen dieper dan 30 cm -Mv is inventariserend archeologisch (bureau)onderzoek verplicht;
- **AWG categorie 5:** streven naar behoud in huidige staat; ter plaatse van de kwartieren, redoutes, schansen en hoornwerken geldt: bij bodemingrepen dieper dan 30 cm -Mv (ongeacht de omvang van de ingreep) is inventariserend archeologisch onderzoek verplicht; ter plaatse van de Liniedijk geldt: als de oppervlakte van de ingreep groter is dan 100 m² én de diepte van de ingreep dieper reikt dan 30 cm -Mv is inventariserend archeologisch onderzoek verplicht;
- **AWV categorie 6:** streven naar behoud in huidige staat; inventariserend archeologisch onderzoek is verplicht als de oppervlakte van de ingreep groter is dan 100 m² én de diepte van de ingreep dieper reikt dan 40 cm -Mv;
- **AWV categorie 7:** streven naar behoud in huidige staat; inventariserend archeologisch onderzoek is verplicht als de oppervlakte van de ingreep groter is dan 100 m² én de diepte van de ingreep dieper reikt dan 30 cm -Mv;
- **AWV categorie 8:** streven naar behoud in huidige staat; inventariserend archeologisch onderzoek is verplicht als de oppervlakte van de ingreep groter is dan 100 m² én de diepte van de ingreep dieper reikt dan 30 cm -Mv;
- **AWV categorie 9:** streven naar behoud in huidige staat niet vereist; inventariserend archeologisch onderzoek is verplicht als de oppervlakte van de ingreep groter is dan 2500 m² én de diepte van de ingreep dieper reikt dan 30 cm -Mv;
- **AWV categorie 10:** streven naar behoud in huidige staat; inventariserend archeologisch onderzoek is verplicht als de oppervlakte van de ingreep groter is dan 2500 m² én de diepte van de ingreep dieper reikt dan 30 cm -Mv.

Doelstelling 4. Houd archeologische waarden duurzaam in stand

De duurzame instandhouding van archeologie waarborgt de gemeente door:

- instandhoudingsmaatregelen en fysieke beschermingsmaatregelen via subsidieregeling op gedefinieerde (door de gemeente aan te wijzen) archeologische terreinen financieel mogelijk te maken;
- een beheer- en onderhoudscontract (prestatieovereenkomst) te sluiten met de Stichting Archeologische Monumentenwacht Nederland voor een nader vast te stellen aantal archeologische terreinen;
- ontwerp- en inrichtingsopgaven van cultuurhistorisch en archeologisch erfgoed te bevorderen en financieel mogelijk te maken (zie ook de doelstellingen 3 en 5);

- archeologievriendelijk bouwen te promoten en (financieel) te ondersteunen zodat archeologisch erfgoed duurzaam gespaard blijft;
- de Circumvallatielinie na een waardestellend onderzoek aan te wijzen als gemeentelijk archeologisch monument en door deze op te laten nemen als AMK-terrein op de Gelderse AMK-kaart;
- volgens de bestaande verordening de niet-wettelijk beschermde AMK-terreinen aan te wijzen als gemeentelijk archeologisch monument dan wel eerst de omvang van de volgende vindplaatsen laten vaststellen om in aanmerking te kunnen komen als gemeentelijk archeologisch monument;
- het opnemen van een metaaldetectorverbod in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Doelstelling 5. Vergroot het archeologisch besef en draagvlak

Het archeologisch besef en draagvlak wil de gemeente vergroten door:

- het toeristisch-recreatief en educatief ontsluiten van archeologie;
- cultuurhistorische en archeologische routeontwikkeling langs interessante, gemarkeerde plaatsen in het landschap te bevorderen en financieel mogelijk te maken;
- de afdeling Communicatie in samenwerking met de verschillende historische en oudheidkundige verenigingen en (museale) instanties (Stichting Archeologische Werkgroep Groenlo, de Archeologische Werkgroep Lichtenvoorde, het Stedsmuseum, Openluchtmuseum Erve Kots, de Calixtuskerk) en het Streekarchief een communicatieplan met plan van aanpak per doelgroep en onderwerp te laten opstellen;
- actieve informatievoorziening/ publieksvoorlichting bij opgravingen;
- publieksgerichte publicaties rondom archeologisch onderzoek te bevorderen en financieel mogelijk te maken;
- permanente of tijdelijke tentoonstellingen rondom archeologisch onderzoek te bevorderen en financieel mogelijk te maken.

Financiën en (personele) middelen

Om de beleidsdoelstellingen en -ambities te realiseren zijn duurzame investeringen nodig. Het financieel perspectief voor de periode 2009-2012 voor de vijf beleidsdoelstellingen is weergegeven in onderstaande tabel. Daarnaast zijn er zowel structurele kosten als excessieve kosten.

Doelstelling	2009	2010	2011	2012	Totaal
1. Maak archeologische waarden inzichtelijk		5.000*		5.000*	10.000
2. Integreer archeologie volwaardig in planvorming (intern REO)	10.000	10.000	10.000	10.000	40.000
3. Versterk de archeologische bijdrage aan de economie	5.000	5.000	5.000	5.000	20.000
4. Houd archeologische waarden duurzaam in stand (subsidieregeling onderhoud en restauratie archeologie)	10.000	10.000	10.000	10.000	40.000
5. Vergroot het archeologisch besef en draagvlak (subsidieregeling)	5.000	5.000	5.000	5.000	20.000

* actualisatie kaart

Tabel 2. Het financieel perspectief voor de periode 2009-2012, kosten per doelstelling.

Structureel: algemene uitvoeringskosten voor de gemeente (bestuurslasten)

Uit het overzicht van de taken (zie rapport, deel 1, hoofdstuk 4, tabel 1) blijkt dat voor Oost Gelre in totaal 1,925 fte nodig is, voor archeologie : 0,925 fte is noodzakelijk voor de wettelijke basistaken en 1 fte voor de zogenoemde plustaken archeologie.

Voor de wettelijke basistaken op het gebied van archeologie is in totaal 0,925 fte benodigd omdat er een toename in behandeling en beoordeling van de vergunningaanvragen op het archeologische aspect zal gaan plaatsvinden. Een deel van deze basistaken op het gebied van archeologie wordt thans voor in totaal 0,525 fte ingevuld, waarvan 0,4 fte door ambtelijke capaciteit binnen de huidige formatieruimte (inzet afdeling REO en BM) en 0,125 fte door externe inhuur bij de regio Achterhoek (inzet regionaal archeoloog regio Achterhoek).

Geconcludeerd kan worden dat er nu al voor de uitvoering van de wettelijke basistaken een tekort is van 0,4 fte.

Voor de plustaken, namelijk het ontwikkelen en uitvoeren van generieke beleidsdoelstellingen 3, 4, en 5 is 0,4 fte noodzakelijk. Voor het verder ontwikkelen en uitvoeren van archeologisch gebiedsgericht AMZ-beleid, zoals het opstellen en uitwerken van een gemeentelijke AMZ-agenda, het opstellen en uitwerken van gemeentelijk selectiebeleid (gemeentelijke archeologiebalans, gemeentelijk afwegingskader, speerpunten in beleid en onderzoek) is 0,4 fte noodzakelijk. Voor de overige taken 0,2 fte.

Geadviseerd wordt om, uitgaande van 1,0 fte (36-urige werkweek senior beleidsmedewerker gemeentelijke schaal 10/11) vanaf 2009 e.v. een structureel bedrag voor 0,8 fte (€ 50.000,--) in totaal te begroten voor de invulling van de minimaal wettelijk vereiste taken (basistaken) ten aanzien van de gemeente archeologische monumentenzorg en 1,0 fte extra te begroten voor het verder ontwikkelen en uitvoeren van het archeologisch gebiedsgerichte beleid, het opstellen en uitwerken van een gemeentelijke AMZ-agenda, het opstellen en uitwerken van gemeentelijk selectiebeleid (gemeentelijke archeologiebalans, gemeentelijk afwegingskader, speerpunten in beleid en onderzoek en overige plustaken).

Het is dan, uitgaande van gemeentelijke schaal 10/11 (sr. beleidsmedewerker) noodzakelijk jaarlijks een structureel bedrag van € 50.000,-- te begroten voor de invulling van de minimaal wettelijk vereiste taken (basistaken) ten aanzien van de gemeente archeologische monumentenzorg en uitgaande van gemeentelijke schaal 10/11 (sr. beleidsmedewerker € 50.000,-- te begroten voor de plustaken.

Structureel: projectgebonden uitvoeringskosten met de gemeente als 'verstoorder'

Bij gemeentelijke ontwikkelingsprojecten, waarbij de gemeente kan worden aangemerkt als de rechtstreekse 'verstoorder', dienen binnen de projectbegroting standaard de benodigde middelen gereserveerd te worden voor het volgens de beleidskaart noodzakelijke archeologische onderzoek. Projectgebonden gemeentelijke archeologische uitvoeringswerkzaamheden worden conform het

aanbestedingsbeleid van de gemeente aanbesteed. Een goedgekeurd Programma van Eisen biedt hierbij de kwaliteitsgarantie.

Structureel: projectgebonden uitvoeringskosten met derden als ‘verstoorder’

Om het proces financieel beheersbaar te maken en te houden worden de volgende beleidsuitgangspunten gehanteerd:

- strikte en consequente hantering van de gemeentelijke beleidskaart, de daarin gehanteerde onderzoekseisen en onderzoeksgrenzen;
- strikte en consequente hantering van het ‘veroorzakerprincipe’;
- vroegtijdige toetsing van plannen aan de archeologie: het zoveel mogelijk voorkomen of beperking van onderzoekskosten door planaanpassing (behoud in situ);
- bij ruimtelijke ontwikkelingen kunnen de archeologische onderzoekskosten als onderdeel van de exploitatiekosten worden opgenomen, mits dit als voorwaarde in de exploitatieverordening is gesteld. Daarnaast kan de gemeente dit principe vormgeven in de exploitatieopzetten van bestemmingsplannen. In geval van consoliderende bestemmingsplannen kunnen kosten voor archeologie als onderdeel van de plankosten worden opgenomen;
- kosten voor noodzakelijk archeologisch onderzoek kunnen tevens worden verrekend in de grondprijs.

Excessieve kosten/kosten bij toevalsvondsten

De kans is groot dat de gemeente te maken krijgt met kosten in verband met toevalsvondsten of excessieve kosten (de nadeelcompensatie van archeologisch onderzoek). Het is van belang hiermee rekening te houden en daartoe gelden te gaan genereren:

- instellen van een fondsconstructie en/of een apart gemeentelijke archeologiefonds voor financiële bemiddeling bij excessieve kosten en toevalsvondsten. Het vullen van een fonds kan op verschillende manieren gebeuren:
 - optie 1: Een vast percentage uit de gemeentelijke begroting kan voor bodemroerende projecten (rioleringskosten, sloopkosten, bodemsaneringen enzovoorts) in het fonds worden gestort;
 - optie 2: Een deel van de leges (op de bouw-, sloop- en milieuvergunningen) kan in de fondsconstructie worden ondergebracht;
- het fonds (bij voorkeur) in een subsidievorm vastleggen. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste kan de gemeente vooraf duidelijk voorwaarden stellen voor het wel of niet in aanmerking komen voor subsidiëring van een archeologieproject; ten tweede kan het maximale subsidiebedrag op jaarbasis worden vastgesteld (plafond).