

**B&W ADVIES**

Kenmerk: 13BW000485

Nr.:

Datum ambtelijk voorstel:

4 november 2013

Onderwerp:

Evaluatie Archeologie en Cultureel Erfgoed

Te besluiten:

1. In te stemmen met de evaluatie en aanbevelingen.
2. Een startnotitie op te laten stellen in het tweede kwartaal van 2014 en vast te laten stellen door de raad. Met deze startnotitie wordt het huidige beleidskader voor archeologie en cultureel erfgoed geactualiseerd, inclusief de onderliggende archeologische beleidskaarten, aan de hand van de aanbevelingen uit het evaluatierapport.
3. De evaluatie ter kennisname door te sturen aan de raad.

Team/ behandelend ambtenaar:

TKW / G. Frederiks

Status advies:

openbaar

Portefeuillehouder:

F.H.G.M. Witjes

gezien:
Datum b&w-vergadering:

10 december 2013

Ingewonnen advies andere teams:

TBR, TVG, TIF

In voorbereidende vergadering:

N.v.t.

Ingewonnen advies/informatie extern:

Regioarcheoloog, provincie Gelderland, Historische vereniging Marithaime, RBT-KAN, enkele doelgroepen van het beleid

In raadsvergadering: N.v.t.**Ingewonnen advies adviseurs:****Regelgeving, delegatie of mandaat:** N.v.t.**Advies TKW:** N.v.t.

	Akkoord	Bespreken	Opmerkingen
Burgemeester			
G.C. Koopmans-Jacobs			
F.M.J. van Rooijen			
F.H.G.M. Witjes			
R.W. Mooij			
Gemeentesecretaris			
J. van der Heide (TM)			

Besluit b&w

— Akkoord met advies. — 10/12 2013.

Bijlagen:

Rapport Beleidsevaluatie Archeologie en Cultureel Erfgoed (Corsa: 13INT03451)

Toelichting

1. Aanleiding / Probleemstelling

In 2009 is het erfgoedbeleid geactualiseerd met de vaststelling van de Startnota archeologisch monumentenzorg Overbetuwe, evenals bijbehorende archeologische kaarten. In de Startnota is opgenomen dat het beleid na een startperiode geëvalueerd dient te worden in 2012. Dit evaluatiemoment is vastgelegd in de jaarplanning voor evaluaties. Door een actualisering van deze jaarplanning is de beleidsevaluatie Archeologie en Cultureel Erfgoed doorgeschoven naar 2013.

De beleidsevaluatie Archeologie en Cultureel Erfgoed heeft veel raakvlakken met de tussenrapportage van het recreatie- en toerismebeleid. Beide documenten worden daarom gelijktijdig aan het college aangeboden.

2. Aansluiting bij collegeprogramma('s)

Landschap en recreëren
Reguliere werkzaamheden

3. Doelstelling en beoogd effect

Het uitvoeren van een beleidsevaluatie Archeologie en Cultureel Erfgoed met de volgende onderzoeksvraag:

"In hoeverre zijn de doelen voor archeologie en cultureel erfgoed dankzij het huidige beleid bereikt en in hoeverre is dit beleid houdbaar voor de komende beleidsperiode 2014 - 2018?"

4. Ingewonnen adviezen/informatie

- A. Vakteams: TBR, TVG, TIF
- B. Extern: Regioarcheoloog, provincie Gelderland, Historische vereniging Marithaime, RBT-KAN, enkele doelgroepen van het beleid
- C. Adviseurs: N.v.t
- D. Team Kwaliteit: N.v.t.

5. Ambtelijk advies aan het college

De evaluatie laat zien dat de uitvoering van het archeologiebeleid en cultureel erfgoed op orde is. De gemeente voldoet aan de wettelijke taken en maakt daarbij gebruik van haar beleidsvrijheid om het beleid aan de lokale omstandigheden aan te passen. Deze aanpak draagt bij aan een gerichte bescherming van archeologie en cultureel erfgoed in Overbetuwe. Daarnaast draagt het gebruik van de beleidsvrijheid bij aan het verminderen van de administratieve lasten voor de initiatiefnemer.

Het evaluatierapport is als bijlage toegevoegd aan dit B&W-advies (13INT03451). In het rapport zijn verschillende conclusies en aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen uit de evaluatie zijn onder te verdelen in: beleid, organisatie en uitvoering. Hieronder geven we per veld de belangrijkste aanbevelingen:

Beleid

- Stel in het tweede kwartaal van 2014 een startnotitie op, die als basis dient voor de actualisering van het beleid voor archeologie en erfgoedverordening, inclusief de onderliggende archeologische beleidskaarten. De evaluatie van het archeologiebeleid geeft mede richting aan de opzet voor de startnotitie en het nieuwe beleid. Een optie is om het nieuwe beleidskader samen met de gemeente Lingewaard op te stellen. Door de regionalisering in het archeologiebeleid en de intentie van beide gemeenten om meer samen te gaan werken, is het een optie die het waard is om te onderzoeken.

- Actualiseer het huidige beleidskader in 2014, bestaande uit bijgewerkte doelstellingen en indicatoren, uitvoeringsplan en een evaluatievoorstel.

Organisatie

- Borg het archeologiebeleid binnen de organisatie, met als doel om:
 - a. de voortgang van het archeologiebeleid te monitoren,
 - b. een afgewogen keuze in projecten te maken,
 - c. afstemming te zoeken tussen naastgelegen beleidsvelden,
 - d. deel te nemen aan regionale overleggen,
 - e. opdracht te verstrekken aan de regioarcheoloog.

Uitvoering

- Lift mee op de regionaliseringstrend die kansen biedt om de zichtbaarheid van archeologie te vergroten. Denk hierbij aan de inzet van de regioarcheoloog, maar ook aan de regionale kennisagenda en erfgoedkringen. Haak aan bij regionale projecten waar archeologie een bijdrage levert aan de lokale economie. Archeologie en economie kunnen voor een aantrekkelijke werking van bezoekers naar de gemeente zorgen. Gebruik in deze projecten nieuwe media om het archeologische verhaal toegankelijk en uitnodigend te brengen. Daarnaast komen door archeologische onderzoeken jaarlijks bijzondere archeologische vondsten aan het daglicht die kansen bieden om de gemeente op de cultuurhistorische kaart te zetten.
- De archeologische waarden in het Overbetuwe grondgebied trekken veel amateurarcheologen met metaaldetectoren aan. In de bodem zijn echter ook nog veel explosieven uit de Tweede Wereldoorlog te vinden, die door metaaldetectoren worden getraceerd. Als explosieven worden gevonden, dan bergt de opruimingsdienst deze. De burgemeester en politie zijn daarbij verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid van omwonenden en voorbijgangers. Door het detectorverbod weer op te nemen in de gemeentelijke verordening (APV), is de openbare orde en veiligheid ten aanzien van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog in de bodem beter te handhaven. En door het metaaldetectorverbod op gelijke wijze op te stellen als het APV-verbod van omliggende gemeenten, ontstaat uniformiteit in de regelgeving in de regio.
- Verbeter het toezicht op de uitvoering van archeologiebeleid op basis van risicoanalyse en prioriteitstelling en maak het toezicht onderdeel van het 'Samenhangelend handhavingbeleid' van de gemeente.

6. Middelen

a. Communicatie

Is er een communicatieplan over dit onderwerp? N.v.t.
Zo nee, waarom niet?
Heeft er al communicatie plaatsgevonden?
Zo ja, welke communicatie heeft er al plaatsgevonden?
Welke in- en externe doelgroepen worden er over het besluit geïnformeerd?
Het besluit wordt ter kennisname aan de raad gestuurd en intern worden de betrokken vakteams geïnformeerd.
Hoe wordt het voorstel gecommuniceerd?
N.v.t.

b. Juridisch

Wie is het bevoegde bestuursorgaan? college
Is er een beslistermijn van toepassing? nee
Zo ja, voor welke datum moet het besluit bekend worden gemaakt? N.v.t.
Is bekendmaking van het besluit verplicht? nee
Zo ja, hoe wordt het besluit (te zijner tijd) bekendgemaakt?
N.v.t.
Is mededeling van het besluit verplicht? nee
Zo ja, hoe wordt het besluit (te zijner tijd) meegedeeld?

c. Financieel

Het actualiseren van het beleidskader en de beleidskaarten kan binnen de reguliere middelen worden uitgevoerd.

7. Uitvoering en evaluatie

Het opstellen van een startnotitie voor het actualiseren van het beleidskader en de beleidskaarten staat gepland voor het tweede kwartaal van 2014.

Beleidsevaluatie Archeologie en Cultureel Erfgoed

Gerbrand Frederiks

Team Kwaliteit

Oktober 2013

gemeente **Overbetuwe**



INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk	Inhoud	Pagina
	Samenvatting	3
1	Inleiding	4
2	Onderzoekskader	5
3	Bevindingen	7
3.1	Doelbereiking	7
3.2	Wettelijke, beleidsmatige en financiële kader	16
3.3	Regionale en landelijke ontwikkeling	18
3.4	Lokale ontwikkelingen	18
3.5	Toekomstige ontwikkelingen	21
4	Conclusies	23
5	Aanbevelingen	25
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	27
Bijlage 2	Schematische weergave onderzoeksmodel	28

SAMENVATTING

De gemeente Overbetuwe kent een lange bewoningsgeschiedenis met uitzonderlijke archeologische vondsten die terug voeren tot in de Romeinse tijd en ijzertijd. Sinds de invoering van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) in 2007 ligt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van archeologisch erfgoed bij de gemeente. Al in 2005 heeft de gemeente Overbetuwe met het Erfgoedplan haar beschermingsbeleid vastgelegd. In 2009 is dit beleid geactualiseerd met de Startnota archeologische monumentenzorg en Beleids- en Advieskaarten. Deze beleidsnota is in 2013 geëvalueerd en de bevindingen zijn in het voorliggende rapport beschreven.

Bevindingen evaluatie

Het archeologiebeleid bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds zijn er doelen opgesteld die de bescherming van de archeologische monumentenzorg regelen. De gemeente heeft deze wettelijke uitvoeringstaak op orde. Anderzijds zijn er beleidsdoelen geformuleerd om het archeologische erfgoed beter zichtbaar te maken en te koppelen aan lokale economie en andere beleidsvelden zoals recreatie & toerisme, cultuur en educatie. Hieraan heeft de gemeente op bescheiden wijze invulling gegeven in de afgelopen beleidsperiode.

De beleidsnota is opgezet als een Startnota om de volgende beleidsnota op te stellen op basis van een regionale onderzoeks- en selectieagenda. Dit voornemen past niet meer in de huidige werkwijze; de aanpak is te rigide. De gemeente Overbetuwe wil archeologisch maatwerk leveren bij aanvragen. Dit zal het uitgangspunt zijn voor het te actualiseren archeologiebeleid. Daarnaast zal het beleid gericht moeten zijn op verdere regionalisering van het archeologiebeleid en op het beter zichtbaar maken van de archeologische waarden.

Beleidsvrijheid

Voor het uitvoeren van het archeologiebeleid zoekt Overbetuwe naar een middenweg tussen bescherming van archeologische waarden en ruimte geven voor ontwikkeling. Hiervoor beschikt de gemeente over beleidsvrijheid om, binnen de grenzen van de wet, zelf invulling te geven aan de bescherming, die recht doet aan de lokale omstandigheden en archeologische waarden. De Beleids- en Advieskaart biedt initiatiefnemers strikte maar duidelijke informatie over de archeologische (verwachtings)waarde en de daarmee samenhangende onderzoeksverplichting. Om passend onderzoek uit te laten voeren zal de initiatiefnemer in vooroverleg moeten gaan met de gemeente. De aanvragende partijen waarderen deze samenwerkingsbereidheid en meedenkende houding van de gemeente Overbetuwe. Het toezicht op het naleven van de onderzoeksvoorwaarden is nu nog ondermaats en te ad hoc.

Regionalisering

Om archeologische waarden beter zichtbaar te maken zal de gemeente verder moeten gaan in de regionalisering van het archeologiebeleid. Door samenwerking met andere gemeenten en provincie kan kwalitatief betere bescherming worden geboden en kunnen sterkere projecten worden uitgevoerd. Overbetuwe dient hiervoor aansluiting te zoeken bij de regionale ontwikkelingen, de regionale kennisagenda's en erfgoedkringen. Continuering in de samenwerking met de regioarcheoloog past hier ook bij.

Uitvoering

Om uitvoering te geven aan het archeologiebeleid, dient er een beleidsmedewerker verantwoordelijkheid te krijgen voor de borging. Onder deze verantwoordelijkheid valt: het actualiseren van beleid, bewaken van de voortgang, beoordelen van beleidsvragen en projecten, deelnemen aan (regionale) overleggen en andere beleidsgerichte zaken. De beleidsactualisering bestaat uit het nieuw formuleren van beleidsdoelen, inclusief indicatoren om doelbereiking te kunnen meten. Voor het zichtbaar maken van archeologische waarden ligt de nadruk op samenwerking in de regio en met andere beleidsvelden, waarbij het benutten van archeologie voor de lokale economie een van de uitgangspunten vormt.

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding (1.1), onderzoeksopdracht (1.2) en leeswijzer (1.3) beschreven.

1.1 Aanleiding

Overbetuwe: land van Elstar, Ceasar, Rijn en Waal. In het logo van de gemeente komt onder andere het rijke historische verleden van de gemeente tot uiting. Dit verleden met Germanen, Bataven, Romeinen dat doorloopt tot na de Tweede Wereldoorlog heeft in de gemeente haar sporen achtergelaten in de vorm van archeologische waarden en cultuurhistorische monumenten.

Om deze waarden en monumenten te beschermen is Overbetuwe begin 2000 gestart met het formuleren van erfgoedbeleid op het gebied van monumenten en archeologie en het ontwikkelen van een lange termijn visie op dit beleidsveld. Door de vondst van een Romeinse tempel op de bouwlocatie van de woonwijk Westeraam is destijds het inzicht gekomen dat andere op stapel staande (woningbouw)projecten meer waardevolle archeologie kunnen blootleggen. Het erfgoedbeleid beschermt de cultuurhistorische waarden volgens de Europese regelgeving (Verdrag van Valletta).

In 2005 is het Erfgoedplan Overbetuwe 'Sleutel tot de schatkist' door de raad vastgesteld. Dit erfgoedplan geeft een integraal kader met beleidsvoornemens om het cultuurhistorische erfgoed:

- beter te verankeren in de ruimtelijke planvorming,
- beter zichtbaar te maken in de gemeente, en
- de educatieve en recreatieve waarde ervan te verhogen.

Daarnaast zijn er digitale kaarten opgesteld waarop de vastgestelde archeologische en monumentale waarden en verwachtingswaarden zijn aangegeven.

Het erfgoedbeleid heeft enerzijds het doel om archeologische waarden te beschermen, anderzijds geeft de beleidsvrijheid van de gemeente ruimte voor economische en gebiedsontwikkeling door eigen regels op te stellen voor werkzaamheden in de bodem voor bouw, bedrijvigheid, etc., waarin de lokale omstandigheden zijn meegenomen.

In 2009 is het erfgoedbeleid geactualiseerd met de vaststelling van de Startnota archeologische monumentenzorg Overbetuwe, evenals de archeologische kaarten. Daarnaast is de Erfgoedverordening geactualiseerd in 2009 en 2011 en is de Specifieke subsidieregeling cultureel erfgoed ook geactualiseerd in 2011. In de Startnota is opgenomen dat het beleid na een startperiode geëvalueerd dient te worden in 2012. Dit evaluatiemoment is vastgelegd in de jaarplanning voor evaluaties. Door een actualisering van deze jaarplanning is de beleidsvaluatie Archeologie en Cultureel Erfgoed doorgeschoven naar 2013.

1.2 Opdrachtgever en onderzoeker

De bestuurlijke opdrachtgever van dit onderzoek is het college van burgemeester en wethouders. Aanspreekpunt binnen het college is Frits Witjes, wethouder.

De onderzoeker is Gerbrand Frederiks, medewerker van het team Kwaliteit.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is kort het onderzoekskader voor de evaluatie geschetst, waarna in hoofdstuk 3 de bevindingen uit het evaluatieonderzoek zijn beschreven. Hoofdstuk 4 en 5 bevatten respectievelijk de conclusies en aanbevelingen.

2. ONDERZOEKSKADER

In dit hoofdstuk staan de vraagstelling (2.1), afbakening (2.2), en aanpak (2.3) van het evaluatieonderzoek.

2.1 Vraagstelling

De *hoofdvraag* van deze beleidsevaluatie is:

“In hoeverre zijn de doelen voor archeologie en cultureel erfgoed dankzij het huidige beleid bereikt en in hoeverre is dit beleid houdbaar voor de komende beleidsperiode 2014 - 2018?”

Om hier een antwoord op te kunnen geven is de hoofdvraag uitgewerkt in deelvragen.

1. Welke doelen en resultaten zijn er met de Startnota Archeologische Monumentenzorg Overbetuwe uit 2009 in de afgelopen beleidsperiode behaald?
Op welke wijze is aan de algemene actiepunten vorm gegeven, voor wat betreft de uitvoering Startnota en regionale onderzoeks- en selectieagenda?
 - a. Op welke wijze zijn de archeologische waarden inzichtelijk gemaakt?
 - b. Is archeologische monumentenzorg volwaardig geïntegreerd in de gemeentelijke planvorming?
 - c. Op welke wijze is bijdrage van archeologie aan de economie versterkt?
 - d. Op welke wijze worden de archeologische waarden duurzaam bijgehouden?
 - e. Op welke wijze is het archeologisch besef en draagvlak vergroot?
2. Wat zijn de wettelijke taken? Zijn er voldoende middelen (financieel en personeel) om de wettelijke taken en het beleid uit te kunnen voeren? Wat is het financiële kader voor de uitvoering van het beleid?
3. Wat waren de relevante landelijke en regionale ontwikkelingen voor archeologie en cultureel erfgoed gedurende de afgelopen beleidsperiode? Was de gemeente in staat om uitvoering te geven aan deze ontwikkelingen met het Erfgoedplan inclusief actualisering van beleid en verordening?
4. Wat waren de relevante ontwikkelingen binnen de gemeente voor archeologie en cultureel erfgoed gedurende de afgelopen beleidsperiode? Welke wensen over archeologische bescherming zijn er uit de samenleving (via inspraak en via de gemeenteraad) naar voren gekomen en hoe heeft de gemeente hier gevolg aan gegeven? Hoe beoordelen de betrokkenen de klantvriendelijkheid (externe gerichtheid) van de gemeente op dit vlak?
5. Wat zijn de toekomstige ontwikkelingen binnen de gemeente Overbetuwe en op regionaal niveau die consequenties kunnen hebben voor het archeologiebeleid? En welke nieuwe doelstellingen of concrete acties levert dit op?

2.2 Afbakening

De evaluatie gaat specifiek over het beleid voor archeologie en cultureel erfgoed, maar heeft ook een sterke samenhang met het beleid voor cultuur, recreatie en toerisme. Om de samenhang beter zichtbaar te maken wordt de evaluatie van het erfgoedbeleid gelijktijdig uitgevoerd met de tussenrapportages van de Cultuurnota en de nota Recreatie en Toerisme.

De gemeentelijke monumenten maken een beperkt onderdeel uit van de evaluatie, buiten de regels uit de ‘Erfgoedverordening’ en de ‘specifieke subsidieregeling cultureel erfgoed’ heeft de gemeente geen beleid hiervoor opgesteld. Voor monumenten beschikt de gemeente over een aanwijzingsmogelijkheid en een monumentenlijst met een overzicht van alle aangewezen monumenten. Het beoordelingskader en werkwijze voor gemeentelijke en rijksmonumenten en gemeentelijke stads- en dorpsgezichten is opgenomen in de

Erfgoedverordening. Van deze aanwijzingsmogelijkheid is in de afgelopen beleidsperiode weinig gebruik gemaakt¹.

2.3 Onderzoeksaanpak

Voor de gegevensverzameling van dit onderzoek zijn documentanalyses en interviews uitgevoerd. De documentanalyse is uitgevoerd op beleidsdocumenten en wettelijke kaders en regelingen. De interviews zijn met in- en extern betrokkenen uit het beleidsveld gehouden. De betrokken personen en documenten die we voor dit onderzoek hebben geraadpleegd zijn opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek is uitgevoerd in het derde en vierde kwartaal 2013. De bevindingen zijn opgenomen in het voorliggende rapport. Het rapport is aangeboden aan het college.

¹ In de afgelopen beleidsperiode heeft de gemeente 1 pand aangewezen als gemeentelijk monument en het Rijk heeft 1 gebied aangewezen als Rijks archeologisch monument. Daarnaast zijn twee verzoeken om een pand van de gemeentelijke monumentenlijst te halen en 1 verzoek om een pand op deze lijst te krijgen door de gemeente afgewezen.

3. BEVINDINGEN

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van de beleidsdoelen weer en de bevindingen voor de vijf deelvragen van de beleidsvaluatie. Op basis van deze bevindingen geven we in hoofdstuk 4 antwoord op de hoofdvraag van de beleidsvaluatie.

3.1 Doelbereiking

Deelvraag 1

Welke doelen en resultaten zijn er met de Startnota Archeologische Monumentenzorg Overbetuwe uit 2009 in de afgelopen beleidsperiode behaald?

Op welke wijze is aan de algemene actiepunten vorm gegeven, voor wat betreft de uitvoering Startnota en regionale onderzoeks- en selectieagenda?

- a) *Op welke wijze zijn de archeologische waarden inzichtelijk gemaakt?*
- b) *Is archeologische monumentenzorg volwaardig geïntegreerd in de gemeentelijke planvorming?*
- c) *Op welke wijze is bijdrage van archeologie aan de economie versterkt?*
- d) *Op welke wijze worden de archeologische waarden duurzaam bijgehouden?*
- e) *Op welke wijze is het archeologisch besef en draagvlak vergroot?*

De Startnota 'archeologische monumentenzorg' is opgesteld als een beslisdocument. Er zijn beleidsvoornemens en –doelstellingen geformuleerd die een concrete vertaling hebben gekregen in beslis- en actiepunten. Deze beslis- en actiepunten vormen de opmaat voor nieuw op te stellen beleid. Ondanks de concrete formulering zijn er geen indicatoren benoemd, waarmee vastgesteld kan worden of de doelen ook bereikt worden.

De beslis- en actiepunten geven uitvoering aan de beleidsdoelen voor de periode 2009 - 2013. Voor deze evaluatie zijn deze beslis- en actiepunten onderzocht. Het gaat hierbij om vijf beleidsdoelstellingen, die in deze paragraaf onder a) tot en met e) zijn beschreven, en algemene beslis- en actiepunten. Als laatste geven we de behaalde resultaten van het beleid weer.

a) Doelstelling 1: Maak archeologische waarden inzichtelijk

Na de actualisering van het beleid met de Startnota uit 2009 heeft de gemeente verschillende instrumenten aangepast en geactualiseerd om de archeologische waarden beter inzichtelijk te maken. Met de volgende beleidsdocumenten, digitale kaarten en verordeningen geeft de gemeente vorm aan de zorg- en informatieplicht:

- Erfgoedplan (2005), dit plan geldt nog steeds als onderlegger voor een gebiedsgerichte aanpak en inspiratie voor projecten voor archeologie en monumentenzorg meestal in samenhang met educatie, cultuur en recreatie en landelijke ontwikkeling.
- Startnota archeologische monumentenzorg Overbetuwe (2009); hierin is het vigerende beleid verwoord en zijn concrete beslis- en actiepunten opgenomen.
- Archeologisch beleid van de gemeente Overbetuwe (actualisatie 2009) inclusief archeologische beleidskaarten bestaande uit de gemeentelijke Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart en de Archeologische Beleids- en Advieskaart. De Beleids- en Advieskaart is als publiekversie beschikbaar op de website van de gemeente. Tevens is de Beleids- en Advieskaart de onderlegger voor het actualiseren van bestemmingsplannen en voor bestemmingsplannen voor nieuwe ontwikkelingen. De kaart geeft op hoofdlijnen de verwachtingswaarde en onderzoeksverplichting aan.
- Erfgoedverordening gemeente Overbetuwe (2011), waarin de gemeentelijke regels zijn opgenomen voor archeologisch onderzoek en monumentenbeheer.
- Specifieke subsidieregeling cultureel erfgoed gemeente Betuwe (2011)

- Gemeentelijke Monumentenlijst, overzicht van alle aangewezen monument in de gemeente.

De gemeente maakt gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van de landelijke lijn uit de Monumentenwet. Deze beleidsvrijheid resulteert in de meeste gevallen in een gunstige uitwerking voor de initiatiefnemer: hoe lager de archeologische verwachting, hoe groter de oppervlakte van het initiatief kan zijn voordat er archeologisch onderzoek wordt gevraagd. In enkele gevallen is de gemeente wel strenger dan de wet, het gaat hierbij om de randzones rondom beschermde rijksmonumenten. Deze bescherming biedt betere bescherming voor de waardevolle gebieden rondom een monument. Deze beleidsvrijheid is visueel inzichtelijk gemaakt via de Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart en de Archeologische Beleids- en Advieskaart.

Daarnaast werkt de gemeente voor haar onderzoek volgens het trechtermodel: als eerste wordt beoordeeld of met de goedkoopste en minst gedetailleerde onderzoeken volstaan kan worden, bij toenemende verwachtingen nemen ook de onderzoeksmethodieken en -kosten toe. Met deze aanpak komen de onderzoekskosten voor de initiatiefnemer, om de archeologische waarden inzichtelijk te maken, meer in balans met de (verwachte) archeologische waarden. Een zorgvuldig onderzoeksproces is van belang, omdat de gemeente verantwoordelijk kan worden gehouden voor de gevolgen van onvolledig en ondeugdelijk onderzoek. In bijlage 2 is een schema van het trechtermodel opgenomen.

Beleids- en Advieskaart

De gemeente voldoet aan de zorg- en informatieplicht, die de Wet Kenbaarheid publiekrechtelijk beperkingen onroerende zaken (WKpb) onder andere stelt. De archeologische Beleids- en Advieskaart is gekoppeld aan Flexiweb, het Geografisch Informatie Systeem (GIS) van de gemeente, en deze kaart is voor iedereen te downloaden als pdf-bestand vanaf de website. Op de website zijn de kaarten geplaatst op de webpagina over het beleidsveld 'sport, recreatie en toerisme'. Voor externen is dit niet de meest logische vindplaats, aangezien initiatiefnemers vooral in de bouw en gebiedsontwikkeling zitten.

De Beleids- en Advieskaart dient driejaarlijks een update te krijgen in samenwerking met de regioarcheoloog. De laatste update dateert van 2009. Op basis van het huidige beleid dient op korte termijn een update van de Beleids- en Advieskaart door de raad te worden vastgesteld en op de website te worden geplaatst.

Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart

Het archeologische beleid van de gemeente maakt onderscheid in zes categorieën die zijn weergegeven op de Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart. Per categorie is een onderzoeksverplichting opgenomen. De hele gemeente is ingedeeld volgens de zes (kleur)categorieën. Deze werkwijze is vastomlijnd en strikter dan andere gemeenten in de regio, waardoor de ruimte om in te spelen op de specifieke omstandigheden bij een aanvraag kleiner is. Een risico van deze aanpak is dat initiatiefnemers op basis van de informatie uit het bestemmingsplan en de Beleids- en Advieskaart zelfstandig archeologisch onderzoek laten uitvoeren, met de kans dat niet het juiste onderzoek wordt uitgevoerd en onnodige kosten worden gemaakt. Om dit te voorkomen dienen initiatiefnemers na consultatie van het bestemmingsplan in vooroverleg te gaan met de gemeente, in het bijzonder de regioarcheoloog, om het juiste onderzoek te laten uitvoeren. Het uitvoeren van een vooroverleg geeft specifiek informatie en verlaagt de administratieve lasten van de aanvrager. Een nadeel is dat deze werkwijze voor de gemeente meer tijd en budget vraagt.

In aanvulling op de Waarden en Verwachtingenkaart beschikt de regioarcheoloog over een gedetailleerde GIS-kaart met waarden en verwachtingswaarden voor archeologie en cultuurhistorische monumenten. Na zijn aantreden is de regioarcheoloog begonnen om de actuele aanvullingen op zijn kaart bij te houden. Op de aanvullende kaart staan de

archeologische onderzoeken die binnen de gemeente zijn uitgevoerd, inclusief het bijhouden van bevindingen, advies en voorwaarden. Daarmee biedt deze aanvullende kaart van de Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart actuele en steeds nauwkeuriger informatie, met als resultaat dat het erfgoed steeds beter te waarderen en daarmee te beschermen is. Hoe nauwkeuriger de kaart, hoe beter de initiatiefnemers en gebiedsontwikkelaars geïnformeerd kunnen worden.

Opmerkelijk is dat deze gedetailleerde kaart niet beschikbaar is op het gemeentelijke netwerk, maar alleen op het eigen netwerk van de regioarcheoloog. De regioarcheoloog kan als enige informatie van de kaart aanleveren, waardoor het informatiesysteem persoonsafhankelijk en kwetsbaar is en niet goed toegankelijk voor gemeentelijke medewerkers. De kaart is tot op heden niet aan het gemeentelijke Flexiweb gekoppeld, omdat uitvoeringen beleid elkaar niet voldoende hebben opgezocht om dit kenbaar te maken. Het toegankelijk maken van deze kaart geldt alleen voor intern gebruik en is niet geschikt voor openbare publicatie. De kaart bevat teveel gevoelige informatie over mogelijke archeologische vindplaatsen die misbruikt kan worden door 'amateur archeologen' om waardevol materiaal onrechtmatig weg te halen. Het team Informatie geeft aan een voorkeur te hebben voor het beheren van de Waarden en Verwachtingenkaart, omdat daarmee de actualiteit, metadata en intellectueel eigendom bij de gemeente komen te liggen. Daarnaast biedt het beheer van de kaart ook mogelijkheden om onderzoeksrapporten intern te goed gedocumenteerd te registreren, zowel in de Waarden en Verwachtingenkaart als in Corsa.

De Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart maakt een koppeling tussen landschap en de kans op archeologie. Deze koppeling werkt goed tot aan het tijdperk waar dijken de vorm van het landschap gingen bepalen. Na de bedijking blijven de menselijke handelingen meer op dezelfde locatie, hierdoor is niet helder uit de kaart te halen uit welke periode er archeologische waarden te verwachten zijn. De Beleids- en Advieskaart is een vereenvoudigde weergave van de Waarden en Verwachtingenkaart, hierdoor zijn de archeologisch waardevolle gebieden uit de Tweede Wereldoorlog niet terug te vinden. Deze tekortkoming dient bij de volgende actualisatie opgenomen te worden.

b) Doelstelling 2: Integreer archeologie volwaardig in gemeentelijke planvorming

De integratie van archeologie in de planvorming krijgt uitvoering door de Beleids- en Advieskaart juridisch-planologisch te verwerken in het bestemmingsplan. De bescherming van archeologie en monumentenzorg wordt geregeld via dubbelbestemmingen in het bestemmingsplan. Archeologiebescherming is daarmee een onderdeel in het ruimtelijke beleid en voor omgevingsvergunningen voor bouwen en uitvoeren van werken of werkzaamheden.

De gemeente heeft op dit moment haar bestemmingsplannen geactualiseerd op enkele kleine gebieden na waar nog geen ontwikkelingen zijn. Daarmee is archeologische bescherming via de bestemmingsplannen geregeld. Voor de gebieden die in een overgangssituatie zitten, is de archeologische bescherming geregeld in de Startnota, Beleids- en Advieskaart en Erfgoedverordening. De verwachting is dat voor 2015 deze plannen afgerond zijn. Bestemmingsplannen dienen elke tien jaar geactualiseerd te worden. In een actualisatieplan en ook een bestemmingsplan voor een nieuwe ontwikkeling wordt de meest recente Beleids- en Advieskaart verwerkt.

Bestemmingsplanproces

Bij de actualisatie van bestemmingsplannen wordt onder andere team Vergunningen betrokken om de juiste en meest recente gegevens voor archeologie op te nemen. Team Vergunningen wil deze inbreng beter verankerd zien in de werkprocessen. Door in de voorontwerpfase van het bestemmingsplanproces archeologische informatie aan te leveren en in de definitieve ontwerpfase te controleren op de verwerking, worden fouten voorkomen.

In de afgelopen beleidsperiode heeft het ontbreken van een waarborging en controlemoment bij het definitief ontwerp geleid tot onvolledige verwerking van informatie. Ondanks deze onzorgvuldigheid, biedt de Beleids- en Advieskaart en het beleid nog wel mogelijkheden om beschermingseisen aan een initiatief te stellen.

Sloopmelding

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de sloopvergunning gewijzigd in een melding achteraf. Het Rijk heeft in de Wabo voor deze aanpassing gekozen omdat het bijdraagt aan minder regelgeving voor initiatiefnemers. Een nadeel van deze aanpassing is dat de archeologische monumenten bij sloopwerkzaamheden minder goed beschermd zijn. Vanuit archeologische perspectief zijn er mogelijkheden om de belangrijkste gebieden aan te wijzen als gemeentelijk monument, bijvoorbeeld: oude dorpskernen en oude woongronden. Met deze beschermde status is het mogelijk om bij sloopwerkzaamheden voorwaarden te verbinden in een omgevingsvergunning. Het college kiest op dit moment niet voor deze beschermingsoptie, omdat de extra bescherming beperkt is en de maatregel leidt tot een ongewenste toename in regelgeving en administratieve lasten.

Toezicht en handhaving

De archeologische onderzoeksrapporten worden opgeslagen in het archief en verwerkt in de Waarden en Verwachtingenkaart van de regioarcheoloog. De ontsluiting van onderzoeken uit het archief is nog onvoldoende, omdat ze op onjuiste wijze zijn gearchiveerd. Het terugvinden van onderzoeken in Corsica is een tijdrovende activiteit en daardoor is een administratieve controle lastig uit te voeren.

In de Waarden en Verwachtingenkaart zijn ook onderzoeksrapporten opgeslagen. In deze rapporten staan aanbevelingen opgenomen voor vervolgonderzoek of specifieke voorwaarden bij graaf- en bouwwerkzaamheden. Tot nu toe ontbreekt het aan een systeem van toezicht en handhaving op deze aanbevelingen en voorwaarden. In de afgelopen beleidsperiode heeft dit bijvoorbeeld geleid tot bouwwerkzaamheden, terwijl er nog nader onderzoek uitgevoerd moest worden. Incidenteel wordt er vanuit team Vergunningen toezicht gehouden op graafwerkzaamheden die in uitvoering zijn. Hiermee zijn echter niet alle toezichtstaken gedekt en wordt er niet risicogericht toezicht gehouden. Met de recente vaststelling van het 'Samenhangend Handhavingsbeleid gemeente Overbetuwe 2014 – 2019' liggen er mogelijkheden om het toezicht op monumenten en beschermde archeologische gebieden vorm te geven, zowel met gebiedsgericht als met objectgericht toezicht.

c) Doelstelling 3: Versterk de archeologische bijdrage aan de economie

Archeologie kan een bijdrage leveren aan de benutting en versterking van de lokale economie. Om hier een invulling aan te geven zijn in het erfgoedbeleid beslis- en actiepunten opgenomen.

Vermarkting archeologie

Om de beleving en waardering van de leefomgeving te vergroten heeft de gemeente verschillende projecten in de afgelopen beleidsperiode uitgevoerd waar economie en archeologie samen komen. Het gaat hierbij om de vrijetijdseconomie: toeristisch-recreatieve projecten zoals het ontwikkelen van nieuwe archeologische en cultuurhistorische wandel- en fietsroutes. Deze routes hebben als doel om meer bezoekers te trekken en terug te laten komen. Enkele opvallende projecten zijn:

- Onder de Grote Kerk in Elst is een archeologisch waardevolle Gallo-Romeinse tempel inzichtelijk gemaakt met informatieborden.
- Verbeelding van een Romeinse weg in Driel, inclusief informatievoorziening, kunstwerken, banken en parkeergelegenheid.

- Historisch Belevingsnetwerk 'Spannende geschiedenis'; wandel en fietsroutes bijvoorbeeld met QR codes voor smartphones opgesteld in samenwerking met het Regionaal Bureau voor Toerisme Knooppunt Arnhem Nijmegen (RBT KAN). Enkele voorbeelden:
 - o Themaroutes over Romeinen en Bataven; Middeleeuwen & Hertogdom Gelre, Buitenplaatsen & landgoederen, en Leven langs de Linie;
 - o Fietsroutes langs de Limes; de noordelijke grens van het Romeinse Rijk is inzichtelijk gemaakt via routes en informatieborden;
 - o Liberation route met 'luisterkeien' over de bevrijdingsroute van de Tweede Wereldoorlog.
- Woerden, veilige oorden bij hoogwater. Inspiratieboek voor woerdbewoners.
- Wandelroutes langs onder andere cultuurhistorische plaatsen in Oosterhout.
- Romeins kunstwerk 'Non plus ultra' op de Randwijkse Rijndijk om de Limes, de grens van het Romeinse Rijk aan te geven. Dit project heeft de gemeente in samenwerking met de provincie Gelderland uitgevoerd.

De gemeente werkt volgens een integrale aanpak, waarbij in een project meerdere beleidsvelden worden bediend, bijvoorbeeld: recreatie, toerisme, cultuur en archeologie. Deze aanpak past binnen een integrale werkwijze waarbij meerdere beleidsdoelen binnen een project worden behaald en elkaar versterken. Op deze wijze worden budgetten efficiënt ingezet. Gedurende de beleidsperiode is er geen vaste beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor het archeologiebeleid en die structureel invulling geeft aan het zichtbaar maken van archeologische monumentenzorg. In deze periode zijn er in beperkte mate nieuwe 'archeologische projecten' opgepakt die gekoppeld zijn aan de toeristisch-recreatieve sector.

Recreatiekaart

Om het archeologisch en cultuurhistorisch toerisme te bevorderen is in 2009 een "recreatiekaart" gemaakt, waarop de belangrijkste archeologische en cultuurhistorische informatie wordt weergegeven. Deze publieksvriendelijke overzichtskaart met afbeeldingen van opmerkelijke archeologische vondsten uit de Romeinse tijd is te vinden op de gemeentelijke website.

d) Doelstelling 4: Houd archeologische waarden duurzaam in stand

Duurzame instandhouding van archeologische waarden krijgt uitvoering door administratieve bescherming, in planvorming (zie onder b) en door fysieke bescherming. Voor het duurzaam in stand houden heeft de gemeente verschillende beslis- en actiepunten in het erfgoedbeleid opgenomen, maar deze hebben in de afgelopen beleidsperiode beperkt aandacht gekregen.

Onderhoudssubsidie en -contract

De gemeente heeft in de afgelopen beleidsperiode een subsidieregeling in het leven geroepen om fysieke beschermingsmaatregelen op archeologische terreinen financieel mogelijk te maken. Daarnaast zijn voortvloeiend uit de actiepunten enkele beheer- en onderhoudscontracten afgesloten met de Stichting Archeologische Monumentenwacht Nederland. Deze stichting is failliet en op dit moment is nog niet duidelijk hoe met het beheer wordt omgegaan.

Ontwerp- en inrichtingsopgaven

Aan het bevorderen van ontwerp- en inrichtingsopgaven van cultuurhistorisch en archeologisch erfgoed en het archeologievriendelijk bouwen te promoten is in de afgelopen beleidsperiode minimaal invulling gegeven. Voortvloeiend uit onderzoeksrapporten kunnen voorwaarden aan het ontwerp en bouwwerkzaamheden worden gesteld. Deze beleidsacties zijn geen onderdeel van de taakuitvoering door de gemeente en hiervoor is geen budget beschikbaar gesteld of een project voor opgestart in de afgelopen beleidsperiode.

Aanwijzing AMK-terreinen

Archeologische Monumentenkaart(AMK)-terreinen zijn terreinen rondom een rijksmonument die niet door het Rijk beschermd worden, maar wel een archeologische verwachtingswaarde hebben. Als actiepunt is in de Startnota opgenomen dat niet-wettelijk beschermde AMK-terreinen rondom een rijksmonument aangewezen dienen te worden als gemeentelijk archeologisch monument. De bescherming is in Overbetuwe in de afgelopen beleidsperiode op andere wijze vorm gegeven: de bescherming is opgenomen in de Beleids- en Advieskaart en in het bestemmingsplan.

Metaaldetectorverbod

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is destijds een metaaldetectorverbod opgenomen, zoals het actiepunt uit de beleidsnota aangaf. Maar door een niet handhaafbare formulering in de APV-regel en omwille van deregulering, is het hele verbod in de afgelopen beleidsperiode geschrapt. Door het ontbreken van deze regel is er een groter risico voor de openbare orde en veiligheid ontstaan en wijkt de gemeente Overbetuwe af van de omliggende gemeenten.

In het grondgebied van Overbetuwe zijn nog veel explosieven uit de Tweede Wereldoorlog in de bodem te vinden. Met metaaldetectoren zijn deze explosieven op te sporen. Als explosieven worden gevonden, dan dient de politie ingeschakeld te worden voor de berging en het waarborgen van de openbare orde en veiligheid van omwonenden en voorbijgangers. Daarmee is het ook een verantwoordelijkheid van de gemeente. Door een metaaldetectorverbod, dat overeenkomt met het APV-verbod in omliggende gemeenten, opnieuw in de APV op te nemen, kan de openbare orde en veiligheid beter worden gehandhaafd.

e) Doelstelling 5: Vergroot het archeologisch besef en draagvlak

Het vergroten van het archeologische besef en draagvlak hangt sterk samen met het zichtbaar maken van archeologie en het koppelen aan de lokale economie (zie a en c). Vooral in de projecten die archeologie zichtbaar maken is het vergroten van besef en draagvlak een onderdeel. Met de kanteling legt de gemeente meer verantwoordelijkheid bij het maatschappelijk veld. Dat betekent dat de gemeente niet altijd de kosten van het zichtbaar maken en het onder de aandacht brengen van de archeologische vondsten gaat betalen. Met de huidige aanpak zoeken de gemeente, initiatiefnemer en andere betrokken partijen in onderlinge afstemming naar financieringsmogelijkheden om de archeologische vondsten zichtbaar te maken.

Het toeristisch-recreatief en educatief ontsluiten van archeologie vindt plaats door de projecten die zijn opgestart rondom archeologische routes. Hieronder zijn de actiepunten weergegeven die bijdragen aan het vergroten van het archeologisch besef en draagvlak. Deze actiepunten zijn voor het merendeel niet opgepakt door het ontbreken van een beleidsmedewerker archeologie. Onderwerpen die zijn blijven liggen:

- een communicatieplan met plan van aanpak per doelgroep en onderwerp
- ontwikkelen van lesbrieven voor de bovenbouw van het lager onderwijs en de eerste klassen van het voorgezet onderwijs
- actieve informatievoorziening en publieksvoorlichting bij opgravingen
- publieksgerichte acties rondom archeologisch onderzoek bevorderen en financieel mogelijk maken
- vaste presentatie over de archeologische geschiedenis in het museale deel van de Grote Kerk in Elst realiseren en tijdelijke tentoonstellingen bevorderen en financieel mogelijk maken.

Overbetuwe kent veel historische kringen waar de gemeente met regelmaat mee samenwerkt. De samenwerking bestaat uit het uitwisselen van archeologische

gebiedskennis voor historisch veldonderzoek. En het verlenen van toestemming voor veldonderzoek door leden van historische kringen en het doorgeven van informatie over archeologische vondsten. Daarnaast heeft de regioarcheoloog een lezing gehouden bij een historische kring.

Het onderwijs is niet actief benaderd om lesbrieven te ontwikkelen. In de afgelopen beleidsperiode was een basisschool betrokken bij de opening van de Romeinse Limes, zij hebben ook in hun lesprogramma specifiek aandacht besteed aan de Romeinse tijd.

Algemene beslis- en actiepunten: aanzet gemeentelijke AMZ-agenda & selectiebeleid en regioarcheoloog

Onderzoeks- en selectieagenda

Twee beleidsvoornemens uit de beleidsnota zijn het opstellen van een gemeentelijke agenda voor archeologische monumentenzorg (AMZ) en van een selectiebeleid onder regie van de regioarcheoloog. Het voornemen is om op basis van de evaluatie en een regionale onderzoeks- en selectieagenda voor archeologische monumentenzorg (AMZ agenda) een nieuwe gemeentelijke beleidsnota voor archeologie en monumentenzorg op te stellen met doelen voor het (middel)lange termijn.

Aan deze beleidsvoornemens is deels invulling gegeven met het opstellen van de Beleids- en Advieskaart en de Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart. Het verder invullen van de onderzoeks- en selectieagenda wordt door verschillende betrokkenen binnen de gemeente afgeraden, zij zien dit niet als een wenselijke ontwikkeling. Een gemeentelijke AMZ onderzoeks- en selectieagenda kan op basis van de kennis uit GIS gebieden aanwijzen, waar - bij een archeologische onderzoeksverplichting - gericht op een specifieke tijdsperiode wordt gezocht. Met het vaststellen van een onderzoeks- en selectieagenda kunnen regels worden opgesteld die leiden tot vernietiging van archeologische waarden uit andere periodes. De regioarcheoloog is niet bekend met de regierol zoals die in de Startnota is beschreven. Ook is hij geen voorstander van deze aanpak, omdat op voorhand niet is vast te stellen welke waarden in de bodem zitten. Het huidige beleid is om maatwerk te leveren: om te weten wat er in de bodem zit, zal eerst onderzoek gedaan moeten worden.

Op regionaal en provinciaal niveau wordt met de regioarcheologen wel gewerkt aan een regionale kennisagenda. Voor Overbetuwe is dat de Kennisagenda Rivierengebied. Deze kennisagenda deelt de regio in naar archeologische periode en complextype (bundeling van sporen en vondsten). Deze agenda wordt niet gebruikt als selectieagenda voor onderzoek, maar faciliteert bij het opstellen van programma's van eisen en plannen van aanpak voor archeologisch onderzoek.

Resultaten Startnota

Het archeologiebeleid kent resultaten in de vorm van archeologische onderzoeken en daadwerkelijke archeologische vondsten.

Archeologische onderzoeken

De gemeente hanteert een aanpak waarbij wordt beoordeeld op basis van archeologische kennis en de Waarden en Verwachtingenkaart of nader onderzoek nodig is. Door deze aanpak hoeft, naar inschatting van team Vergunningen, circa de helft van alle aanvragen geen onderzoek uit te voeren en worden kosten bespaard voor initiatiefnemers.

Voor aanvragen die wel onderzoek moeten uitvoeren wordt met een trechtermodel gewerkt, om te bepalen welk onderzoek uitgevoerd gaat worden. Deze onderzoeken variëren van lichte booronderzoeken tot zware onderzoeksbegeleiding. In onderstaande tabel 1 zijn de resultaten van de onderzoeksverplichting weergegeven.

Tabel 1: Uitgevoerde archeologische onderzoeken in gemeente Overbetuwe

Soort onderzoek	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 *
Bureauonderzoek	-	3	-	3	1	5	5	-	3
Booronderzoek	18	14	19	19	26	18	16	16	9
Proefsleuven	3	5	2	5	-	6	5	1	1
Opgraving	1	1	-	3	-	4	1	1	-
Begeleiding	1	-	-	1	-	3	1	1	-
Totaal	23	23	21	31	27	36	28	19	13

*) Voor 2013 zijn de cijfers tot 1 juli weergegeven.

De tabel laat zien dat het aantal archeologische onderzoeken in eerste instantie toenemen door de wettelijke verplichting uit 2007 en dat het effect van de financiële crisis van 2008 met een vertraging doorwerkt en terug is te zien in een afname van bouwplannen vanaf 2012.

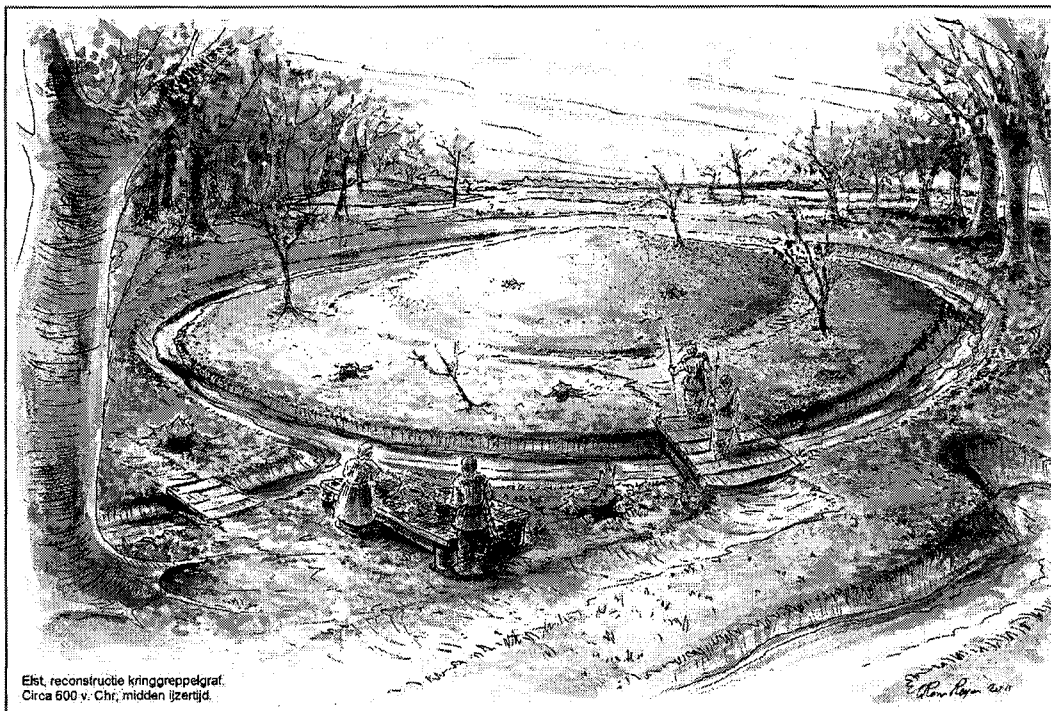
Op basis van deze cijfers is te zien dat de 'trechteraanpak' van de gemeente werkt. Gemeente Overbetuwe kenmerkt zich doordat ze meer dan gemiddeld rijk is aan archeologie. Dit zou betekenen dat de gemeente meer opgravingen ten opzichte van het aantal vooronderzoeken moet hebben. Uit landelijk onderzoek blijkt dat 1 op de 14 booronderzoeken tot een opgraving leidt, in Overbetuwe is dat 1 op de 16 in de afgelopen twee jaar. Deze score wordt behaald doordat de gemeente maatwerk levert bij de aanvragen en constructief overleg te voeren met de initiatiefnemer. Dit leidt tot oplossingen als ophogen in plaats van graven of het treffen van aanpassingen in de plan- of bouwfase. Dit leidt tot minder kosten voor de initiatiefnemers. Daarbij draagt minder opgravingen bij aan het streven om archeologische waarde in de bodem ('in situ') te bewaren.

Archeologische vondsten

Enkele voorbeelden van opmerkelijke archeologische vondsten in de afgelopen beleidsperiode zijn in het onderstaande kader weergegeven.

Kinggreppelgraf (bij bouw Albert Heijn in Elst)

Met een doorsnede van 32 m behoort de gevonden kringgreppel tot de vijf grootste grafstructuren uit de middenijzertijd in Nederland en België, en is het tot dusver de meest noordelijk van deze groep.



Elst, reconstructie kringgreppelgraf.
Circa 600 v. Chr, midden ijzertijd.

Reconstructie van de grafheuvel uit de middenijzertijd (R.Reijnen).

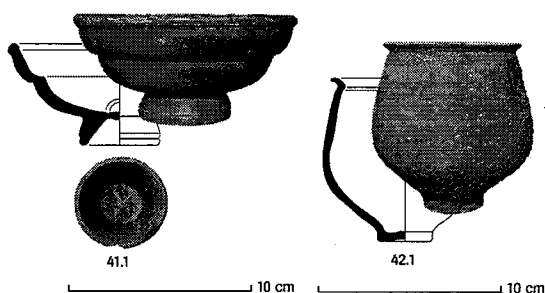
Elementen van een nederzetting

Een groot gebouw, eveneens uit de ijzertijd, onder de laatste nieuwbouw in de Westeraam. Zowel de afmetingen als de locatie zijn bijzonder. De dichtstbijzijnde parallel is in Geleen.

Een dubbele gracht uit de middeleeuwen, ten noorden van de Grote Kerk, aan de Prinses Irenestraat in Elst, kan wijzen op een versterkte huisplaats in middeleeuws Elst. Een dergelijk gebouw was tot nu toe onbekend of onverwacht in het centrum.

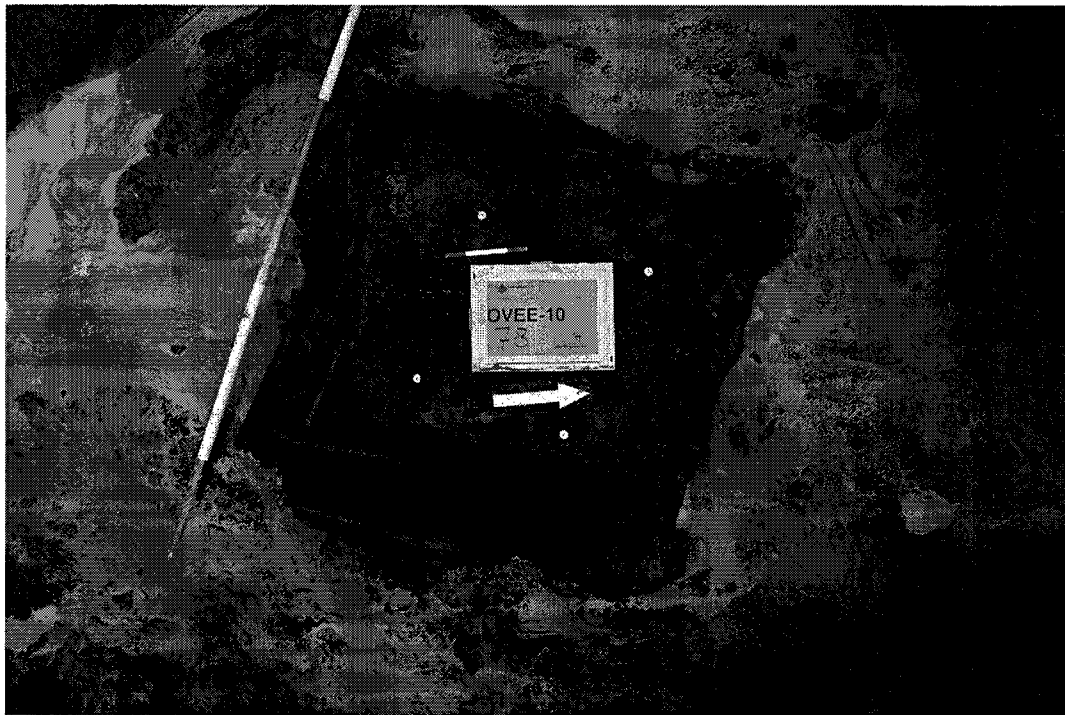
Een andere middeleeuwse nederzetting is bij recent onderzoek in Lijnden aan het licht gekomen. Aan de noordkant van de Tobbenhof werden resten van een Romeinse nederzetting verwacht, maar naast oudere ijzertijd sporen kwam hier opvallend veel materiaal uit de 10^{de} en 11^{de} eeuw naar boven. De vele sporen wijzen op een grotere en intensief gebruikte nederzetting. Een enkel fragment wijst zelfs op de Merovingische tijd.

Belangwekkende vondsten uit de Romeinse in Valburg, project Molenzicht. Daar is een grafveld uit de Romeinse tijd aangetroffen.



Enkele aardewerkvondsten uit het grafveld Molenzicht

Naast dat grafveld bleek er ook een nederzetting aanwezig te zijn uit de laat Romeinse tijd. Van enkele waterputten bleek na 1700 jaar nog een deel van de houten constructie bewaard te zijn.



Valburg, Molenzicht. Onderkant Romeinse waterput.

3.2 Wettelijke, beleidsmatige en financiële kader

Deelvraag 2

Wat zijn de wettelijke taken? Zijn er voldoende middelen (financieel en personeel) om de wettelijke taken en het beleid uit te kunnen voeren? Wat is het financiële kader voor de uitvoering van het beleid

De uitvoering van het archeologisch en cultuurhistorisch beleid is gebaseerd op Europese wetgeving en op strategisch beleid van het Rijks, de provinciale en de gemeente. De gemeente zet financiële en personele middelen in om uitvoering te geven aan het beleid.

Wettelijk kader

Nederland heeft in 1992 het Verdrag van Malta (ook wel Conventie van Valletta) ondertekend. Het Verdrag van Malta heeft als doel het archeologisch erfgoed in de bodem beter te beschermen. De uitgangspunten van het Verdrag van Malta zijn in 2007 opgenomen in de Nederlandse wetgeving en staan in: de Monumentenwet 1988, de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz uit 2007), Wet op de ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Tracewet, Ontgrondingenwet en Woningwet.

Op basis van de Wamz (2007) en de Monumentenwet 1988 (2007) is de gemeente verplicht om haar archeologische waarden en monumenten te beschermen. Het uitgangspunt van deze wetgeving is het behoud van archeologische waarden in situ (in de bodem) bij ruimtelijke ontwikkelingen. Als deze niet in de bodem bewaard kunnen worden, dan betaalt de verstoorder de kosten van de opgraving en het documenteren van de vondsten. Daarnaast heeft het Rijk wettelijke taken om gebouwde en groene monumenten te beschermen. De wet geeft regels voor het uitvoeren archeologische onderzoek en geeft het de mogelijkheid om objecten aan te wijzen als beschermd monument.

Strategisch beleidskader

Naast de wettelijke taken vloeit het archeologisch monumentenbeleid ook voort uit de verschillende strategische beleidskaders:

- **Rijk:** Voor het rijksbeleid over cultuurhistorisch erfgoed is het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen bevoegd gezag. De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het rijksbeleid en de uitvoering en handhaving van de Monumentenwet. Het beleidskader wordt gevormd door Nota Belvédère (1999 – 2009), Nota Ruimte en de Ecologische Hoofdstructuur.
- **Provincie:** De provincie is bevoegd gezag voor het provinciaal cultuurhistorisch beleid, ze heeft onder andere de bevoegdheid om archeologische attentiegebieden aan te wijzen die waardevol zijn en door de geldende bestemmingsplannen onvoldoende beschermd worden. De provincie Gelderland heeft met beleidskaders Belvoir 1, 2 en 3 voor de periode 2000 – 2012 achtereenvolgens drie kadernota's opgesteld voor het cultuurhistorisch beleid in de provincie en de cultuurhistorische opgaven per regio beschreven. Naast het beleid heeft de provincie in deze periode subsidieregelingen beschikbaar gesteld voor het behoud en onderhoud van archeologisch erfgoed. Voor de periode 2013 – 2016 heeft de provincie het Cultuur en Erfgoedprogramma opgesteld. Een ander provinciaal beleidskader is het Streekplan.
- **Gemeente:** Het gemeentelijke beleidskader wordt gevormd door de doorwerking van bovenstaande beleidskaders. Daarnaast beschikt de gemeente over beleidsvrijheid om op onderdelen zelf invulling te geven aan het cultuurhistorisch beleid. Het strategische beleidskader voor cultuurhistorisch erfgoed binnen de gemeente wordt gegeven door: Toekomstvisie+, Programma Landschap en Recreëren,

Landschapsontwikkelingsplan (LOP), Cultuurnota, Nota Recreatie en Toerisme, bestemmingsplannen, etc.

De doorwerking van wettelijke en beleidskaders is opgenomen in de Startnota Archeologische monumentenzorg en de ruimtelijke consequenties van deze kaders en de rijks- en provinciale kaarten zijn opgenomen in de gemeentelijke Beleids- en Advieskaart.

Financieel kader

Budget bescherming archeologisch erfgoed

Het budget voor bescherming van archeologisch erfgoed bedraagt momenteel € 25.000. Dit budget wordt alleen gebruikt voor inhuur van externen, zoals de regioarcheoloog. Tot 2013 werd er € 10.000 gereserveerd in het gemeentelijk archeologiefonds met als bestemming subsidiëring van archeologische kosten die in redelijkheid niet door de verstoorder te betalen waren. Dit fonds is in de voorgaande jaren nauwelijks gebruikt en daarom is deze post opgeheven en kunnen aanvragen voor tegemoetkoming in de kosten vanaf 2013 via een collegevoorstel uit de algemene middelen worden aangevraagd. Daarnaast wordt op projectmatige basis samengewerkt met de beleidsvelden cultuur, recreatie, educatie, landschapsontwikkeling, etc. en worden ook andere budgetten benut. Deze eenmalige projecten worden vrijwel altijd met cofinanciering door de provincie of het Rijk uitgevoerd. Enkele uitgevoerde projecten zijn in paragraaf 3.1.c van deze evaluatie beschreven.

Budget bescherming monumenten

Het structurele budget voor het onderhoud van monumenten bedraagt vanaf 2012 € 21.500. Dit budget is bestemd voor het in stand houden van gemeentelijke monumenten. Elk jaar wordt dit bedrag verdeeld onder alle aanvragers volgens een gelijk percentage van de aanvraag. Bij meer aanvragers zal het gesubsidieerde bedrag per aanvrager lager worden. Het subsidiebedrag is in de afgelopen beleidsperiode vanwege bezuinigingen gehalveerd. Dit betekent dat monumentenbezitters nu een kleiner gedeelte van hun onderhoudskosten vergoed krijgen dan in de periode voor 2012.

Uit de evaluatie blijkt dat er financiële middelen zijn om uitvoering te geven aan de wettelijke taken voor de archeologische monumentenzorg. Projecten die de zichtbaarheid vergroten en subsidies om de archeologische waarden en monumenten te onderhouden worden ingediend bij het budget Programma nieuwe lasten (PNL). Deze projecten zijn vaak op een integrale wijze vorm gegeven, waarbij doelen uit meerdere beleidsvelden bereikt worden en budgetten op een efficiëntere wijze worden ingezet.

Personele middelen

Voor de aspecten rondom de vergunningverlening zijn de personele middelen binnen het team Vergunningen geregeld. Binnen deze middelen kunnen de taken als in- en externe advisering, vooroverleg en vergunningverlening worden uitgevoerd. Het toezicht op de uitvoering van de voorschriften is nog beperkt en valt ook onder team Vergunningen en niet onder toezicht en handhaving van het team Veiligheid. Verder is er geen beleidsmedewerker verantwoordelijk voor archeologiebeleid. Binnen de organisatie wordt deze situatie als onduidelijk ervaren, het is niet helder wie de keuzes maakt in projecten en wie welke taken uitvoert. Momenteel worden die op ad hoc basis uitgevoerd door team Vergunningen, team Beleidsrealisatie en door de regioarcheoloog. Door het ontbreken van een beleidsmedewerker archeologie blijven verzoeken liggen, loopt de gemeente kans om aansluiting en financiering mis te lopen in regionale projecten. Deze regionale projecten bieden kansen ook voor de toeristisch-recreatieve sector.

Regioarcheoloog

De regioarcheoloog ondersteunt de gemeente Overbetuwe vanaf 1 juli 2010. Daarnaast werkt hij momenteel voor acht andere gemeenten in de regio Nijmegen. Zijn inbreng is medegefinancierd door de provincie Gelderland. Het takenpakket van de regioarcheoloog is

breed omschreven en bestaat onder andere uit: het beoordelen van offertes en onderzoeken, adviseren in planvorming en aan projectleiders, (mee)schrijven aan beleid, informeren van initiatiefnemers, bestuurders, raadsleden, burgers en derden. In de startperiode was hij een dag per week intern op het gemeentekantoor van Overbetuwe, waardoor de lijnen met beleid, vergunningverlening en uitvoering kort waren. Na de reorganisatie wordt de regioarcheoloog per opdracht ingehuurd door het team Vergunningen, waardoor hij minder frequent aanwezig is. Hij werkt niet rechtstreeks vanuit de beleidsopdracht zoals die in het archeologiebeleid is beschreven, en is niet bekend met deze beleidsopgaven. De, momenteel niet ingevulde functie van, beleidsmedewerker archeologie te kan hier een rol in vervullen. Daarnaast geeft team Beleidsrealisatie aan, dat de regioarcheoloog vanuit zijn functie ook meer initiatief kan nemen voor verbetering van de beleidsontwikkeling en –realisatie binnen Overbetuwe.

Het contract met de regioarcheoloog is afgelopen en de gemeente onderzoekt of een voortzetting van de samenwerking met de regioarcheoloog haalbaar en betaalbaar is. De provincie biedt de mogelijkheid voor meefinanciering tot en met het jaar 2017 (zie § 3.5).

3.3 Regionale en landelijke ontwikkelingen

Deelvraag 3

Wat waren de relevante landelijke en regionale ontwikkelingen voor archeologie en cultureel erfgoed gedurende de afgelopen beleidsperiode? Was de gemeente in staat om uitvoering te geven aan deze ontwikkelingen met het Erfgoedplan inclusief actualisering van beleid en verordening?

De belangrijkste ontwikkelingen op landelijk en regionaal niveau in de afgelopen beleidsperiode waren de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de actualisatie van de bestemmingsplannen. Aan beide ontwikkelingen heeft de gemeente voor wat betreft het archeologiebeleid uitvoering gegeven en heeft de gemeente de zaken op orde.

Belangrijke trend in de afgelopen beleidsperiode is de decentralisatie van rijks- en provinciale taken in de archeologische monumentenzorg. Het Rijk decentraliseert het Monumentenonderhoud van rijksmonumenten. De decentralisatie van de provincie richt zich op de subsidieregeling. De provincie verstrekt per juli 2013 geen subsidies meer aan particulieren, deze subsidie verloopt nu via de gemeente. De gemeente fungeert als doorgeefluik voor de provinciale subsidie. De gemeente heeft de mogelijkheid om een keer per jaar een subsidieaanvraag te doen bij de provincie. Voor de gemeente levert dit minder werk op.

Een andere trend is regionalisering van het archeologiebeleid. Veel gemeenten zijn te klein om goed invulling te kunnen geven aan de taken van het archeologiebeleid en zoeken samenwerking in de regio. Projecten om archeologie zichtbaar te maken overstijgen vaak de gemeentegrens. De regioarcheoloog is ook een voorbeeld van de regionaliseringstrend.

3.4 Lokale ontwikkelingen

Deelvraag 4

Wat waren de relevante ontwikkelingen binnen de gemeente voor archeologie en cultureel erfgoed gedurende de afgelopen beleidsperiode? Welke wensen over archeologische bescherming zijn er uit de samenleving (via inspraak en via de gemeenteraad) naar voren gekomen en hoe heeft de gemeente hier gevolg aan gegeven? Hoe beoordelen de betrokkenen de klantvriendelijkheid (externe gerichtheid) van de gemeente op dit vlak?

Lokale ontwikkelingen

Enkele ontwikkelingen binnen de gemeenten in de afgelopen beleidsperiode waren:

- Grootschalige projecten
- Reorganisatie gemeente

Het archeologiebeleid past niet goed op grootschalige bouwprojecten, de onderzoeksverplichtingen zijn goed werkbaar voor kleinschalige activiteiten op perceelsniveau. Grootschalige bouwprojecten en gebiedsontwikkeling zijn vooral in de periode voor 2009 uitgevoerd. In de afgelopen beleidsperiode is de gebiedsontwikkeling voor het Park Lingezegen een van de weinige grootschalige projecten geweest. Voor Park Lingezegen zijn de betrokken partijen tot een maatwerk oplossing gekomen. Om grootschalige aanpassingen mogelijk te maken is geen beleidswijziging nodig.

Na de reorganisatie is er een organisatorische scheiding gekomen tussen de beleidsontwikkeling, beleidsrealisatie en vergunningverlening. Hierdoor is beleid en uitvoering (ook fysiek) verder uit elkaar komen te liggen en waardoor wederzijdse informatievoorziening minder snel tot stand komt in vergelijking met de situatie voor de reorganisatie. Wel liggen er op beleidsniveau kansen om meer integraal te werken, door projecten in samenwerking met aangrenzende beleidsvelden.

Vanuit team Vergunningen is waardering voor het oprichten van de regiekamer binnen gemeentelijke organisatie. Deze kamer is een winstpunt ten opzichte van de oude situatie toen deze kamer niet bestond. Door de proactieve en integrale aanpak in de regiekamer zijn al in de startfase de nodige maatregelen te treffen, zodat je in de uitvoeringsfase niet in de problemen komt. Hier heeft het archeologiebeleid ook baat bij.

Vragen uit de samenleving

Bij een bestemmingsplanwijziging voor het buitengebied in 2013 zijn er vragen van bewoners en boomkwekers gekomen over de archeologische onderzoeksverplichting. De boomkwekers vreesden dat ze elke keer bij het rooien en planten van bomen te maken kregen met het archeologiebeleid en onderzoeksverplichtingen. Deze lezing bleek niet juist. Alleen nieuwe ingrepen in de bodem toetst de gemeente aan de regels van het bestemmingsplan. Bestaande werken en werkzaamheden worden niet getoetst en kunnen gewoon doorgang vinden. De gemeente heeft de resultaten besproken met leden van de gemeenteraad en de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), en ze heeft een nieuwsbrief opgesteld voor bewoners en boomkwekers. In deze brief is de uitleg rondom archeologiebeleid in het buitengebied beschreven.

Beoordeling klantvriendelijkheid gemeente

In het kader van de beleidsvaluatie hebben we enkele externen geïnterviewd die in de afgelopen beleidsperiode zijn betrokken bij initiatieven waar het archeologiebeleid op van toepassing was. Het gaat hierbij om personen met de volgende functies: bouwkundig tekenaar, architect, bouwprocesleider, projectmanager gebiedsontwikkeling en archeologisch adviseur.

De algemene tendens uit de interviews is, dat initiatiefnemers 'niet zitten te wachten' op extra archeologisch onderzoek. Dit onderzoek brengt een langere planningstermijn en extra kosten met zich mee. Tegelijkertijd zijn de initiatiefnemers zich bewust van de geldende regels en in dat geval kiezen ze er voor om afspraken te maken. Voor de initiatiefnemers is het van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium te weten of er archeologische waarden worden verwacht, dan is het vaak nog mogelijk om de planning aan te passen.

Alle geïnterviewden waarderen de gemeente Overbetuwe voor haar bereidheid tot samenwerking. Het is dan wel van belang dat de initiatiefnemer zelf het gesprek aangaat met de gemeente. De informatie uit het bestemmingsplan is voor velen het startpunt om te beoordelen wat de beperkingen zijn. Deze informatie is toegankelijk en goed vindbaar op de gemeentelijke website. Om exact te weten welke voorwaarden gesteld worden aan een archeologisch onderzoek, gaan de geïnterviewden in vooroverleg met de gemeente. De geïnterviewden geven aan dat de gemeente zich constructief en flexibel opstelt. Een andere positief punt is dat afspraken met de gemeente worden nagekomen, dit

blijkt bij andere gemeenten niet altijd het geval te zijn. En vergunningen zijn tijdig aangeleverd door de gemeente.

Twee geïnterviewden waren betrokken bij het archeologisch onderzoek in Park Lingezen, dat afwijkend is ten opzichte van andere, meer standaard initiatieven. Door de gebiedsgrootte was het archeologiebeleid niet goed toepasbaar; de kosten voor archeologisch onderzoek stonden niet in verhouding staan met de totale projectkosten. Na een moeizame start is in onderling overleg tot een uitvoerbare maatwerkoplossing gekomen tussen de projectorganisatie van Park Lingezen, gemeenten Lingewaard en Overbetuwe, provincie Gelderland en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Op basis van een specifiek onderzoeksmodel zijn de archeologische onderzoeken in dit gebied uitgevoerd.

Aanbeveling vanuit de initiatiefnemers zijn:

- Verkorten van de doorlooptijd na de vooroverleggen, door sneller besluiten te nemen en deze bekend te maken.
- Betere afstemming binnen de gemeente, met één stem praten om te voorkomen dat verschillende teams met andere conclusies komen. Hierbij werd wel aangegeven dat Overbetuwe dit beter doet dan andere gemeenten.
- Voor grootschalige projecten moeten aparte afspraken gemaakt worden om archeologische waarden te beschermen waarbij de onderzoekskosten in verhouding staan tot de totaalkosten. Gericht onderzoek dat betaalbaar is en recht doet aan de archeologische verwachtingswaarde, zonder dat grote projecten een uitzonderingspositie verwerven.

Burgerwaardering van archeologie en monumentenzorg

In het voorjaar van 2013 is een peiling onder burgers van Overbetuwe uitgevoerd in het kader van het onderzoek 'Waar staat je gemeente'.

De burgers van Overbetuwe die deelnamen in de steekproef geven het beleidsveld 'Monumenten en musea'² een 6,2. Daarmee zijn ze 'gemiddeld tevreden' (tussen 5,5 en 7) op een 5-puntsschaal van (zeer) tevreden – neutraal – (zeer) ontevreden. Hiervan is 1% zeer tevreden, 14% tevreden en 39% neutraal. Het beleidsveld scoort wel het laagste in vergelijking met de andere beleidsvelden: 3% van de steekproef heeft dit thema in de top 5 gezet. Als dit beleidsveld wordt bekeken vanuit de gemeentelijke financiën dan geeft de gemeente minimaal 10% minder geld uit dan verwacht kan worden op basis van het ijkpunt. Het ijkpunt voor de financiën zijn de uitgaven van de gemeenten ten opzichte van de IFLO norm (Informatie Financiën Lokale en provinciale Overheden)³.

Samengevat kennen de burgers van Overbetuwe aan het beleidsveld 'Monumenten en musea' een relatief lage prioriteit toe. Dit komt overeen met het uitgavenpatroon van de gemeente voor dit beleidsveld dat ook lager ligt dan verwacht op basis van het landelijke ijkpunt.

Kanttekening: De burgers geven een waardering op basis van de vraag wat de 5 belangrijkste beleidsvelden zijn. Hier komen vrijwel altijd dezelfde onderwerpen naar boven, wat daarmee niet direct iets zegt over de prioriteit van de andere beleidsvelden. Verder lijken de respondenten (ook bij andere gemeenten) geneigd te zijn om de vragen gemiddeld en gematigd te beantwoorden, waardoor de uitkomsten dicht bij elkaar komen te liggen.

² Het onderhouden van monumenten en het (financieel) bijdragen aan musea.

³ In de systematiek van het IFLO wordt per gemeente berekend hoeveel het ministerie van BZK verwacht dat een gemeente per thema uitgeeft en worden gemeenten ingedeeld bij soortgenoten die qua sociale structuur en centrumfunctie overeenkomen.

3.5 Toekomstige ontwikkelingen

Deelvraag 5

Wat zijn de toekomstige ontwikkelingen binnen de gemeente Overbetuwe en op regionaal niveau die consequenties kunnen hebben voor het archeologiebeleid? En welke nieuwe doelstellingen of concrete acties levert dit op?

Ontwikkelingen in de gemeente Overbetuwe die van invloed kunnen zijn op het archeologisch beleid, zijn minder urgent dan een decennium geleden. Door de economische recessie is de vraag naar grootschalige woningbouwprojecten en ontwikkeling van bedrijventerreinen sterk verminderd. Toch zijn er een aantal ontwikkelingen waarbij het archeologiebeleid van toepassing is, enkele voorbeelden van deze ontwikkelingen binnen de gemeente zijn:

- Doortrekken van de A15 en ontwikkeling knooppunt Ressen: heeft voor een klein stuk ook betrekking op het Overbetuwse grondgebied
- Gasleidingstraject door de gemeente
- Werkzaamheden van Rijkswaterstaat in het kader van het Deltaprogramma met grondverzet in de uiterwaarden
- Warmtenet Nijmegen Noord en Beuningen komt ook over het Overbetuwse grondgebied
- Waterleidingaanleg door Vitens
- Plattelandsontwikkeling: boerenbedrijven die van een agrarische naar een woonbestemming gaan, vaak met nieuwbouw. Deze boerderijen staan vaak op een verhoging (woerden) en deze verhoging heeft hoge archeologische verwachtingswaarde.
- Inbreidingslocaties in oude dorpskern voor nieuwbouw hebben vaak ook een hoge verwachtingswaarde.

Deze gebiedsontwikkelingen maken onderdeel uit van het reguliere werk van vergunningverlening en zijn in de bestemmingsplanprocedure verweven. Zowel bij ontwikkelingen waar de gemeente trekker is, als bij private partijen zal in een vroeg stadium afstemming gezocht worden om eventuele problemen aan de voorkant te pakken.

Regionalisering

Samenwerking in de regio

De gemeente Overbetuwe werkt steeds meer samen met buurgemeente Lingewaard en met andere gemeenten in de regio. Ook in de ontwikkeling van nieuw archeologiebeleid liggen er mogelijkheden om deze samen met andere gemeenten op te pakken.

Erfgoedkringen

In de komende 5 tot 10 jaar zullen er erfgoedkringen ontwikkeld worden. Erfgoedkringen zijn een regionale samenwerking tussen gemeenten, waarvan de regioarcheoloog al een voorbode is. Er zal de komende jaren meer en meer op regionale schaal uitvoering gegeven worden aan archeologiebeleid.

Provincie en regioarcheoloog

Een andere ontwikkeling die past in de regionaliseringstrend is de aanstelling rond de regioarcheoloog. De provincie Gelderland heeft in de afgelopen programmaperiode Belvoir de archeologische deskundigheid bij gemeenten (financieel) ondersteund via regioarcheologen en kennisagenda's.

De provincie vindt de regioarcheoloog een belangrijke schakel tussen provincie, gemeenten en regio, onder andere bij planvorming, vergunningverlening en een bijdrage aan

kennisagenda's. Ze wil graag dat gemeenten de deelname aan de regioarcheoloog continueren om de deskundige archeologische inzet te waarborgen. Daarmee blijft archeologische deskundigheid via regioarcheologen en kennisagenda's behouden. De provincie heeft in 2013 besloten om het stimuleringsbeleid voor de regioarcheoloog voor vier jaar voort te zetten. Om voor de financiële ondersteuning in aanmerking te komen moet onder andere aan de volgende eisen worden voldaan:

- subsidie wordt pas verstrekt als meer dan 50% van de regio gebruikt maakt van de regioarcheoloog
- de maximale subsidie per regio bedraagt €20.000
- tenminste 10% van de uren moet beschikbaar zijn voor afstemming van (inter)gemeentelijke archeologiebeleid en projecten met de provincie.

Economie en archeologie

De regioarcheoloog wijst op een nieuwe ontwikkeling die archeologie structureel zichtbaar maakt door gebruik te maken van verhalen en beelden op internet. Computers en smartphones bieden kansen om op elke locatie informatie toegankelijk te maken. Bijkomende voordelen van deze informatievoorziening zijn dat het centraal is te organiseren en daarmee kostenefficiënt is, dat het vandalisme-proof is en minder onderhoud vergt dan fysieke informatieborden. Dit is een ontwikkeling die (boven)regionaal uitvoering moet krijgen waarbij de gemeente kan aanhaken. Voorkomen moet worden dat er steeds meer wandel- en fietsroutes ontwikkeld worden en dat deze niet meer in een behoefte voorzien.

Nieuwe routes kunnen nog steeds een toegevoegde waarde hebben als ze gecombineerd worden met de lokale economie. Een voorbeeld is het ontwikkelen van een godenroute rondom de Romeinse tempel in Elst die is gekoppeld aan streekproducten die in de Romeinse tijd naar Nederland zijn gebracht, zoals: kersen, walnoten, abrikozen, kippen, etc.

4. CONCLUSIES

Hoofdvraag

"In hoeverre zijn de doelen voor archeologie en cultureel erfgoed dankzij het huidige beleid bereikt en in hoeverre is dit beleid houdbaar voor de komende beleidsperiode 2014 - 2018?"

De doelen voor de bescherming van archeologie en cultureel erfgoed zijn dankzij het huidige beleid behaald. Om deze conclusie nader toe te lichten, zijn de conclusies van het archeologiebeleid opgedeeld in twee aspecten:

- A. Uitvoering geven aan de administratieve bescherming van de archeologische waarden die voortvloeit uit wettelijke regelgeving.
- B. Zichtbaar maken van archeologische waarden en archeologie koppelen aan economie en andere beleidsvelden als recreatie, toerisme, cultuur, educatie.

A. Wettelijke beschermingstaak

Het archeologiebeleid van de gemeente is op orde. Ook in de vergelijking tot andere gemeenten in de regio. Dit is toe te schrijven aan de persoonlijk inzet, klantgerichte houding van de gemeente en de toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie op de gemeentelijke website. Door het beleid worden de archeologische waarden beschermd en met de maatwerkaanpak gaat de gemeente zorgvuldig te werk. Een resultaat van deze aanpak is dat circa de helft van de ruimtelijke ontwikkelingen geen onderzoek hoeft te doen. Dit betekent minder administratieve lasten voor initiatiefnemers.

Het archeologiebeleid van de gemeente heeft in de afgelopen beleidsperiode bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen die gerelateerd zijn aan wettelijke bescherming. De archeologische waarden zijn inzichtelijk gemaakt met een publiek toegankelijke Beleids- en Advieskaart en een Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart voor intern gebruik. De Beleids- en Advieskaart dateert uit 2009 en dient geactualiseerd te worden. De actuele aanvulling op de Waarden en Verwachtingenkaart is niet beschikbaar op het gemeentelijk netwerk, maar alleen bij de externe regioarcheoloog. Hierdoor is deze informatievoorziening kwetsbaar. De onderzoeksrapporten worden door de regioarcheoloog ingevoerd, maar er liggen ook mogelijkheden om het registreren van onderzoeksrapporten in de actuele aanvulling op de Waarden en Verwachtingenkaart en in Corsa ook bij een interne medewerker neer te leggen.

Tevens is archeologie bijna volwaardig geïntegreerd in de planvorming door het verwerken van de Beleids- en Advieskaart en door het opnemen van de dubbelbestemmingen archeologie in bestemmingsplannen. In een actualisatieplan en een plan voor nieuwe ontwikkeling wordt de meeste recente Beleids- en Advieskaart verwerkt.

Beleidsvrijheid

De gemeente maakt gebruik van de mogelijkheid om haar eigen regels te stellen en daarmee een eigen invulling te geven aan het archeologiebeleid. Dit is een waardevol instrument, omdat de gemeente hiermee beter kan inspelen op de lokale omstandigheden en archeologische waarden. Het gemeentelijk gebied is op strikte wijze ingedeeld in zes categorieën die gerelateerd zijn aan een archeologische (verwachtings)waarde met bijbehorende onderzoeksverplichting. Door deze strikte indeling is de informatie voor initiatiefnemers eenvoudig te begrijpen. De kaart is voor iedereen in te zien via de website van de gemeente. Om ervoor te zorgen dat de initiatiefnemers de juiste vervolgstappen nemen, biedt de gemeente aan om in een vooroverleg te gaan. Deze mogelijkheid wordt door alle partijen als waardevol gezien, omdat dit gezamenlijk overleg tot maatwerk leidt voor de specifieke locatie en onnodig onderzoek voorkomt.

Toezicht en handhaving

Een onderzoeksverplichting leidt tot een archeologisch rapport met voorwaarden en aanbevelingen. Deze rapporten worden op de in Corsa en op de actuele aanvulling van de Waarden en Verwachtingenkaart bijgehouden, maar de gestelde voorwaarden worden nog niet via dit systeem ontsloten. Het toezicht op de naleving op de voorwaarden voor graaf- en bouwwerkzaamheden is nu beperkt en op ad hoc basis ingevuld. Het nieuwe handhavingsbeleid biedt mogelijkheden om het toezicht op monumenten en beschermde archeologische gebieden meer gestructureerd op te pakken.

B. Archeologie zichtbaar maken

Het zichtbaar maken van archeologische waarden is een verantwoordelijkheid die de gemeente vanuit haar beleid oppakt en die kansen biedt om de lokale economie te stimuleren en doelen van andere beleidsvelden te behalen.

Hieraan heeft de gemeente invulling gegeven door mee te werken aan projecten waar het zichtbaar maken van archeologie een onderdeel is. Met de uitgevoerde projecten worden ook doelen gerealiseerd voor recreatie, toerisme, cultuur, educatie en lokale economie. Het doel om de archeologische bijdrage aan de economie te versterken is deels gerealiseerd in de vorm van wandel- en fietsroutes die mensen naar de gemeente Overbetuwe trekken.

In de afgelopen beleidsperiode is een beperkt aantal projecten opgepakt, dit is vooral toe te schrijven aan het ontbreken van een beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor het archeologiebeleid. Het ontbreken van een beleidsmedewerker voor archeologie leidt binnen de organisatie tot onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de voortgang van het archeologiebeleid, keuzes in projecten, interne afstemming, deelname aan regionale overleggen, opdrachtverstrekking aan de regioarcheoloog, etc. Hierdoor is het archeologiebeleid organisatorisch niet goed ingekaderd.

Met de kanteling legt de gemeente ook verantwoordelijk neer bij het maatschappelijk veld, dat betekent dat de gemeente samen met betrokkenen naar financieringsmogelijkheden zoekt om de archeologische vondsten zichtbaar te maken.

Aan de doelstelling om archeologische waarden duurzaam in stand te houden is gedeeltelijk invulling gegeven. Er is een subsidiemogelijkheid gecreëerd voor de kosten van archeologische beschermingsmaatregelen en er zijn beheer- en onderhoudscontracten getekend met de Archeologische Monumentenwacht, echter deze organisatie is failliet gegaan. Het ontbreken van een metaaldetectorverbod in de APV is een tekortkoming in de mogelijkheden die gemeente gebruikt om archeologie te beschermen.

Aan de doelstelling om het archeologisch besef en draagvlak te vergroten is de laatste jaren geen actieve invulling gegeven. Deels is dit terug te voeren op het ontbreken van een communicatiebeleid en een actieve informatievoorziening. Er wordt alleen incidenteel gereageerd op vragen van externe partijen (school, oudheidkundige kring, etc.).

Beleidsuitvoering komende beleidsperiode

De basis van het archeologiebeleid staat, maar er is wel een actualisering van de beleidsdoelen en -acties nodig die aanhaken bij de huidige ontwikkelingen. Ook ontbreken de indicatoren voor de huidige beleidsdoelen, waarmee de doelbereiking voor deze beleidsperiode niet goed is te meten. Het voornemen om een regionale agenda en selectie voor de archeologische monumentenzorg op te stellen en deze te gebruiken om nieuw beleid te schrijven, krijgt geen steun binnen de organisatie. De huidige werkwijze met een digitale informatievoorziening via de Beleids- en Advieskaart en maatwerk door vooroverleg, advisering en constructieve houding, wordt door initiatiefnemers en de gemeentelijke medewerkers gewaardeerd. Deze werkwijze kan een leidraad zijn voor het nieuwe beleid.

5. AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen voor de komende beleidsperiode beschreven.

A) Wettelijke beschermingstaak

1. Actualiseer de huidige Startnota met een nieuw beleidskader, waarin voor de komende beleidsperiode een uitvoeringsplan is opgenomen met bijgewerkte doelstellingen en bijbehorende indicatoren en een evaluatievoorstel. Een optie is om het nieuwe beleidskader samen met de gemeente Lingewaard op te stellen. Door de regionalisering in het archeologiebeleid en de intentie van beide gemeenten om meer samen te gaan werken, is het een optie die het waard is om te onderzoeken.
2. Actualiseer de Beleids- en Advieskaart en plaats (ook) een informatielink op een logische vindplaats op de gemeentelijke website, bijvoorbeeld bij 'Digitaal loket: bouwen – verbouwen'. Nodig initiatiefnemers bij deze informatielink voor een vooroverleg uit, om maatwerk te kunnen leveren voor de specifieke locatie waar het initiatief zich op richt. Een maatwerkaanpak vergroot het inzicht in de mogelijkheden en de zorgvuldigheid ten aanzien van de bescherming van archeologische waarden. Dit voorkomt verkeerd onderzoek waardoor kosten worden bespaard. Het vooroverleg bij de gemeente Overbetuwe wordt door externen gewaardeerd. Behoud de klantgerichte houding en nodig initiatiefnemers uit voor het vooroverleg.
3. Maak de GIS-kaart die een actuele aanvulling is op de Archeologische Waarden en Verwachtingenkaart via Flexiweb beschikbaar voor intern gebruik. Daarmee is deze informatie breder toegankelijk, minder kwetsbaar en minder afhankelijk van de regioarcheoloog die de informatie op deze kaart beheert. Regel de toegang om de kaarten op het netwerksysteem te zetten. Let wel dat adviezen op basis van de kaart door deskundige medewerkers gegeven worden. Daarnaast is het aan te bevelen om uit te zoeken of de registratie van onderzoeksrapporten in Corsa en voor de actuele aanvulling op de Waarden en Verwachtingenkaart gestructureerd door een interne medewerker uitgevoerd kan worden.
4. Hou de bestemmingsplannen actueel voor wat betreft de archeologische waarden, door ze af te stemmen met de actuele versie van de Beleids- en Advieskaart. Zorg voor een goede kwaliteitsborging van archeologie in nieuwe bestemmingsplannen door vakspecialisten te betrekken in de fase van voorontwerp en bij de toetsing in de fase van definitief ontwerp.
5. Hou toezicht op de voorwaarden die in de archeologische onderzoeken zijn gesteld. Scan de GIS-kaart op voorwaarden uit onderzoeken en koppel deze aan een toezichtsplanning. Deze planning is input voor gemeentelijke toezichthouders. Op basis van een risicoanalyse maken de toezichthouders een inschatting welke werkzaamheden gecontroleerd gaan worden. Laat het toezicht op monumenten en beschermde archeologische gebieden een onderdeel zijn van het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma die de toezichthouders aansturen.
6. Behoud, indien financieel haalbaar, de regioarcheoloog om archeologische deskundigheid binnen de gemeente te behouden en de regionale afstemming te continueren.
7. Stel het detectorverbod weer op in de gemeentelijke verordening (APV) om de openbare orde en veiligheid ten aanzien van explosieven uit te Tweede Wereldoorlog in de bodem beter te kunnen handhaven. Neem de APV-regel uit Lingewaard of Nijmegen als voorbeeld voor de regel in Overbetuwe. Door in de APV-regel

explosieven opsporingsdiensten vrij te stellen van ontheffing, worden de administratieve lasten verminderd.

B) Archeologie zichtbaar maken

8. Maak een beleidsmedewerker verantwoordelijk voor het borgen van:

- a. de voortgang van het archeologiebeleid,
- b. de keuze van projecten,
- c. de interne afstemming tussen naastgelegen beleidsvelden,
- d. deelname aan regionale overleggen,
- e. opdracht verstrekking aan de regioarcheoloog, etc.

De beleidsmedewerker zal het archeologiebeleid moeten borgen binnen de organisatie en als eindverantwoordelijke toezicht houden op de voortgang. De beleidsuitvoering kan door verschillende medewerkers worden opgepakt.

9. Werk volgens een integrale aanpak voor projecten om archeologie zichtbaar te maken. Deze projecten dragen tegelijkertijd ook bij aan de doelbereiking van cultuur-, recreatie & toerisme- of educatiebeleid en maken slimmer gebruik van de verschillende gemeentelijke en provinciale budgetten. De beleidsmedewerker die archeologie in de organisatie borgt, kan hier een belangrijke rol spelen.

10. Lift mee op de regionaliseringstrend die kansen biedt om de zichtbaarheid van archeologie te vergroten. Denk hierbij aan de inzet van de regioarcheoloog, maar ook aan de regionale kennisagenda en erfgoedkringen. Haak aan bij regionale projecten waar archeologie een bijdrage levert aan de lokale economie. Archeologie en economie kunnen voor een aantrekkende werking van bezoekers naar de gemeente zorgen. Gebruik in deze projecten nieuwe media om het archeologische verhaal toegankelijk en uitnodigend te brengen. Daarnaast komen door archeologische onderzoeken jaarlijks bijzondere archeologische vondsten aan het daglicht die kansen bieden om de gemeente op de cultuurhistorische kaart te zetten.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Documenten en wetteksten

- Erfgoedplan gemeente Overbetuwe, sleutel tot de schatkist (2005)
- Startnota archeologische monumentenzorg Overbetuwe (2009) gemeente Overbetuwe
- Archeologisch beleid van de gemeente Overbetuwe, deel 1 actualisatie van de archeologische kaarten (RAAP, 2009)
- Archeologische Beleids- en Advieskaart (actualisatie 2009) gemeente Overbetuwe
- Erfgoedverordening gemeente Overbetuwe (2011)
- Specifieke subsidieregeling cultureel erfgoed gemeente Betuwe (2011)
- Gemeentelijke Monumentenlijst gemeente Overbetuwe
- Monumentenweg 1988
- Wet op de Archeologische Monumentenzorg (WAMZ)
- Waar staat je gemeente – voorjaar 2013, PON

Personen

Intern

- Paul Franzen (regioarcheoloog)
- Hans Huisman (TVG)
- Paul Rooijackers (TBR)
- Marinka van Gent (TBR)
- Dave Ploum (TBR)
- Ewald Stegenga (TOW)
- Bas Colen (TOW)
- Harm Reymers (TIF)

Extern

- Tom Pegels (provincie Gelderland)
- Sigrid van Roode (provincie Gelderland)
- Vincent Vleeshouwers (provincie Gelderland)
- Arno Schuring (Civil Management)
- Esther Mientes (Greenhouse Advies)
- C. Bionda (Bouwkundig Tekenwerk en Advies)
- Hans Veenhof (Bouwkundig Tekenbureau Veenhof)
- Carina de Groot (Regionaal Bureau voor Toerisme Knooppunt Arnhem Nijmegen)
- Harry Sanders (historische vereniging Marithaime)

Bijlage 2 Schematische weergave trechtermodel

