

Raadsvoorstel

Opsteller

Kouwenberg, Katrien

Vergadering van

13 september 2022

Kenmerk

Z/22/050986 / D/22/072607

Portefeuillehouder

Ad de Regt

Portefeuille

Monumenten en Archeologie

Onderwerp

Actualisatie archeologische verwachtings- en beleidskaart

Samenvatting

Het Woerdense archeologiebeleid (2010) is verouderd. Sindsdien zijn veel onderzoeken verricht en is er sprake van nieuwe inzichten die om aanpassing van het beleid vragen, om aan landelijke wet- en regelgeving (Erfgoedwet, Omgevingswet) én ambtelijke ambities te kunnen voldoen. Met de actualisatie en herziening is het mogelijk om een onderbouwde belangenafweging te kunnen maken in het proces van de ruimtelijke ordening. Met deze nieuwe kaart is beter te voorspellen waar archeologische resten in de bodem kunnen zitten.

De verwachtings- en beleidskaart is opgesteld door een gecertificeerd archeologisch bureau en vervolgens afgestemd en aangepast op basis van intern overleg en overleg met stakeholders en overlegpartners. Het resultaat is een beleidskaart waarmee voldaan wordt aan de wettelijke eisen en landelijke richtlijnen, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt, die mede recht doet aan andere belangen en ontwikkelopgaven. Voortschrijdend inzicht heeft ten opzichte van het oude beleid tot gevolg dat vaker onderzoekseisen moeten worden gesteld. Door de vaststelling van de geactualiseerde archeologische verwachtingen- en beleidskaart maakt de raad zowel een inhoudelijke, als een maatschappelijke belangenafweging. Hiermee geeft de raad een onderbouwde invulling aan haar taak als het bevoegd gezag voor het aspect archeologie binnen het proces van de ruimtelijke ordening.

Gevraagd besluit

- Het geactualiseerde archeologiebeleid vast te stellen zoals vastgelegd in BAAC rapport V-20.0036 Gemeente Woerden Archeologische verwachtings- en beleidskaart d.d. augustus 2022 inclusief kaartbijlagen, specifiek de archeologische beleidskaart (V200036_beleidskaart_Woerden_A0_nieuw_1SEPT 2022).
- De geldende archeologische beleidskaart van gemeente Woerden (Vestigia rapport V670 d.d. 23 september 2010) en de vrijstellingsregeling voor plangebieden tot 2.500 m2 vastgesteld 15 december 2010, gelijktijdig in te trekken.

Inleiding

Woerden heeft op dit moment een sterk verouderde archeologische verwachtingen- en beleidskaart (maatregelenkaart). De kaart is inmiddels twaalf jaar oud en aan vervanging toe. Dit enerzijds vanwege nieuwe ontwikkelingen en inzichten, anderzijds is een kaart nodig die voldoet aan de Omgevingswet. Het archeologisch onderzoek van de afgelopen decennia heeft aangetoond dat archeologie in Woerden een bijzondere omgevingskwaliteit is.

Een archeologische beleidskaart geeft aan welke onderzoeksverplichting geldt binnen bepaalde gebieden om de aanwezige of te verwachten archeologische waarden in een gebied zo goed mogelijk te beschermen. Op een beleidskaart is te zien waar en onder welke voorwaarden archeologisch onderzoek nodig is. Doorgaans houdt dit in dat wanneer een vrijstellingsgrens wordt overschreden (in oppervlakte en/of diepte) archeologisch onderzoek nodig is. Voor een goede motivering van de gestelde beperkingen ligt aan de archeologische beleidskaart een archeologische verwachtingenkaart ten grondslag. De archeologische verwachtingenkaart onderbouwt en maakt inzichtelijk waar mogelijk archeologische resten binnen de gemeente kunnen worden aangetroffen. De archeologische beleidskaart is de basis voor de archeologische dubbelbestemmingen in bestemmingsplannen of toekomstige omgevingsplannen. Bij vergunningverlening is het bestemmingsplan het primaire toetsingskader.

Met deze actualisatie zorgen wij ervoor dat de actuele gegevens, in de vorm van de verwachtingen- en waardenkaart, beschikbaar komt en raadpleegbaar is. Op deze manier bepalen we onze ambities ten aanzien van archeologie in Woerden en maken we bij ruimtelijke opgaven en initiatieven tijdig de juiste afwegingen. Ook sorteren we hiermee voor op de Omgevingswet.

We vinden het belangrijk dat ons archeologiebeleid breed gedragen wordt. De kaart is in samenspraak en samenwerking met overlegpartners en stakeholders tot stand gekomen. Het archeologiebeleid gaat als onderdeel van het parapluplan (en in het kader van die procedure) ter inzage voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Participatieproces

We vinden het belangrijk dat ons archeologiebeleid breed gedragen wordt. De verwachtings- en beleidskaart is in samenspraak en samenwerking met overlegpartners en stakeholders tot stand gekomen. Daarnaast is de kaart ook intern afgestemd met de betreffende vakafdelingen. Stichting Hugo Kotestein heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de kaart. Het concept is daarna aan onze vooroverlegpartners (provincie Utrecht, Stedin, Gasunie, HDSR, NMU, Vitens, LTO-Noord en Tennet voorgelegd). Met LTO en provincie Utrecht heeft nadere afstemming plaatsgevonden en op basis van hun opmerkingen zijn aanpassingen doorgevoerd om belangen zo goed mogelijk te borgen.

Wat willen we bereiken

- Bijdragen aan de grote ruimtelijke opgaven door actuele kennis over archeologische (verwachtings)waarden zo vroeg als mogelijk mee te nemen in de planvorming en het ontwikkelproces.
- Bijdragen aan het herkenbaar houden van de historische ontwikkeling van de gemeente (stad, dorpen en buitengebied) om daarmee de identiteit en de kwaliteit van de leefomgeving te versterken (omgevingskwaliteit).
- Invulling geven aan doel 63 uit het bestuursakkoord: benutten van de kracht van de historische binnenstad.
- Helder en eenduidig kader voor het gemeentelijk archeologiebeleid

Wat gaan we daarvoor doen

Na vaststelling wordt het onderdeel van het nog vast te stellen paraplubestemmingsplan. Hiermee wordt het onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege.

Argumenten

1.1 Met de geactualiseerde archeologische beleidskaart geeft de gemeente invulling aan de wettelijke taak als bevoegd gezag voor het aspect archeologie.

De Erfgoedwet en de toekomstige Omgevingswet vragen gemeenten in bestemmingsplannen en het toekomstig omgevingsplan rekening te houden met het behoud van erfgoed, waaronder bekende of aantoonbaar te verwachten

archeologische waarden. Met de actualisatie en herziening is het mogelijk om een onderbouwde belangenafweging te kunnen maken in het proces van de ruimtelijke ordening. Met deze nieuwe kaart is beter te voorspellen waar archeologische resten in de bodem kunnen zitten. Dit helpt bij het procesmanagement van nieuwe ontwikkelingen en de huidige ruimtelijke opgaves.

Door de vaststelling van de geactualiseerde archeologische verwachtings- en beleidskaart maakt de raad zowel een inhoudelijke als een maatschappelijke belangenafweging. Hiermee geeft de raad een onderbouwde invulling aan haar taak als het bevoegd gezag voor het aspect archeologie binnen het proces van de ruimtelijke ordening.

1.2 De huidige archeologische beleidskaart uit 2010 is verouderd en voldoet niet meer aan de landelijke richtlijnen.

Door het uitvoeren van archeologisch onderzoek in de afgelopen jaren is veel informatie over onze gemeente verkregen en deze kenniswinst was nog niet in de kaart verwerkt. Uit voortschrijdend inzicht bleek dat dat onder meer het ondergronds militair erfgoed (conflictarcheologie, als de Romeinse *limes* en de Tweede Wereldoorlog) nog onvoldoende in beeld is gebracht. Het amendement Ronnes bij de Omgevingswet vraagt via een aanscherping van artikel 2.28 dat in het Omgevingsplan regels worden gesteld aan bekende en aan aantoonbaar te verwachten archeologische waarden. Met de nieuwe kaart is daar een gemeente dekkend beeld van verkregen.

1.3 Overlegpartners zijn geraadpleegd bij de geactualiseerde archeologische beleidskaart.

De geactualiseerde beleidskaart is tot stand gekomen in samenspraak met onze vooroverlegpartners. De kaart is opgesteld door een hiertoe deskundig en gecertificeerd archeologisch bureau. Stichting Hugo Kotestein heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de kaart. Met LTO en de provincie is overlegd. Om tegemoet te komen aan LTO zijn wijzigingen in de vrijstellingsgrenzen doorgevoerd, met name in het buitengebied. Het archeologisch bureau geeft aan dat de archeologische belangen in het buitengebied het beste worden geborgd met een vrijstellingsgrens van 50 m2 (aantoonbaar te verwachten historische erven, categorie 3) en 100 m2 (historische lintbebouwing, categorie 4). Op verzoek van LTO zijn deze ondergrenzen verruimd naar respectievelijk 100 m2 (categorie 3) en 500 m2 (categorie 4). Daarnaast is tegemoet gekomen aan de wensen van LTO om geen vrijstellingsgrenzen toe te kennen aan de sloten en deze vrij te stellen.

1.4 De ontwikkeling van Woerden staat hiermee niet op slot

Archeologisch onderzoek is niet altijd nodig. In de kaart is namelijk een indeling gemaakt in categorieën van waarden en aantoonbaar te verwachten archeologische waarden. Voor deze categorieën gelden verschillende vrijstellingsgrenzen van oppervlakte én diepte. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke eisen en landelijke richtlijnen, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt, die mede recht doet aan andere belangen en ontwikkelopgaven. Met uitzondering van beleidscategorie 1 is het uitgangspunt voor ontwikkelingen 'ja, mits'. Verder vormt het archeologiebeleid geen belemmering bij het normaal beheer en onderhoud van gronden bij voortgezet agrarisch gebruik in het landelijk gebied.

1.5 Past bij de ambitie van Woerden als gemeente met een Romeins verleden (UNESCO-werelderfgoed en Merkpaspoort Woerden-Historisch Hart).

Woerden draagt sinds de vernieuwing van de binnenstad (project Hoochwoert) actief uit dat het een rijk Romeins verleden heeft. In 2021 werden de verschillende fasen van het fort onder het Kerkplein (*castellum Laurium*) toegevoegd als UNESCO-werelderfgoed. Deze inzet heeft de gemeente landelijke bekendheid gegeven op dit gebied.

2.1 Vrijstellingenbeleid wordt geregeld in het geactualiseerde archeologiebeleid

De huidige vrijstellingsregel onder voorwaarden voor plangebieden tot 2.500 m2 is een aanvullend beleidsdocument op het archeologiebeleid en zorgt voor extra regeldruk bij vergunningverlening. Het hanteren van één beleidsdocument, het geactualiseerde archeologiebeleid zorgt voor helderheid in het proces.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

1.1 Door voortschrijdend inzicht wijkt de nieuwe kaart op een aantal punten af van de oude kaart, waardoor vaker onderzoekseisen moeten worden gesteld.

Het amendement Ronnes bij de Omgevingswet vraagt, via een aanscherping van artikel 2.28, dat in het Omgevingsplan regels worden gesteld aan bekende én aan aantoonbaar te verwachten archeologische waarden. Met de nieuwe kaart is hiermee een actueel gemeentedeckend beeld verkregen. Daaruit blijkt dat per saldo een grotere inspanning gedaan moet worden om ons erfgoed adequaat te kunnen beschermen bij de ruimtelijke opgaven.

1.2 De raad heeft mogelijkheden om af te wijken van het voorgestelde beleid.

De raad stelt de kaders van het beleid vast. Daarin heeft de raad vrijheid. Dit betekent dat de raad wijzigingen kan aanbrengen in de voorgestelde vrijstellingsgrenzen. Het college stelt voor het om archeologiebeleid vorm te geven op de voorgestelde wijze, op basis van onderzoek door een hiertoe deskundig bureau en overleg met overlegpartners. U kunt afwijken van het voorgestelde beleid. Het risico daarvan is dat bij het verruimen van de vrijstellingsgrenzen

archeologische resten ongezien kunnen worden vergraven. Daarnaast zorgt het voor een financieel risico voor de gemeente. De wettelijke zorgplicht voor het archeologisch erfgoed ligt bij de gemeente. Bij het doen van archeologische 'toevalsvondsten' is de gemeente probleemeigenaar. De raad geeft door middel van het archeologiebeleid de kaders mee voor het bestemmingsplan. Het college heeft de bevoegdheid om hiervan, in de uitvoering, af te wijken.

1.3 De nieuwe beleidskaart heeft nog geen juridische rechtskracht.

Hiervoor is een verankering nodig via het bestemmingsplan of toekomstige omgevingsplan. Dit zal via een paraplubestemmingsplan worden geregeld welke op dit moment wordt voorbereid. Op dit bestemmingsplan zal formele inspraak plaatsvinden.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Bij het uitvoeren van archeologisch onderzoek geldt het 'de veroorzaker betaalt- principe'. De kosten liggen dus bij de partij die de bodem gaat verstoren. De ambtelijke inzet wordt bekostigd uit de heffing van leges, de individuele projectbudgetten en de regulieren uren van het team Ruimtelijke Plannen

Communicatie

Het geactualiseerde archeologiebeleid dient te worden gepubliceerd op overheid.nl. De vaststelling van het beleid wordt gecommuniceerd op de gemeentelijke informatiepagina, op de gemeentelijke website, in de gemeentelijke nieuwsbrief en via sociale media

Vervolgproces

Na vaststelling van het geactualiseerde archeologiebeleid zijn de volgende uit te voeren werkzaamheden beoogd:

1. Het opnemen van het beleid in een Parapluplan. Dit zal aansluitend aan de vaststelling gebeuren en voor 1 januari 2023 (inwerkingtreding Omgevingswet) gereed zijn. Dit wordt uitgevoerd door een marktpartij in opdracht van het team Ruimtelijke Plannen.
2. Het verwerken van het beleid in het op te stellen Omgevingsplan van Woerden. Dit vindt plaats binnen de reguliere uren van het team Ruimtelijke Plannen.
3. Het verwerken ervan in de reeds opgestelde Omgevingsvisie van Woerden. Dit vindt plaats binnen de reguliere uren van het team Ruimtelijke Plannen

Bevoegdheid raad

- Artikel 147 lid 2 juncto artikel 108, eerste lid van de Gemeentewet

Bijlagen

1. Boer, G.H./K. Leijnse/J.M.J. Willems, N. Warmerdam, 2022:

- D/22/072614 - V200036_beleidskaart_centrum_A3_nieuw_1SEPT 2022
- D/22/072613 - V200036_beleidskaart_Woerden_A0_nieuw_1SEPT 2022

2. D/22/072615 - Boer, G.H./K. Leijnse/J.M.J. Willems, N. Warmerdam, 2022: Gemeente Woerden Archeologische verwachtings- en beleidskaart (BAAC-rapport V-20.0036), augustus 2022.

3. Kaartbijlagen:

- D/22/072616 - B1_V200036_inventarisatiekaart_centrum A3
- D/22/072617 - B2_V200036_verwachtingskaart_centrum A3
- D/22/072618 - B3_V200036_limes_centrum_A3
- D/22/072619 - B4_V200036_landschap_jager-verzamelaars_A3
- D/22/072620 - B5_V200036_landschap_vroege landbouwers_A3

- D/22/072621 - B6_V200036_landschap_late_landbouwers_A3
 - D/22/072622 - B7_V200036_landschap_staatsamenleving_A3
 - D/22/072623 - B8_V200036_cultuurhistorische_relictenkaart_centrum_A3
 - D/22/072624 - Cat 1_archeologische vindplaatsen
 - D/22/072625 - Cat 2_romeinse schepen
 - D/22/072626 - Cat 3_Woerden_catalogus onderzoeken
 - D/22/072628 - Cat 4_amk-terreinen
 - D/22/072629 - Cat 5_archeologische rijksmonumenten
 - D/22/072630 - Cat 6_conflictarcheologie_Woerden
 - D/22/072631 - Cat 7_verdwenen molens
 - D/22/072632 - KB1_V200036_inventarisatiekaart_A0
 - D/22/072633 - KB2_V200036_verwachtingskaart_A0
 - D/22/072634 - KB3_V20036_limeszone_A1
 - D/22/072635 - KB4_V200036_cultuurhistorische_relictenkaart_A0
 - D/22/072636 - KB5_V200036_Woerden conflictarcheologie_A0
 - D/22/072637 - KB6_V200036_beleidskaart Woerden Waterbodems_A0
4. D/22/072638 - Vrijstellingsregeling onder voorwaarden voor plangebied tot 2.500 m2.

D/22/072735 - Raadsbesluit