RAADSVOORSTEL

Onderwerp: actualisatie archeologiekaart

Verantwoordelijke portefeuillehouder(s)	:	G.J.M. Blom en A.M.J. Dingemans
Datum behandeling commissie	:	22 juni 2023
Datum behandeling raad	:	13 juli 2023

Bijlagen:
1. Update Uitvoeringskader erfgoed deel archeologie
2. Rapport Raap rapport_6065_2023-04-07
3. Onderbouwing beleidsgrenzen
4. Archeologische verwachtingskaart 7
5. Beleidskaart 8 met legenda
6. Vergelijking oude en nieuwe beleidsgrenzen gemeente Moerdijk
7. Erfgoedverordening 2023
8. Erfgoedverordening 2024
9. Voorbeeld uitzonderingsbepalingen uit bestemmingsplanartikel archeologische dubbelbestemming

---

Gevraagd raadsbesluit

1. Akkoord te gaan met de inhoud van de beleidsregel "Update Uitvoeringskader erfgoed deel archeologie".
2. De geactualiseerde archeologiekaart vast te stellen.
3. De Erfgoedverordeningen met de nieuwe beleidsgrenzen, vast te stellen.
4. Te bepalen dat alleen als het vigerende bestemmingsplan een afwijkingsmogelijkheid kent (voorbeeld in bijlage 9), deze toe te passen en dan gebruik te maken van de geactualiseerde archeologiekaart en -beleid.
5. Te bepalen dat alleen afgeweken wordt van het vigerende bestemmingsplan, wanneer de geactualiseerde kaart en het beleid, ruimere vrijstellingsgrenzen kent voor het betreffende perceel.

(Publieks)Samenvatting
In 2014 is de eerste archeologische waardenkaart voor de gemeente Moerdijk opgesteld. Waar nodig zijn deze verwachtingen later opgenomen in bestemmingsplannen als archeologische dubbelbestemming.

Deze kaart is nu geactualiseerd. De vrijstellingsgrenzen voor archeologisch onderzoek die bij de verwachtingswaarden horen, zijn verwoord in een beleidsregel. De kaart en dit beleid zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Hierdoor kunnen bij aanvragen om een omgevingsvergunning, de nieuwe vrijstellingsgrenzen gebruikt worden. De vrijstellingsgrenzen zijn ten opzichte van de bestaande kaart in de meeste gevallen, verruimd.

Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
Er zijn meerdere aanleidingen geweest om over te gaan tot actualisatie van de archeologiekaart die in 2014 is vastgesteld. De Omgevingswet is de belangrijkste. In deze wet wordt het begrip "aantoonbaarheid" geïntroduceerd. Artikel. 5.130 Besluit Kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalt dat 'in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of **aantoonbaar** te verwachten archeologische monumenten'. Dit betekent dat een betere onderbouwing van de archeologische verwachtingswaarden noodzakelijk is en dat de archeologische beleidskaarten van alle gemeenten moeten worden aangepast . Op bladzijde 11 van bijlage 2 wordt dit begrip uitgelegd.

Daarnaast was het al lange tijd duidelijk dat in veel gevallen bureauonderzoeken geen nieuwe archeologische informatie opleverden. Dit zorgde ervoor dat onnodige onderzoeken werden gevraagd en een financiële belasting voor burgers en bedrijven die een omgevingsvergunning aanvroegen. Sinds de vaststelling in 2014 is de archeologische kaart nooit geactualiseerd. Wel zijn, daar waar mogelijk, nieuwe onderzoeksresultaten in de bestemmingsplannen opgenomen.

Belang
De Omgevingswet bepaalt dat er rekening moet worden gehouden met het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of **aantoonbaar** te verwachten archeologische waarden. In de praktijk moet dit gebeuren op basis van een actuele kaart waarbij alle onderzoeksresultaten uit het verleden zijn meegenomen.

Centrale vraag
Gaat u akkoord met de inhoud van de beleidsregel "update Uitvoeringskader deel archeologie" en de actualisatie van de archeologiekaart?

Beoogd maatschappelijk resultaat
Door de geactualiseerde kaart en de "Update Uitvoeringskader erfgoed deel archeologie" vast te stellen kan gewerkt worden met deze nieuwe beleidsgrenzen. Dit betekent in de praktijk een vermindering van de regeldruk en financiële belasting voor burgers en bedrijven.

Kaders
- Beleidsbegroting 2021-2024 programma 3 thema toerisme: actualisatie archeologiekaart (prestaties 2021)
- Paraplunota Maatschappij: erfgoed is een zorgtaak van de gemeente en in verschillende opzichten een maatschappelijk thema. Inwoners maken kennis met hun eigen historie en voelen zich verbonden met een plek.
  Artikel. 5.130 lid 1 van het Besluit Kwaliteit leefomgeving (Bkl) (Omgevingswet) bepaalt dat in een omgevingsplan rekening wordt gehouden met het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of **aantoonbaar** te verwachten archeologische monumenten.
- Artikel 5.130 leden 3, 4 en 5 van het Bkl bepalen dat een gemeente lokale regels kan stellen over archeologisch onderzoek. Dit kan de gemeente doen om archeologische monumenten in de bodem te beschermen of om ze deskundig te laten opgraven.
- Sinds 2007 is door het Verdrag van Malta en de daaruit voortvloeiende Wet op de Archeologische Monumentenzorg, nu Erfgoedwet, het verplicht om in bestemmingsplannen een archeologische paragraaf op te nemen en waar nodig archeologische dubbelbestemmingen te bepalen. Deze verplichting is inmiddels in alle bestemmingsplannen van de gemeente Moerdijk verwerkt.

---

gemeente Moerdijk

Toelichting

Leeswijzer
Het rapport van Raap ((bijlage 2) is de toelichting/verantwoording op de totstandkoming van de beleidskaart. Voor een goed begrip van de materie kan volstaan worden met het lezen van de samenvatting en de hoofstukken 6 en 7 van het rapport. Zo worden de kaarten 7 en 8 duidelijk. Hierop wordt het totale onderzoeksgebied weergegeven (Etten-Leur, Oosterhout, Drimmelen en Moerdijk). Op kaart 8 zijn de verwachtingswaarden voor het aantreffen van archeologische vondsten weergegeven. Op kaart 7 is weergegeven welke elementen of vondsten ervoor zorgen dat er op die locatie welke archeologische verwachting ontstaat.
Bij de verwachtingswaarden horen vrijstellingsgrenzen bij (bijlage 3). Er is een vergelijking gemaakt tussen de oude en nieuwe beleidsgrenzen (zie bijlage 6) om te kunnen zien welke gebieden met een verzwaring of versoepeling te maken krijgen. Er zal nog een publiekssamenvatting worden aangeleverd tijdens de raadsinformatie-avond op 17 mei en zal daarna worden toegestuurd aan de stakeholders.

Inhoud kaart.
De geactualiseerde archeologiekaart met onderliggende stukken is door medewerkers van archeologisch bureau Raap, samen met drie andere gemeenten (Drimmelen, Etten-Leur en Oosterhout) opgesteld. Dit met begeleiding van archeologen van Regio West-Brabant.

Het grondgebied van Moerdijk ligt volledig in "het lage" (lager gelegen kleigronden). Etten-Leur en Oosterhout liggen gedeeltelijk op hogere zandgronden.

Het betreft een actualisatie van de archeologiekaart die in 2014 is vastgesteld. De resultaten van uitgevoerde archeologische onderzoeken en nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn hierin meegenomen. Tevens zijn de mogelijke archeologische resten in de kaart opgenomen die staan beschreven in de Erfgoedvisie van de Zuiderwaterlinie. Deze kaart is gedetailleerder dan de oude kaart.

Algemeen: combinatie archeologiekaart en dubbelbestemmingen.
Onder de huidige wetgeving was het zo dat wanneer uit een archeologiekaart blijkt dat het nodig is om mogelijke archeologische waarden in de bodem te beschermen, dit gebied een dubbelbestemming archeologie kreeg. De systematiek onder de Omgevingswet wijzigt in die zin, dat er geen bestemmingen meer aan locaties worden toegewezen, maar functies worden toegewezen aan locaties. De vertaling van dit archeologiebeleid naar de regels in het Omgevingsplan moet nog gemaakt worden.

Beleidsgrenzen.
De beleidsgrenzen (bijlage 3) geven aan bij welke mate van bodemverstoring een archeologisch onderzoek moet worden verricht. Dit heet een archeologische onderzoeksplicht. In eerste instantie betreft dit het laten uitvoeren van een bureau-onderzoek maar dat kan in sommige gevallen uitmonden tot een opgraving of archeologische begeleiding.

In de beleidsregel "Update Uitvoeringskader erfgoed deel archeologie" is het beargumenteerde voorstel voor nieuwe beleidsgrenzen opgenomen. Samengevat wordt een flinke verruiming van de onderzoeksplicht voorgesteld ten opzichte van het huidige beleid. Op kleine onderdelen betekent het een verzwaring omdat ook de vergelijking is gemaakt met de vigerende bestemmingsplannen en dubbelbestemmingen. In het voorgestelde besluit is daarom opgenomen dat de geactualiseerde kaart alleen wordt toegepast als de vrijstellingsgrenzen ruimer zijn dan de huidige. De vertaling van dit archeologiebeleid naar de regels in het Omgevingsplan moet nog gemaakt worden.

Hoe anticiperen op de beleidsgrenzen uit de geactualiseerde archeologiekaart?
De nieuwe archeologische beleidsgrenzen/verwachtingswaarden, kunnen strijdig zijn met de huidige archeologische beleidsgrenzen die op basis van het huidige beleid zijn vastgelegd in de vigerende bestemmingsplannen. Deze bestemmingsplannen hebben juridische rechtskracht.

Als er op basis van het vigerende bestemmingsplan een archeologische onderzoek plicht bestaat, en op basis van de geactualiseerde archeologiekaart niet, is dit nadelig voor burgers en bedrijven die willen bouwen. In dat geval kan gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsbepalingen (geel) die in de dubbelbestemming archeologie zijn opgenomen (zie bijlage 9). Vrijwel alle bestemmingsplannen bevatten deze bepaling. Het betreft een afwijkingsmogelijkheid van de regels van het bestemmingsplan. Deze bepaling geeft aan dat afgeweken kan worden van de regels, indien op basis van onderzoek kan worden aangetoond dat er gebouwd kan worden zonder verstoring van archeologische waarden. De geactualiseerde archeologische beleidskaart kan gebruikt worden als onderbouwing van deze voorwaarde bij de afwijkingsbevoegdheid. Voor de actualisatie van de archeologiekaart is uitvoerig onderzoek gedaan door Raap. Op basis hiervan kan onderbouwd worden aangetoond dat de bouw- en of graafwerkzaamheden zonder verstoring van de archeologische verwachtingswaarden, kunnen worden uitgevoerd.

Omgevingswet.
Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, op 1 januari 2024, vormen de geldende bestemmingsplannen, het Omgevingsplan van rechtswege. Gedurende de overgangsperiode beschreven in de Invoeringswet, kan dit omgevingsplan van rechtswege omgezet worden naar het definitieve omgevingsplan voor Moerdijk. Deze omzetting zal stapsgewijs plaatsvinden en verspreid worden over de volledige overgangsperiode (tot 1 januari 2030). Gedurende deze overgangsperiode zullen de onderdelen van de Erfgoedverordening die een invloed hebben op de fysieke leefomgeving en deze archeologische kaart vertaald moeten worden in regels voor het omgevingsplan.

Twee Erfgoedverordeningen aanpassen.
De vigerende Erfgoedverordening dateert uit 2017. In december 2021 is er een nieuwe Erfgoedverordening vastgesteld die in werking treedt als de Omgevingswet in werking treedt, 1 januari 2024. Deze Erfgoedverordening is aangepast aan de vereisten uit de Omgevingswet.
Om direct met de nieuwe vrijstellingsgrenzen te kunnen werken is de wijziging van beide erfgoedverordeningen noodzakelijk. De verordening 2017/2023 (bijlage 7) treedt na vaststelling, direct in werking. Op 1-1-2024 wordt de nieuwe Erfgoedverordening 2024 van toepassing (bijlage 8).

Om af te wijken van de vigerende bestemmingsplanregels en gebruik te kunnen maken van de nieuwe archeologische vrijstellingsgrenzen, is resumerend nodig:

1. Akkoord gaan met de inhoud van de beleidsregel "Update Uitvoeringskader erfgoed deel archeologie" (bijlage 1)
2. De geactualiseerde archeologiekaart vaststellen (beleidskaart 8).
3. De Erfgoedverordeningen aan te passen aan de nieuwe beleidsgrenzen (bijlagen 7 en 8).

Argumenten

Pro
- Op grond van het huidige archeologie beleid en bijbehorende kaarten, moet regelmatig door initiatiefnemers bureau-onderzoeken aangeleverd worden, die in archeologische zin uiteindelijk niets opleveren. Om te voorkomen dat door initiatiefnemers onnodig werk wordt gedaan, is het gewenst de kaart aan te passen.
- Gelet op het vereiste van "aantoonbaarheid" uit de Omgevingswet (BKL) is het noodzakelijk om de huidige beleidskaart aan te passen. Bij de opstelling van de huidige kaart bestond dit vereiste niet.

- De huidige kaart is verouderd. Er is veel voortschrijdend inzicht geweest. Het heeft negen jaar geduurd voordat deze is geactualiseerd. Voortaan zal elke vijf jaar een actualisatie moeten worden uitgevoerd. Voor de kosten hiervan wordt een bedrag geraamd via de kadernota. Bij iedere actualisatie moet beoordeeld worden of er een wijziging van het Omgevingsplan nodig is. Als dat het geval is zullen ook de kosten van de wijziging van het Omgevingsplan geraamd moeten worden.
- Een vermindering van de archeologische onderzoeksplicht zorgt voor minder regeldruk, snellere vergunningverlening en een kleinere financiële belasting voor de burgers/aanvragers van een omgevingsvergunning omdat onnodige onderzoeken worden vermeden.
- Een vermindering van de archeologische onderzoeksplicht zorgt ervoor dat de werkdruk binnen teams VVTH, REO en Openbare ruimte verlaagd wordt. **Door dat op grond van het nieuwe beleid, voor een aantal omgevingsvergunningen geen archeologisch onderzoek meer nodig is, is ook geen beoordeling van de regio-archeologen noodzakelijk. Dit kan in theorie leiden tot een mindering van de doorlooptijd van de vergunningaanvragen.**
- Zorgt voor een verlaging van de begrotingspost adviseurs van derden omdat er minder archeologische onderzoeken door de regio-archeologen beoordeeld hoeven te worden in het geval van reguliere procedures. Deze kosten worden namelijk niet doorberekend aan de aanvrager van een omgevingsvergunning.
- Het aanpassen van beide Erfgoedverordeningen is nodig zodat er zo spoedig mogelijk gewerkt kan worden met de nieuwe archeologische beleidsgrenzen. In 2023 met toepassing van Erfgoedverordening 2023 (bijlage 7). Vanaf 1-1-2024 treedt de nieuwe Erfgoedverordening in werking (bijlage 8).

<u>Contra</u>

- Ondanks de flink verruimde vrijstellingsgrenzen, zijn er enkele gebieden die met een minimale verzwaring te maken krijgen zoals fort Bovensluis en de boerderij-erven (van 100 m2/-50 cm naar 100m2/-40 cm). Deze gaan van archeologische waarde 5 naar 2, zie bijlage 3. Ook delen van het buitengebied die via het bestemmingsplan buitengebied zijn vrijgegeven, hebben op deze kaart een verwachtingswaarde gekregen. Het bestemmingsplan of Omgevingsplan is het middel om de belangen tegen elkaar af te wegen.
- Voor Fort Sabina geldt een bestemming Cultuurhistorie. De bouwregels bepalen dat er geen gebouwen gebouwd mogen worden. Er zijn wel bouwwerken (geen gebouw zijnde) toegestaan. Er gelden géén regels voor graven. Voor Fort de Hel geldt een bestemming Fort, met een waarde - cultuurhistorie. De bestemming staat alleen bouwwerken (geen gebouw zijnde) toe. Voor werken en slopen geldt een aanlegvergunningenstelsel zonder vrijstellingsregels. Ook voor deze forten betekent de kaart een verwaring.
- Ondanks dat het hele grondgebied bekeken is, kan het zijn dat er percelen over het hoofd zijn gezien als het gaat om verzwaringen. **Daarom zal er alleen afgeweken worden van de dubbelbestemming/ vrijstellingsgrenzen uit de vigerende bestemmingsplannen als de geactualiseerde kaart en het beleid, ruimere vrijstellingsgrenzen toekent voor het betreffende perceel, zie verder beslispunten.**
- De update zorgt er voor dat sommige zaken die voorheen niet op de kaart stonden, nu wel op de kaart staan. Dat komt door nieuwe inzichten en betere bronnen. Er kan niet ontkomen worden aan het feit dat er lokaal sprake is van een verzwaring. Maar daar staat tegenover dat het op de meeste andere plekken dit een enorme versoepeling betekent, zeker door de verruimde vrijstellingsgrenzen. Op gemeentelijke / macro schaal, betekent deze actualisatie een versoepeling.
- Op kaart 7 (verwachtingenkaart) staan onder het industrieterrein Moerdijk zgn. steentijdslangen ingetekend. Dit zijn steentijdresten die op een diepte van 6 m. kunnen voorkomen. Deze ontbreken op de nieuwe beleidskaart 8. De bodem is in het verleden vrijgegeven (bestemmingsplan "Zeehaven en Industrieterrein Moerdijk 2018") gelet op het opspuiten en bebouwen van het gehele gebied en de kabels en leidingen die er inmiddels zijn gegraven.

Het gebied moet vrij blijven van een archeologische dubbelbestemming om toekomstige ontwikkelingen niet te dwarsbomen. Deze "slangen" zijn wel zichtbaar op kaart 7, want op deze manier blijft de informatie voor het nageslacht bewaard.
- Gebieden die zijn vrijgegeven via een vigerend bestemmingsplan, nadat er archeologisch onderzoek is verricht, blijven vrij van nieuwe verwachtingswaarden. Door het schaalniveau van kaart 8 (bijlage 5) is dit soms niet goed zichtbaar.

Alternatieven
Het opstellen van een paraplu-bestemmingsplan waarmee de regels en verbeeldingen van alle vigerende bestemmingsplannen worden aangepast. Niet alleen is dit enorm veel werk, het is daarnaast niet mogelijk om een dergelijk parapluplan nog gereed te hebben en voor invoering van de Omgevingswet in ontwerp ter visie te leggen.

Maatschappelijk draagvlak
Klantvriendelijk werken is een belangrijk uitgangspunt binnen de organisatie. Het verminderen van de archeologische onderzoek plicht zorgt voor snellere vergunningverlening bij reguliere procedures. Het nieuwe beleidskader is toegestuurd aan de stakeholders.

Financiële consequenties

Dekking
Door middel van het vaststellen van de Kadernota 2021 is een bedrag van 30.000 euro opgenomen in de begroting 2021. Aangezien de voorbereidingen langer duurde is een deel van dit bedrag doorgesluisd naar de begrotingen van 2022 en 2023.
De toekomstige actualisaties met de aanpassing van het Omgevingsplan zullen via de Kadernota 5-jaarlijks in de begroting worden opgenomen.

Subsidieverwerving
Nvt.

Communicatie / participatie
Gelet op het feit het een actualisatie van een bestaande beleidskaart betreft is een communicatieplan opgesteld op basis van de participatieladder van Moerdijk. Duidelijk moet worden gemaakt dat de archeologische onderzoeksplicht voor burgers en initiatiefnemers door de vaststelling van de geactualiseerde kaart in de meeste gevallen fors zal verminderen. De oude en nieuwe situatie in de gemeente Moerdijk is inzichtelijk gemaakt in bijlage 6.

Qua participatievorm is dit het informeren van stakeholders. Er is een presentatie gehouden tijdens een raadsinformatiebijeenkomst op 17 mei 2023. Deze kon digitaal bijgewoond worden door belangstellenden. De opsteller van bureau Raap en de ambtelijke opsteller van deze adviesnota hebben deze presentatie verzorgd. In de Moerdijkse Bode is een uitnodiging geplaatst en de volgende stakeholders zijn benaderd:

- Gebiedstafels incl. buitengebied
- ZLTO
- Heemkundekringen
- Zuiderwaterliniepartners
- Waterschap
- woningbouwverenigingen
- Stichting Menno van Coehoorn.

Realisatie: risico's, planning, evaluatie, duurzaamheid en inkoop,

Na vaststelling zal de beleidsregel "Update Uitvoeringskader erfgoed deel archeologie" gepubliceerd worden via het digitaal gemeenteblad. Er hoeft geen inspraak gevolgd te worden omdat het niet direct gericht is aan burgers. Inwerkingtreding melden in Moerdijkse bode /digitaal gemeenteblad.

Mocht u vragen hebben over dit voorstel, dan kunt u contact opnemen van de griffier via e-mail: griffie@moerdijk.nl.

Zevenbergen, 23 mei 2023

Burgemeester en wethouders van de gemeente Moerdijk,

de gemeentesecretaris, de burgemeester,



ir. J.C. Slagboom A. Moerkerke

RAADSBESLUIT

Raadsvergadering van 13 juli 2023

De raad van de gemeente Moerdijk,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 23 mei 2023

overwegende dat:
- Het noodzakelijk om het bodemarchief te beschermen maar dat er ook beargumenteerd, dus aantoonbaar, een afweging gemaakt moet worden wanneer archeologisch onderzoek echt nodig is.

gelet op:
- Het bepaalde in artikel 9.1 van de Erfgoedwet en de bepalingen uit de Monumentenwet 1988 met betrekking tot archeologie;

BESLUIT

1. akkoord te gaan met de beleidsregel "Update Uitvoeringskader erfgoed deel archeologie";
2. de geactualiseerde archeologische beleidskaart vast te stellen;
3. de Erfgoedverordeningen aan te passen aan de nieuwe beleidsgrenzen en deze vast te stellen;
4. te bepalen dat alleen als het vigerende bestemmingsplan een afwijkingsmogelijkheid kent (voorbeeld in bijlage 9), deze toe te passen en dan gebruik te maken van de geactualiseerde archeologiekaart en -beleid;
5. te bepalen dat alleen afgeweken wordt van het vigerende bestemmingsplan, wanneer de geactualiseerde kaart en het beleid, ruimere vrijstellingsgrenzen kent voor het betreffende perceel.

Vastgesteld in de raadsvergadering d.d. 13 juli 2023,

de griffier — de voorzitter,

H.M. Vonk-Schenkel. — A.J. Moerkerke