

Datum vergadering gemeenteraad	Voorstelnummer
18 oktober 2022	D.129779 Z.044672

Voorstel ingebracht door M. Boekestein (mede opgesteld door H.J. van Oort)
Portefeuillehouder J.P. Neven
Begrotingsprogramma en Sport, cultuur en recreatie
taakveld Erfgoed, musea

Onderwerp **Vaststellen nieuw archeologiebeleid**

Voorgesteld besluit

De gemeenteraad besluit;

1. De geactualiseerde Geomorfogenetische kaart, Verwachtingskaart, Beleidskaart, Bodemverstoringen en het rapport 'Archeologie in de gemeente Buren' vast te stellen.
2. De geactualiseerde kaarten voor 6 weken ter inzage leggen, waarna op 29 november 2022 de geactualiseerde kaarten in werking treden.
3. De geactualiseerde Geomorfogenetische kaart, Verwachtingskaart, Beleidskaart en Bodemverstoringen uit te werken in een parapluplan voor de gehele gemeente Buren.
4. Een verbod met een ontheffingsmogelijkheid voor metaaldetectie op te nemen in de Algemene plaatselijke verordening.

Samenvatting van het voorstel

Na twaalf jaar is in 2020 het gemeentelijke archeologiebeleid geëvalueerd en geactualiseerd. Dat heeft geleid tot nieuw inhoudelijk kaartmateriaal en een nieuwe archeologische beleidskaart met bijbehorende toelichting. Hiermee wordt het bestaande beleidskader uit 2008 vervangen. Het nieuwe beleidskader is direct gericht op inpassing in het Omgevingsplan én sluit aan bij de vastgestelde Omgevingsvisie. Bovendien geeft dit nieuwe beleid een beter inzicht in de verwachtingsgebieden waardoor er betere keuzes kunnen worden gemaakt bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit verkleint de kans op het stilleggen van projecten met bijbehorende financiële gevolgen.

Voor een uitgebreidere samenvatting op de documenten (bijlagen 4 t/m 8) verwijzen wij naar bijlage 2 (tekstuele samenvatting) en bijlage 3 (overzicht wijzigingen).

HOOFDLIJNEN

1. Inleiding

Begin 2008 heeft gemeente Buren archeologiebeleid laten opstellen voor haar hele grondgebied. Dit beleid vormt het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen waarbij de bodem wordt omgewerkt en (nog te verwachte) archeologische resten mogelijk schade toegebracht worden.

RAAP archeologisch adviesbureau is tussen najaar 2019 en november 2020 samen met regioarcheoloog Rivierenland bezig geweest een geactualiseerd en verbeterd kader op te stellen (bijlagen 5 t/m 9 bij dit voorstel). Ze hebben dat gedaan door middel van een gedegen inventarisatie van relevante archeologische, aardkundige en historisch-geografische bronnen. Door deze gegevens vervolgens te analyseren en te wegen ontstaat een realistisch (kaart)beeld: waar bevinden zich de belangrijke vindplaatsen ('archeologisch waardevolle gebieden') en welke gebieden bevatten mogelijk resten die van belang zijn ('archeologisch waardevolle verwachtingsgebieden')? De gezamenlijke

afwegingen zijn vervat in een archeologische beleidskaart (bijlage 8) die als onderlegger zal gaan dienen bij het opstellen van ruimtelijke plannen. Vooralsnog in de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk (bestemmingsplannen), maar straks, vanaf januari 2023, binnen het stelsel van de Omgevingswet (omgevingsplan).

Benadrukt moet worden dat de systematiek van inventarisatie, waardering en beleidskeuzes niet nieuw is binnen de archeologie. Gemeente Buren werkt al jaren volgens het archeologisch beleidskader van 2008 en geeft daar in juridische zin vorm aan binnen haar ruimtelijke plannen. Met deze systematiek kan een bevoegde overheid op basis van de meest actuele stand van kennis en wetenschappelijke inzichten een beredeneerde keuze maken hoe ze omgaat met haar archeologisch erfgoed.

1. Doel / meetbaar effect

Een geactualiseerd archeologiebeleid dat tot doel heeft:

1. Archeologisch waardevolle gebieden vroegtijdig in beeld te hebben om rekening mee te houden bij een ontwikkeling.
2. Meer inzicht te krijgen in de archeologisch waardevolle verwachtingsgebieden.
3. Toekomstbestendig te zijn richting inwerkingtreding Omgevingswet.
4. Minder lastendruk op de initiatiefnemer te leggen door alleen gericht onderzoek te verlangen wanneer dit aan de orde is.
5. Metaaldetectie door liefhebbers te reguleren via een ontheffing op de Algemeen Plaatselijke Verordening

2. Argumenten

1.1 *Archeologisch waardevolle gebieden geven betekenis aan de historie van de gemeente.*

Al in de late steentijd maar met name vanaf de Romeinse tijd is het gebied van de gemeente Buren bewoond geweest door jagers en verzamelaars, boeren, ambachtslieden en soldaten. Wel is belangrijk dat we de locatie van de vindplaatsen weten. De historische informatie zit voor een groot deel nog in de (ondiepe) ondergrond verborgen. Bij deze actualisatie zijn nieuwe locaties opgetekend die de afgelopen jaren bekend zijn geworden, van andere is de ligging verijnd, sommigen zijn opgegraven.

1.2 *Bij planontwikkeling maakt archeologie onderdeel uit van de keuze waar en op welke wijze die ontwikkeling plaatsvindt.*

Voor ontwikkelaars en aanvragers van een omgevingsvergunning is het van belang om vroegtijdig te weten welke consequenties ingrepen hebben. Bij archeologisch waardevolle gebieden is de (globale) omvang en diepteligging bekend. Onderzoek kan zich direct toespitsen op de fysieke en inhoudelijke kwaliteit van de vindplaats.

In geval van archeologisch waardevolle gebieden is de keuze als volgt:

- a. behoud ter plaatse/consolideren (het plan staken),
- b. inpassing van de vindplaats in het plan of ontwerp (planaanpassing), of
- c. behoud op andere plek (onderzoek).

Afhankelijk van de grootte en complexiteit van de ontwikkeling en het kostenaspect moet bekeken worden of planaanpassing de voorkeur heeft, gezocht wordt naar een nieuwe locatie of toch gekozen wordt voor opgraven. Keuze a. en b. hebben de voorkeur boven c. vanuit het Verdrag van Malta en de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz).

1.3 *Grote delen van het gemeentelijk grondgebied zijn nog niet door middel van een veldtoets in kaart gebracht.*

Initiatiefnemers, en niet in de laatste plaats de (gemeentelijke) overheid, zijn gebaat bij vroegtijdig inzicht in mogelijke obstakels bij een ontwikkeling of project. Dat geldt ook voor mogelijke vindplaatsen die waardevol kunnen zijn. Van het totale gemeentelijk grondoppervlak inclusief waterbodems (142,95 km²) is ruim 10% aangemerkt als archeologisch waardevol gebied (14,84 km²). Dat betekent dat bijna 90% alleen een verwachting heeft op het aantreffen van een vindplaats. Het geactualiseerde beleid geeft beter dan voorheen weer waar archeologisch waardevolle (verwachtings)gebieden liggen. De beleidskaart geeft aan welke gebieden bij een bepaalde omvang van de ontwikkeling in aanmerking komen voor onderzoek. Voor een initiatiefnemer is daarom nauwkeuriger aan te geven waar deze aan toe is in relatie tot bouwen, het uitvoeren van werkzaamheden of het ontplooiën van activiteiten. Dit heeft positieve gevolgen voor de lastendruk aangezien nu gericht onderzoek kan worden verlangd. De kosten zijn lager en, ook belangrijk, de tijdswinst die met gericht onderzoek gewonnen wordt.

1.4 *Omgang met archeologie maakt onderdeel uit van de Omgevingsvisie.*

Archeologie is een manier om de ondergrondse geschiedenis van een gebied aan het licht te brengen. Binnen de archeologische monumentenzorg is een van de taken van een gemeentelijke overheid om hiertoe aanzet te geven en beleid te ontwikkelen. Met het voorliggende archeologiebeleid wordt benutting van erfgoed in de gemeente aangestipt. Niet voor niets staat in de omgevingsvisie ook opgenomen dat bij nieuwe ontwikkelingen wordt gelet op sporen in de ondergrond en wordt ingezet op het bewaren van archeologische resten.

1.5 *De Limes is vrijwel onbeschermd in het huidige archeologiebeleid*

In het huidige archeologiebeleid staat de Limes niet opgenomen. Het verhaal van de Romeinse Limes is onder meer het goud dat gemeente Buren in handen heeft. Niet voor niets is de Limes sinds medio 2021 UNESCO Werelderfgoed. Er is veel kennis over verzameld uit onderzoek, maar er wordt nog weinig mee gedaan. Sommige locaties kennen we (via opgravingen of uit geschreven bronnen waarin een en ander is overgeleverd), maar er ontbreekt ook veel. Archeologie kan bij het vertellen van het verhaal van de Romeinse historie bij uitstek een rol spelen. De kernkwaliteiten van de Romeinse limes zijn opgenomen in de omgevingsvisie. Bij aantasting van een kernkwaliteit door een activiteit is deze niet mogelijk. Dit is geborgd in het geactualiseerde beleid.

3.1 *De beleidskaart vormt een betrouwbare onderlegger voor het Omgevingsplan*

Voor de actualisatie zijn talloze bronnen geraadpleegd. De nieuwe beleidskaart en toelichting zijn gebaseerd op de laatste stand van kennis en leveren een nauwkeuriger beeld dan het oude beleid. De beleidskaart doet steekhoudende uitspraken t.a.v. omgang met archeologie en onderzoeklocaties passend bij de ontwikkelingen die spelen (nieuwbouw, activiteiten in de land- en tuinbouw, waterbergingsopgaven, e.d.). Hij vormt daarmee een betrouwbare (en juridisch houdbare) onderlegger voor het Omgevingsplan. Wanneer de beleidskaart uitgewerkt wordt in een parapluplan kan deze na 1 januari 2023 worden opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

3.2 *De borging van archeologisch erfgoed en de omgang daarmee is met een parapluplan direct geregeld voor het gehele grondgebied.*

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het raadzaam om de beleidskaart op korte termijn te vertalen naar een parapluplan (bestemmingsplan met aanvullende werking). Het voorkomt ellenlange procedures om ieder bestemmingsplan afzonderlijk aan te passen. Dit wordt met succes toegepast in de omliggende gemeenten (o.a. Neder-Betuwe, Culemborg). Bijkomend voordeel is dat het juridisch aspect van archeologie in een klap is geregeld in het Omgevingsplan.

4.1 *Op dit moment is geen goed zicht op hetgeen liefhebbers van metaaldetectie aan bodemschatten onttrekken aan de Burense bodem.*

Metaaldetectie is doorgaans een prachtige hobby van liefhebbers van oudheden. Landelijke regelgeving maakt metaaldetectie tot 30 cm onder maaiveld en onder voorwaarden goed mogelijk (zie bijlage 5, paragraaf 4.2). Het is een ander verhaal als liefhebberij uitmondt in schatgraverij. Dan overtreedt men de Erfgoedwet op grond van het opgravingsverbod (art. 2.2 Besluit Erfgoedwet archeologie). Buren behoort tot de belangrijkste gemeenten met bodemvondsten gemaakt van (edel)metaal; zeker in Gelderland maar ook op landelijke schaal.

Om de liefhebbers van de schatgravers te kunnen scheiden willen we met een ontheffing een zekere drempel opwerpen voor metaaldetectie. Onder voorwaarden kan een persoon verbonden aan een vereniging of stichting namens Burgemeester voor 3 jaar ontheffing krijgen. De houders van een ontheffing registreren nauwkeurig hun vondsten. De ontheffing is nauw gebaseerd op de APV van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten Sluis en Hulst waar deze werkwijze zich de afgelopen jaren al heeft bewezen. Zie bijlagen 10 en 11 voor meer informatie.

3. Kanttekeningen

1.1 *Bij de totstandkoming van het kaartmateriaal en archeologiebeleid is zo goed mogelijk rekening gehouden met zowel de erfgoed- als economische belangen.*

In de aanloop naar de totstandkoming van het geactualiseerde archeologiebeleid is in enkele klankbordgroepbijeenkomsten inzicht en informatie opgehaald bij betrokken partijen uit de erfgoedzorg en land- en tuinbouworganisaties. Sommige sectoren ontplooiën activiteiten die ten aanzien van archeologisch erfgoed verstorend kunnen zijn. Dat geldt voor de bouwsector, de zand- en grindwinning en ook voor de land- en tuinbouwsector, onder meer de laanboomteelt.

Om inzicht te krijgen in de gebieden die reeds verstoord zijn is een bodemverstoringenkaart (bijlage 8) opgesteld. In de toelichting op het landgebruik (paragraaf 5.3.7 van bijlage 4) wordt nader ingegaan op laanboom- en fruitteelt. Boomkwekerijen die volgens basisregistratie gewaspercelen (BGP) tussen 2015-2020 als laanboomteeltpercelen zijn aangemerkt worden vrijgesteld van onderzoek bij toekomstige activiteiten. Bestaande fruitteelt kan gewoon voortgezet worden. Nieuwe percelen kunnen volgens de beleidskaart in aanmerking komen voor vooronderzoek.

1.2 *Wanneer keuzes worden gemaakt waardoor de kans op toevalsvondsten toeneemt, is de verantwoordelijke overheid aan zet.*

Het archeologiebeleid is door inzicht van deskundigen zorgvuldig tot stand gekomen. Dat betekent dat de kans op toevalsvondsten tot een minimum is teruggebracht. Bij het aantreffen van vindplaatsen tijdens de uitvoering, betekent dit in uiterste gevallen stillegging en op z'n minst vertraging van de werkzaamheden met alle (financiële) consequenties die daarbij horen. Zowel voor gemeenten, initiatiefnemers als derden is dit geen wenselijke situatie. Het is dus in alle gevallen van belang dat gemeente Buren archeologie tijdig en volgens de eigen beleidsregels, die in lijn zijn met de wet op de archeologische monumentenzorg, toepast.

4.1 *De aanpassing van de APV is noodzakelijk om de ontheffing mogelijk te maken.*

Het ambtelijk apparaat zal in eerste aanzet enige tijd kwijt zijn voor de inrichting van een aantal praktische zaken zoals een inschrijvingsformulier. Handhaving vereist geen extra inzet. Uitvoering gebeurt tijdens lopende werkzaamheden van toezichthouders. Bij melding zal actief gehandhaafd worden. De verwachting is dat actieve handhaving slechts enkele keren per jaar voorkomt.

TOELICHTING EN UITVOERING

4. Financiën

Met de voorgestelde wijzigingen zijn geen financiële consequenties gemoeid.

5. Communicatie

Het besluit tot vaststelling van een nieuwe archeologische kaarten en toelichting wordt op de wettelijke voorgeschreven manier bekendgemaakt. Na het genomen besluit zullen de archeologische kaarten en toelichting zes weken ter inzage gelegd worden. Bekendmaking van het besluit kan door middel van de plaatselijke weekbladen, de gedrukte pers, en op de gemeentelijke website. Binnen de termijn van 6 weken kunnen zienswijzen worden ingediend. Bezwaar en beroep zijn niet mogelijk t.a.v. beleid.

6. Uitvoering en planning

Het bestaande archeologiebeleid heeft bewezen dat het functioneert zoals de wetgever heeft bedoeld. Archeologie wordt vroegtijdig meegenomen in de planontwikkeling en bij aanvragen omgevingsvergunning. Dat het beter en effectiever kan bewijst deze actualisatie. Het huidige beleidskader heeft nu veertien jaar gefunctioneerd. Het geactualiseerde archeologiebeleid blijft niet zo lang liggen en zal worden geëvalueerd vier jaar na inpassing en inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit zal dus ten vroegste zijn op 1 januari 2027. Deze datum is gekozen om nog ruimschoots tijd te hebben voor eventuele wijzigingen als gevolg van de wettelijke termijn inwerkingtreding Omgevingsplan 1 januari 2029.

7. Participatie

In het proces van totstandkoming van dit beleid zijn relevante sectoren, maatschappelijke partners en specialisten uit het vakgebied en bedrijfsleven geraadpleegd en nauw betrokken. Genoemde instanties zijn Omgevingsdienst Regio Rivierenland, Archeologiewerkgroep BATO, Gelders Genootschap, Historische Kring Kesteren en Omgeving, Historische vereniging Pasqualini (Buren), Nederlandse Fruittelers Organisatie (NFO), Stichting Milieuwerkgroep Buren en omstreken, Tree Centre Opheusden (TCO) en Universiteit Utrecht.

8. Duurzaamheid

Het vaststellen van het archeologiebeleid heeft geen invloed op eventuele klimaatdoelstellingen of andere ontwikkelingen omtrent duurzaamheid.

Bijlagen:

1. Raadsbesluit
2. Samenvatting archeologiebeleid Gemeente Buren
3. Overzicht wijzigingen archeologiebeleid
4. Rapport 'In de bodem van Buren'
5. Geomorfogenetische kaart
6. Verwachtingskaart
7. Beleidskaart
8. Bodemverstoringenkaart
9. Voorstel wijziging Algemeen Plaatselijke Verordening detectieverbod
10. Bijlage voorwaarden gekoppeld aan de ontheffing detectieverbod APV Buren

Inlichtingen bij:

Naam	M. Boekestein
Domein	Ruimte