

RIS.6072

Beleidsnota archeologie 2013-2018

Gemeente Emmen

April 2013

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 Wettelijke kaders	5
2.1 Rijk	5
2.1.1 Taken en bevoegdheden Rijk	5
2.2 Provincie	6
2.2.1 Taken en bevoegdheden provincie	6
2.3 Gemeente	8
2.3.1 Taken en bevoegdheden gemeente	8
3 Archeologiebeleid gemeente Emmen	10
3.1. Beleidsinstrumenten	10
3.1.1 Archeologische beleidsadvieskaart	10
3.1.2 Facetbestemmingsplan	12
3.1.3 Erfgoedverordening	13
3.2 Procedure	13
3.2.1 Bestemmingsplannen	13
3.2.2 Vergunningverlening	13
3.2.3 Archeologisch onderzoek	14
3.3 Actualisatie	14
4 Uitvoering	15
4.1 Uitvoeringskosten	15
4.1.1 Bestuurslasten	15
4.1.2 Veroorzakersprincipe	15
4.1.3 Excessieve kosten	15
4.1.4 Toevalsvondsten	16
4.1.5 Compensatieregelingen	16
4.2 AMZ-procedure	16
4.2.1. Stappenplan AMZ-cyclus	16
4.2.2. Selectie	18
4.3 Communicatie	18
5 Archeologische kenmerken gemeente Emmen	19
5.1 Bewoningsgeschiedenis gemeente Emmen	19
5.2 Lokale onderzoeksagenda	20
6 Publiekstaken	22
6.1 Ontsluiten archeologische kennis	22
6.2 Economische meerwaarde	22

Achterliggende documenten

Archeologische beleidsadvieskaart

Samenvatting Basisrapport archeologische verwachtings- en beleidsadvieskaart van Emmen

Communicatieplan

1 Inleiding

Door de toenemende druk op het archeologisch erfgoed dat door ruimtelijke ontwikkelingen steeds verder verloren dreigde te gaan is in 1992 door 20 lidstaten in Europa het Verdrag van Valletta geratificeerd. In dit Verdrag (in de volksmond het 'Verdrag van Malta' genoemd) is de bescherming van het cultureel erfgoed, waaronder onze archeologische waarden, vastgelegd. In Nederland heeft de implementatie van het Verdrag plaatsgevonden met de wijziging van de Monumentenwet 1988 (MW) door de introductie van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) en het Besluit archeologische monumentenzorg (Bamz). Deze wet is op 1 september 2007 in werking getreden. Met de invoering van de Wamz zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het archeologisch erfgoed en moeten zij keuzes maken hoe met de archeologische waarden in de gemeenten wordt omgegaan en op welke wijze dit ingepast wordt in het ruimtelijke beleid.

In Drenthe is bepaald dat de gemeenten vanaf 2010 zelf verantwoordelijk zijn voor de archeologietaken. Er wordt verwacht dat gemeenten zelfstandig beleid formuleren en toezien op naleving van dit beleid. Eén van de opgaven die hieruit voortvloeien is het laten uitvoeren van een inventarisatie van archeologische waarden en verwachtingen en het aan de hand daarvan laten opstellen van een archeologische beleidsadvieskaart. In deze beleidsnota archeologie is verder verwoord hoe we als gemeente om willen gaan met ons archeologisch erfgoed en wat daarbij onze taken en bevoegdheden zijn.

Door het formuleren van eigen archeologiebeleid komt de gemeente haar wettelijke verplichtingen na. Tevens creëert de gemeente richting alle betrokkenen duidelijkheid over de omgang met archeologische waarden in het gemeentelijk grondgebied en de eventuele financiële en organisatorische risico's en consequenties daarvan. Doordat archeologie onderdeel wordt van het van ruimtelijk beleid kan de gemeente verder zelf de regie te voeren over het beschermen en behouden van haar eigen waardevolle verleden.

Voorstellen:

1. Vaststellen beleidsnota archeologie 2013-2018 Gemeente Emmen met archeologische beleidsadvieskaart.

Termijn: mei 2013

2. Opnemen archeologiebeleid in bestemmingsplannen.

Termijn: doorlopend - Kosten: uren medewerkers planologie

3. Opstellen facetbestemmingsplan voor archeologie.

Termijn: 2013 - Kosten: uren beleidsadviseur en jurist

4. Opstellen richtlijnen voor archeologisch onderzoek (bij omgevingsvergunning)

Termijn: 2013 - Kosten: uren beleidsadviseur

5. Instellen website met (interactieve) archeologische beleidsadvieskaart en achterliggende documenten.

Termijn: 2013 - Kosten: uren beleidsadviseur, communicatiemedewerkers en IT medewerkers

6. Opnemen archeologie in de erfgoedverordening.

Termijn: 2014 - Kosten: uren beleidsadviseur en jurist

7. Mogelijkheden tot het oprichten van een archeologiefonds/subsidieregeling onderzoeken.

Termijn: 2014 - Kosten: ambtelijke uren

8. Archeologiebeleid verder uitdiepen door het opstellen van een onderzoeksagenda.

Termijn: 2014 - Kosten: uren beleidsadviseur

9. Archeologiebeleid verder uitdiepen door het opstellen van een archeologisch informatiesysteem.
Termijn: 2014 - Kosten: uren beleidsadviseur

9. Mogelijkheden tot het uitdragen van de archeologische waarden in de gemeente door ontsluiting van archeologische kennis onderzoeken.

Termijn: 2014 - Kosten: uren beleidsadviseur

10. Het genereren van structurele middelen voor het uitvoeren van de publieke taken die bijdragen aan kennisvermeerdering, bevordering van cultuurtoerisme en publiciteit.

Termijn: 2014 - Kosten: divers

11. Het op termijn uitbreiden van de inzet van de gemeentelijk archeoloog (0,2 fte) ten behoeve van de publieke taken.

Termijn: 2014 - Kosten: € 12.000,- per jaar

12. Evalueren archeologiebeleid en waar nodig aanpassen.

Termijn: 2018 – Kosten: ambtelijke uren

2 Wettelijke kaders

2.1 Rijk

Sinds de ondertekening van het ‘verdrag van Malta’ is behoud en beheer van archeologische waarden beleidsuitgangspunt geworden voor alle overheden. Per 1 september 2007 is de Monumentenwet op dit punt gewijzigd en is de *Wet op de Archeologische Monumentenzorg* (Wamz) ingevoerd.

De belangrijkste uitgangspunten van de wetgeving:

- archeologische waarden moeten in de plannen voor ruimtelijke inrichting worden meegewogen;
- archeologische waarden moeten zoveel mogelijk in de grond (‘in situ’) behouden en beschermd worden;
- indien behoud in de bodem niet mogelijk is, zullen behoudenswaardige archeologische resten veiliggesteld moeten worden door middel van opgraving;
- in de meeste gevallen is de zorg voor archeologische waarden een gemeentelijke verantwoordelijkheid;
- initiatiefnemers van bodemingrepen worden financieel verantwoordelijk gesteld voor eventueel archeologisch onderzoek (het veroorzakerprincipe);
- de veroorzaker mag voor de uitvoering van noodzakelijke archeologische werkzaamheden zelf een keuze maken uit erkende aanbieders op de ‘archeologische markt’.

Om archeologische waarden volwaardig mee te kunnen wegen in ruimtelijke plannen is de archeologie in Nederland geïntegreerd in de systematiek van de ruimtelijke ordening via de in 2007 herziene Monumentenwet 1988 en de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro 2008). Rijk en provincies stimuleren tegelijk dat cultuurhistorische waarden zoveel mogelijk worden beschermd en gehanteerd als inspiratiebron voor de ruimtelijke kwaliteit. Het rijk faciliteert ook financieel dat ruimtelijke ingrepen als integrale culturele opgave worden uitgevoerd. De basis hiervoor is gelegd in diverse rijksnota’s (Belvédère, Nota Ruimte)

Vanuit de gedachte dat het historisch besef van de eigen leefomgeving een belangrijke kwaliteit is, legt het verdrag daarnaast nadruk op het beleefbaar en beschikbaar maken van de resultaten van archeologisch onderzoek aan het publiek.

2.1.1 Taken en bevoegdheden Rijk

De belangrijkste wettelijke taken en bevoegdheden van het Rijk zijn:

- het borgen van het archeologische belang in die gevallen waarin het Rijk geheel of gedeeltelijk optreedt als bevoegd gezag;
- toezicht houden op de kwaliteit van de uitvoering van archeologisch onderzoek.

Het Rijk als bevoegd gezag

De verantwoordelijkheid voor archeologische waarden was tot in de negentiger jaren voornamelijk een Rijksaangelegenheid. In het nieuwe bestel is de rol van bevoegd gezag gedecentraliseerd naar (met name) het gemeentelijk niveau. Het rijk (i.c. de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed) heeft echter wel in enkele zaken haar taak als bevoegd gezag behouden:

- op het gebied van de bescherming van archeologische rijksmonumenten zoals geformuleerd in de Monumentenwet 1988. Dat wil zeggen dat voor elke wijziging c.q. bodemingreep op dergelijke terreinen het rijk optreedt als bevoegd gezag;
- bij grote infrastructurele projecten die onder de Tracéwet vallen;
- bij grote provincieoverschrijdende projecten.

Kwaliteitsborging en inspectie

Uiteindelijk is de Minister van OCW verantwoordelijk voor het functioneren van het archeologische bestel. Het Ministerie van OCW heeft daarom samen met de archeologische branche een kwaliteitssysteem opgezet dat bestaat uit:

- de *Kwaliteitsnorm* voor de Nederlandse Archeologie (KNA), waarin de werkprocessen beschreven staan;
- de *Erkenningsregeling* voor bedrijven die archeologische werkzaamheden uitvoeren.

Om toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van de archeologische uitvoering in het geliberaliseerde bestel is in 2001 de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA; thans Erfgoedinspectie) ingesteld. Deze inspectie houdt namens de minister toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van archeologisch onderzoek zoals opgenomen in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA).

De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

Sinds zijn oprichting is de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) (voormalige Rijksdienst Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) en later de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM)) de belangrijkste uitvoerder van het rijksbeleid. De dienst is in zijn nieuwe rol inmiddels getransformeerd van wetenschappelijk opgravingsinstituut tot kenniscentrum op het gebied van de archeologische monumentenzorg (AMZ).

De RCE beheert namens de Minister van OCW de lijst van wettelijk beschermde archeologische monumenten. De RCE is verder verantwoordelijk voor het beheer van het landelijke archeologische informatiesysteem ARCHIS en verricht zij o.a. onderzoek naar degradatie van het bodemarchief en vormen van beheer. In haar hoedanigheid van kenniscentrum verricht de RCE geen uitvoerende (opgravings-)taken meer aangezien de uitvoering van vrijwel alle vormen van archeologisch onderzoek in het nieuwe bestel is verschoven naar gemeenten en bedrijven. Tot slot is de RCE verantwoordelijk voor het toekennen van opgravingsbevoegdheid aan uitvoerende partijen (overheden en bedrijven).

2.2 Provincie

Vóór de introductie van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) in 2008 had de provincie een vrij directe toezichthoudende rol op de gemeentelijke AMZ in het kader van de provinciale toetsing van bestemmingsplanprocedures en vrijstellings- en wijzigingsbesluiten in het kader van de artikelen 15, 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze provinciale toetsing van gemeentelijke plannen is vervallen met de introductie van de Wro 2008. Het zwaartepunt van de provinciale AMZ is daarmee verschoven van formele toetsing achteraf, naar stimulering en advisering vooraf. Daartoe stelt de provincie één of meer structuurvisies op. Hierin legt zij de hoofdpunten van het ruimtelijk beleid neer en geeft aan hoe zij verwacht het beleid uit te voeren. Hierin dient ook aandacht te worden besteed aan de provinciale visie op de omgang met het bodemarchief. Centraal daarbij staat de definitie van het 'provinciaal belang'.

De provincie beschikt over drie instrumenten om het provinciaal belang op het gebied van de archeologie juridisch te laten doorwerken richting gemeenten. Dit zijn: de aanwijzing; de algemene regels (provinciale verordening) en het inpassingsplan (met het projectbesluit). Daarnaast kunnen provincies zienswijzen indienen of een aanwijzing geven tijdens de bestemmingsplanprocedure. De provincie heeft uitsluitend de mogelijkheid om te handhaven bij Rijksmonumenten en attentiegebieden die door de Provincie zelf zijn aangewezen.

2.2.1 Taken en bevoegdheden provincie

De belangrijkste wettelijke taken en bevoegdheden van de provincie zijn:

- het opstellen van eigen archeologiebeleid;
- het borgen van het archeologische belang in die gevallen waarin de provincie geheel of gedeeltelijk optreedt als bevoegd gezag;

- het aanwijzen van attentiegebieden;
- het inrichten en in stand houden van een provinciaal depot voor bodemvondsten;
- de bevoegdheid tot aanwijzing van gemeentelijke archeologische depots (op verzoek van het College van B en W) voor gemeenten met een eigen opgravingsvergunning.

Eigenstandig provinciaal beleid Drenthe

De provincie Drenthe heeft op 2 juni 2010 haar Omgevingsvisie vastgesteld. In deze Omgevingsvisie is een aantal kernkwaliteiten gedefinieerd, waarvan archeologie en cultuurhistorie in bepaalde gevallen deel uitmaken. De kernkwaliteiten archeologie van de omgevingsvisie Drenthe zijn weergegeven op de kaart 2.e. Op 13 april 2011 heeft Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe de Omgevingsverordening vastgesteld. In deze verordening is in de toelichting opgenomen dat bepaalde kernkwaliteiten archeologie als provinciaal belang zijn benoemd. De provincie heeft vervolgens een aantal gebieden van 'provinciaal belang archeologie' aangewezen waaronder in de gemeente Emmen de essen, beekdalen en celtic fields. In deze gebieden wil de provincie adviseren over het onderdeel archeologie. Met deze terreinen is rekening gehouden bij de totstandkoming van het gemeentelijk archeologiebeleid.

Het provinciaal beleid is verder verwoord in de Beleidsbrief Archeologie Provincie Drenthe (2007). In de culturele en museale agenda van provincie Drenthe 2009-2011 (Cultuur als Magneet) is het uitvoeringsprogramma van de Culturele Allianties tussen provincie en de Drentse gemeenten opgenomen. Dit richt zich op een gezamenlijke inzet van provincie en gemeente voor wat betreft de implementatie van de Wet op de Archeologische monumentenzorg. Ook stimuleert ze de vervaardiging van gemeentelijke archeologische beleidsadvieskaarten door een financiële en inhoudelijke bijdrage door kennisinbreng en procesbegeleiding aan te bieden door de provinciaal archeologen.

Het doel van het provinciaal beleid omvat onder andere het behouden van vindplaatsen en archeologische waarden, specifiek die locaties die aangemerkt zijn als van Provinciaal belang. Daarnaast ziet de provincie er op toe dat de kwaliteit van archeologisch onderzoek geborgd is en stimuleert zij een integrale benadering van archeologie, historische bouwkunde, historische geografie, aardkundige waarden en landschap. Tot slot stimuleert zij het ontwikkelingsgericht inzetten van archeologie bij ruimtelijke ontwikkelen en beoogt zij de ontsluiting van onderzoeksgegevens voor het grote publiek te stimuleren.

De provincie als bevoegd gezag

De provincie treedt op als bevoegd gezag bij:

- provinciale inpassingsplannen en projectbesluiten;
- andere projecten die gemeentegrenzen overschrijden (o.a. bij provinciale infrastructuur en landinrichting);
- MER-plichtige ingrepen waarbij de provincie geheel of gedeeltelijk bevoegd gezag is;
- ontgroningen;
- bodemsaneringen waarbij de provincie bevoegd gezag is.

Provinciale attentiegebieden

Indien een terrein/gebied met belangrijke archeologische waarden naar het oordeel van de provincie onvoldoende planologisch beschermd is, kan GS zgn. 'archeologische attentiegebieden' aanwijzen. Dit kan gezien worden als een zgn. reactieve aanwijzing (art. 3.8, lid 6 Wro). De aanwijzing verplicht de betreffende gemeente om het terrein/gebied binnen een door Provinciale Staten gestelde termijn in een Malta-proof bestemmingsplan op te nemen.

Provinciaal archeologisch depot

In het provinciaal depot wordt al het materiaal (vondsten en documentatie) uit regulier archeologisch onderzoek binnen de provincie gedeponerd en gearhiveerd. In Drenthe zijn archeologische vondsten ondergebracht in het Noordelijk Archeologisch Depot (voor bodemvondsten) te Nuis.

2.3 Gemeente

In Nederland worden de meeste beslissingen over de ruimtelijke inrichting op gemeentelijk niveau genomen. Het nieuwe rijksbeleid voor de bescherming van het archeologisch erfgoed vloeit voort uit een verregerende decentralisatie van taken en bevoegdheden van rijks- naar gemeentelijk niveau.

Eén van de belangrijkste verschillen met voorheen is dat gemeenten de rol vervullen van bevoegd gezag op het gebied van de archeologische monumentenzorg. Dit betekent dat de zorg voor het gemeentelijke bodemarchief niet langer vrijblijvend is, maar dat gemeenten verantwoordelijkheid *moeten* nemen voor behoud en beheer daarvan. Dat betekent dat gemeenten het behoud van archeologische waarden moeten afwegen tegen andere (publieke en/of private) belangen. De gemeente dient er dus voor te zorgen dat de archeologische belangen bekend zijn en dat daar in het afwegingsproces zorgvuldig mee wordt omgesprongen.

2.3.1 Taken en bevoegdheden gemeente

De belangrijkste wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente zijn:

- het opstellen van eigen archeologiebeleid;
- het borgen van het archeologische belang in die gevallen waarin de gemeente geheel of gedeeltelijk optreedt als bevoegd gezag;
- het opnemen van archeologische waarden en verwachtingen in bestemmingsplannen;
- het stellen van voorwaarden met betrekking tot archeologisch onderzoek bij vergunningverlening.

Gemeentelijk Archeologiebeleid

De gemeente Emmen heeft in navolging van de landelijke wetgeving eigen archeologiebeleid geformuleerd. Dit is in de vorm van een inventarisatie van de aanwezige archeologische waarden en verwachtingen met daaraan gekoppeld de voorwaarden die de gemeente daaraan verbindt bij bodemversturende activiteiten. Dit is weergegeven op de archeologische beleidsadvieskaart. In deze beleidsnota archeologie is verder uitgewerkt hoe dit beleid is samengesteld (zie hoofdstuk 3).

De gemeente als bevoegd gezag

De gemeente treedt op als bevoegd gezag bij:

- bestemmingsplannen en projectbesluiten;
- reguliere projecten binnen de gemeentegrenzen.

In haar hoedanigheid als bevoegd gezag heeft een gemeente verder de volgende verantwoordelijkheden:

- de gemeente stelt door middel van richtlijnen en/of een Programma van Eisen vast hoe archeologisch onderzoek moet worden uitgevoerd;
- de gemeente toetst aan haar overgelegde archeologische rapporten en neemt op basis daarvan een selectiebesluit (wel/geen vervolgonderzoek);
- de gemeente ziet er op toe dat de kwaliteit van alle archeologische werkzaamheden en producten is gewaarborgd (conform de normen van de beroepsgroep zoals geformuleerd in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA)).

Bestemmingsplannen

De gemeente dient bij de vaststelling van bestemmingsplannen en beheersverordeningen rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische resten (zie Monumentenwet, art. 38a). In het bestemmingsplan kan daarom in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning, ontheffing of projectbesluit een rapport dient over te leggen waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkt de aanvraag zal worden verstoord in voldoende mate wordt vastgesteld (Monumentenwet, art. 39 en 40);

Vergunningstelsel

Via een stelsel van voorschriften en vergunningen geeft de gemeente aan welke voorwaarden zij verbindt aan ruimtelijke ingrepen in gebieden met een archeologische waarde of verwachting. Het kan zijn dat er geen voorwaarden worden gesteld in verband met een lage verwachting op de aanwezigheid van archeologische waarden. In veel gevallen dient eerst archeologisch onderzoek te worden uitgevoerd om eventuele aanwezige archeologische waarden inzichtelijk te maken voordat vergunning kan worden verleend. Hierna is het mogelijk dat een terrein alsnog vrijgegeven wordt voor ontwikkelingen of dat er archeologische waarden zijn vastgesteld die behouden dienen te worden. Dit kan in de bodem door het aanpassen van de plannen of door middel van gravend onderzoek of archeologische begeleiding van de werkzaamheden, afhankelijk van de aangetroffen waarden (zie hoofdstuk 4).

3 Archeologiebeleid gemeente Emmen

3.1. Beleidsinstrumenten

De Wamz/herziene Monumentenwet geeft gemeenten bij de invulling en uitvoering van het eigen archeologiebeleid de nodige beleidsruimte. Veel gebruikte instrumenten bij het maken en uitvoeren van archeologiebeleid zijn een archeologische beleidsadvieskaart, een archeologische beleidsnota, een facetbestemmingsplan en een archeologieverordening/erfgoedverordening. Deze zijn daarbij geen verplichting, maar vormen wel praktisch instrumenten om het gemeentelijke beleid en de daarin gemaakte keuzes voor alle betrokken partijen duidelijk te maken. Een gemeente geeft aan hoe met de archeologische waarden in de gemeente dient te worden omgegaan en wat de consequenties daarvan zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen.

In navolging op de gemaakte afspraken in de Culturele Alliantie heeft de gemeente Emmen ervoor gekozen om een archeologische beleidsadvieskaart met beleidsnota archeologie te laten opstellen. Aansluitend zal een facetbestemmingsplan worden opgesteld zodat de uitvoering van het archeologiebeleid in alle bestemmingsplannen direct doorgang kan vinden.

3.1.1 Archeologische beleidsadvieskaart

Inventarisatie

Ten behoeve van het vervaardigen van een archeologische beleidsadvieskaart is eerst geïnventariseerd wat de aanwezige archeologische waarden en verwachtingen zijn binnen het gemeentelijk grondgebied.

Het verschil tussen archeologische waarden en archeologische verwachtingen is dat bij een waarde vastgesteld is dat er behoudenswaardige resten aanwezig zijn en dat er bij een archeologische verwachting kans is dat resten aanwezig zijn, maar dat door onderzoek eerst nog onderzocht moet worden of dit het geval is.

Voor de inventarisatie van archeologische waarden en verwachtingen zijn diverse soorten bronnen gebruikt waaronder bodemkaarten, historische kaarten, reeds bekende archeologische gegevens zoals de Archeologische Monumentenkaart en gegevens uit de database ARCHIS2 en overige historische informatie.

De verkregen informatie is vervolgens weergegeven op een archeologische waarden- en verwachtingenkaart en een bronnenkaart. Deze kaarten zijn daarmee een weergave van bestaande kennis en dienen als onderligger voor de uiteindelijke beleidsadvieskaart.

Archeologische beleidsadvieskaart

Op de archeologische beleidsadvieskaart worden de maatregelen weergegeven die de gemeente bij bodemversturende activiteiten aan de verschillende archeologische waarden en verwachtingen heeft gekoppeld. Hierin zit dus ook de beleidsruimte die een gemeente heeft met betrekking tot de omgang met het bodemarchief. Dit betreft met name het vaststellen van minimum ondergrenzen qua oppervlak en diepte van bodemversturende ingrepen waarbij archeologisch onderzoek wordt verplicht. Activiteiten die daar binnen vallen zijn dus vrijgesteld van de verplichting tot archeologisch onderzoek. De gestelde ondergrenzen zijn afgestemd op de inhoudelijke afweging wanneer in de betreffende situatie de zorg voor het bodemarchief gewaarborgd wordt.

De verschillende archeologische waarden en verwachtingen en de maatregelen die daaraan gekoppeld zijn op de archeologische beleidsadvieskaart zijn ingedeeld in diverse categorieën. Die categorieën waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden met betrekking tot archeologisch onderzoek en daarmee een dubbelbestemming krijgen in bestemmingsplannen hebben een "Waarde - Archeologie" gekregen.

Met de vertaling in categorieën is op eenvoudige wijze voor het gehele gebied van de gemeente Emmen in beeld gebracht of archeologische waarden in het geding zijn of kunnen zijn en zo ja, op welke manier daarmee dient te worden omgegaan. Er is een onderverdeling gemaakt in 4 categorieën "Waarde - Archeologie". Daarnaast zijn er nog de archeologische monumenten die een beschermde status hebben en waar het Rijk bevoegd gezag over is en de gebieden waarvoor geen eisen tot archeologisch onderzoek

worden gesteld en die daardoor geen dubbelbestemming in een bestemmingsplan krijgen. Zie onderstaande tabel:

Categorie	Archeologische waarden	Oppervlakte	Diepte	Drainage
Rijksmonument	Beschermd	0 m ²	30 cm (+ 10 cm).	Verbod
Waarde - archeologie 1	Zeer hoge archeologische waarde (AMK-terreinen)	0 m ²	30 cm (+ 10 cm).	Verbod
Waarde - archeologie 2	hoge archeologische verwachting (historische kernen en bufferzone AMK-terreinen)	100 m ²	30 cm (+ 10 cm).	Verbod
Waarde - archeologie 3	Middelhoge of hoge verwachting	1000 m ²	30 cm (+ 10 cm).	Verbod
Waarde - archeologie 4	Middelhoge of hoge verwachting	1000 m ²	30 cm (+ 10 cm).	Toegestaan
-	Lage verwachting	nvt	nvt	Toegestaan
-	Geen verwachting	nvt	nvt	Toegestaan

Tabel 1: onderscheid categorieën archeologische waarden en verwachtingen

Beleidscategorieën

Rijksmonumenten

Dit zijn archeologische resten die vanuit nationaal oogpunt behouden dienen te worden. Deze zijn beschermd volgens art.3 van de Monumentenwet. Deze bescherming verbiedt bodemverstoringen activiteiten mits de minister van OCW hier vergunning voor verleent. In de gemeente Emmen zijn 37 beschermde archeologische monumenten aangewezen.

Omdat de beschermde Rijksmonumenten al uitputtend zijn beschermd via het wettelijke stelsel van de Monumentenwet (zie artikel 11 MW) zijn hiervoor in bestemmingsplannen geen aanvullende regels opgenomen. Ze worden daarom in principe ook niet binnen een gemeentelijk bestemmingsplan op de verbeelding getoond. Desondanks worden deze objecten wel weergegeven, aangezien het voor de gemeente Emmen zeer belangrijke en in het oog springende objecten betreft, zoals grafheuvels en hunebedden. Bovendien heeft de gemeente een zone van 50 m rondom het wettelijk beschermde gebied, bestempeld tot gebied met 'archeologische waarden'

Waarde - archeologie 1 en 2: Archeologische monumenten (AMK-terreinen)

Dit zijn terreinen met als behoudenswaardig gekwalificeerde archeologische resten. Deze terreinen zijn door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de provincies samengesteld en op de Archeologische Monumentenkaart (AMK) opgenomen. De gemeente Emmen heeft in totaal 96 AMK terreinen (waaronder de 37 beschermde monumenten), overwegend gelegen op de Hondsrug.

Het uitgangspunt is om de aanwezige archeologische resten zoveel mogelijk in de bodem te behouden.

Voor Waarde - archeologie 1 is een minimumoppervlak voor bodemverstoringen opgenomen van 0 m² en een diepte van 30 cm onder maaiveld. Dit betreft bijvoorbeeld alle AMK-terreinen met uitzondering van de historische kernen.

Voor Waarde - archeologie 2 is een minimumoppervlak voor bodemverstoringen opgenomen van 100 m² en een diepte van 30 cm onder maaiveld. Dit betreft de historische kernen van Emmen, Noordbarge, Zuidbarge, Westenesch, Schoonebeek, Weerdinge en Roswinkel. De buffers van 50 meter rondom de AMK-terreinen zijn ook onder categorie 2 geplaatst.

Bij terreinen met een agrarische bestemming geldt een vrijstelling van de onderzoeksplicht voor niet-bodemkerende werkzaamheden ten behoeve van het oplossen van een verdichte bodemstructuur (niet-kerend woelen) tot maximaal 10 centimeter onder de bouwvoor, de zogenaamde woellaag. Algemeen aanvaard is een bouwvoordiepte van 30 cm (30 cm +10 cm principe).

Waarde - archeologie 3 en 4: Gebieden met hoge of middelhoge archeologische waarden

Dit zijn gebieden waar op basis van de geologische en bodemkundige opbouw en reeds aangetroffen archeologische resten een (middel)hoge kans op het aantreffen van (intacte) archeologische vindplaatsen bestaat. Deze zones worden gekenmerkt door een - al dan niet verscholen onder het huidige maaiveld - redelijk gaaf landschap met dekzandruggen en dekzandkoppen. Van concrete vindplaatsen is hier echter vooralsnog geen sprake. In hoofdzaak geldt een grote trefkans op nederzettingen, grafvelden, losse boerderijen, wegen, dijken, linies, kleine jachtkampen en losse vondsten uit alle perioden. In de gemeente Emmen zijn dit globaal het gedeelte op de Hondsrug, de beekdalen en de delen van het veengebied dat niet tot in de ondergrond zijn ontgonnen.

Voor deze categorieën is een minimumoppervlak voor bodemverstoringen opgenomen van 1000 m² en een diepte van 30 cm onder maaiveld. Bij terreinen met een agrarische bestemming geldt een vrijstelling van de onderzoeksplicht voor niet-bodemkerende werkzaamheden ten behoeve van het oplossen van een verdichte bodemstructuur (niet-kerend woelen) tot maximaal 10 centimeter onder de bouwvoor, de zogenaamde woellaag. Algemeen aanvaard is een bouwvoordiepte van 30 cm (30 cm +10 cm principe). Waarde - archeologie 3 is apart opgenomen omdat dit terreinen zijn waar naast bovenstaande bepalingen een drainageverbod geldt. Hiervoor is gekozen vanwege de aanwezigheid van essen/plaggendekken, zoals aangegeven op de bodemkaart.

Gebieden met lage archeologische waarde/verwachting.

Het gaat om gebieden waar de kans op het aantreffen van archeologische sporen klein wordt geacht. Dit kan zijn vanwege de bodemkundige opbouw, een lage dichtheid van archeologische resten/sporen of vanwege bodemverstoringen naderhand zoals ontginningen. Het betreft met name de ontgonnen veengebieden die in het verleden laag waren gelegen en een hoge grondwaterstand kenden. Er is hier geen sprake van concreet aanwijsbare vindplaatsen en de kans op het aantreffen van sporen en vondsten is klein. Deze gebieden zijn vrijgesteld voor archeologisch onderzoek.

Gebieden met geen archeologische verwachting

Dit betreft gebieden waar de kans op het aantreffen van archeologische sporen zeer klein wordt geacht. Dit kan zijn vanwege de bodemkundige opbouw of vanwege bodemverstoringen naderhand zoals ontgrondingen, saneringen, zware funderingen etc. In dit geval is de verstoring met zekerheid bekend door bijvoorbeeld reeds uitgevoerd archeologisch onderzoek. Deze gebieden zijn daarom niet in bestemmingsplannen weergegeven.

Welke categorie geldt?

Voor de vergunningsaanvraag m.b.t. een gebied waarbinnen verschillende archeologische categorieën voorkomen, geldt de 'zwaarste' categorie. De gemeente moet in deze situaties echter in alle redelijkheid, billijkheid en proportionaliteit maatwerk leveren om de onderzoeksplicht tot een minimum beperken.

Specifieke bepalingen

Normaal agrarisch gebruik: voor het normaal agrarische gebruik van de gronden geldt geen enkele vergunning of onderzoeksverplichting.

Drainage: drainage is zonder beperking toegestaan met uitzondering van de aangewezen essen/plaggendekken (Waarde - archeologie 3), bekende archeologische vindplaatsen en de AMK-terreinen (Waarde - archeologie 1 en 2). Voor deze terreinen geldt een drainageverbod.

Bekende gasleidingen (NAM/Gasunie): tracés waar bij de gemeente bekende gasleidingen liggen zijn vanwege de diep geroerde grond vrijgesteld van archeologisch onderzoek. Deze locaties worden bij bestemmingsplannen op de verbeelding weergegeven.

3.1.2 Facetbestemmingsplan

Het op gestandaardiseerde wijze opnemen van de archeologische informatie in bestemmingsplannen vindt veelal pas plaats bij de actualisering ervan of bij de opstelling van een beheersverordening of het

nemen van een projectbesluit. Een en ander kan betekenen dat in vigerende bestemmingsplannen archeologische informatie en voorschriften nog lange tijd blijven ontbreken. Zelfs al is de archeologische informatie op de beleidsadvieskaart opgenomen, dan heeft deze nog geen automatische geldigheid binnen het planologisch proces. Om het risico van een langdurige discrepantie tussen beleidsintentie en -uitvoering weg te nemen zal de gemeente de archeologische maatregelen die voortvloeien uit de archeologische beleidsadvieskaart via een facetbestemmingsplan archeologie in één keer voor alle bestemmingsplannen vastleggen. Hierbij geldt de archeologische beleidsadvieskaart als plankaart.

3.1.3 Erfgoedverordening

De gemeenteraad kan de principes van het gemeentelijk archeologiebeleid verder bij verordening vaststellen (Monumentenwet art. 38). Dit kan als onderdeel van de reeds bestaande erfgoedverordening. Hierin kunnen aanvullende regels en gevallen worden vastgesteld zoals:

- de mogelijkheid om gemeentelijke archeologische monumenten aan te wijzen;
- criteria benoemen voor de selectie en de aanwijzing van archeologische monumenten of planologisch beschermde archeologische gebieden;
- de inbreng van archeologische waarden in stedenbouwkundige, structuur- en beeldkwaliteitsplannen, bijvoorbeeld via cultuurhistorische effectrapportages (CHER's);
- stimulerings-, subsidiemaatregelen en eventuele noodfondsconstructies voor particulieren;
- eventuele aanvullende maatregelen op het gebied van de archeologische zorg, zoals de instelling van een detectorverbod in archeologische gebieden.

3.2 Procedure

Het gemeentelijke archeologiebeleid zal worden doorvertaald naar bestemmingsplannen. Bij een vergunningaanvraag wordt het bestemmingsplan als toetsingskader gebruikt en wordt uitvoering gegeven aan het archeologiebeleid. Bij een vergunningaanvraag wordt aan het bestemmingsplan getoetst. Indien een ruimtelijke ontwikkeling in een zone met archeologische waarden of verwachtingen valt kan door de gemeente archeologisch onderzoek als voorwaarde bij vergunningverlening gesteld worden om deze in kaart te brengen en/of verder te waarderen. Hiertoe volgt een procedure van archeologische onderzoeken die door de gemeente afgestemd wordt op de specifieke situatie. Pas op het moment dat de gemeente als bevoegd gezag van mening is dat er geen archeologische waarden (meer) in gevaar komen door de geplande ontwikkeling of dat er afdoende maatregelen zijn genomen om deze te behouden, zal de locatie worden vrijgegeven voor uitvoering van de plannen.

3.2.1 Bestemmingsplannen

De categorieën Waarde - archeologie 1 tot en met 4 worden in bestemmingsplannen als dubbelbestemming op de verbeelding opgenomen. In de toelichting wordt beschreven wat de achtergrond is van de aanwezige waarden en verwachtingen in het bestemmingsplangebied. De maatregelen die bij de verschillende categorieën genomen moeten worden zijn vervolgens in de planregels opgenomen. Hierin is omschreven bij overschrijding van welke oppervlakten en diepten van bodemversturende activiteiten een archeologisch onderzoek dient te worden uitgevoerd.

3.2.2 Vergunningverlening

Indien voorgenomen plannen binnen categorie Waarde - archeologie 1 of 2 vallen en de daarbij gestelde normen voor oppervlakte en diepte overschrijden zal met de gemeentearcheoloog overleg moeten plaats vinden. In deze gevallen is er sprake van een archeologisch monument waarbij het uitgangspunt is om de archeologische waarde in de bodem te behouden. In de praktijk zal gekeken moeten worden of en hoe er invulling gegeven kan worden aan de voorgenomen plannen.

Indien voorgenomen plannen binnen categorie Waarde - archeologie 3 of 4 vallen en de daarbij gestelde normen voor oppervlakte en diepte overschrijden is archeologisch onderzoek nodig om vast te stellen of er waarden aanwezig zijn en of deze behoudenswaardig zijn. Het onderzoekstraject kan verschillende fasen omvatten waarbij per fase de afweging wordt gemaakt of er voldoende aanleiding is om aan te nemen dat er behoudenswaardige archeologie aanwezig is om een vervolgonderzoek uit te voeren.

3.2.3 Archeologisch onderzoek

Als archeologische waarden bij een ruimtelijke ingreep die bodemverstoring veroorzaakt in het geding (kunnen) zijn zal dat bij een vergunningaanvraag kenbaar worden gemaakt aan de aanvrager. Deze zal conform de eisen die de gemeente hanteert moeten laten onderzoek of archeologische waarden aanwezig zijn en als deze aanwezig blijken stappen moeten ondernemen om deze te waarborgen. Hoe dit in zijn werk gaat is beschreven in Hoofdstuk 4.

3.3 Actualisatie

De archeologische beleidsadvieskaart zal in de toekomst regelmatig moeten worden geactualiseerd. Jaarlijks worden vele archeologische onderzoeken uitgevoerd en neemt de kennis over het aanwezige erfgoed steeds verder toe. Dit betekent dat gebieden na onderzoek een andere waarde of verwachting moeten krijgen. Dit zal in veel gevallen zijn doordat na onderzoek is gebleken dat de locatie geen waarden (meer) bevat of dat deze uiteindelijk zijn opgegraven. In sommige gevallen zullen aangetroffen waarden behouden kunnen blijven en moeten deze locaties planologische bescherming krijgen door middel van de archeologische beleidsadvieskaart en het bestemmingsplan. Aanpassing van de archeologische beleidsadvieskaart zal regelmatig nodig zijn en kan in eigen beheer worden uitgevoerd. In principe is het uitgangspunt om dit binnen de nu vastgestelde kaders te doen.

Het is verder mogelijk dat door voortschrijdend inzicht in de toekomst de wens bestaat om de kaders aan te passen. Om te bepalen of hier noodzaak toe is zal het archeologiebeleid elke 5 jaar moeten worden geëvalueerd.

4 Uitvoering

4.1 Uitvoeringskosten

De gemeente Emmen heeft op diverse manieren te maken met de kosten die de zorgplicht voor de archeologische waarden met zich meebrengt. Deze zijn onder te verdelen in algemene uitvoeringskosten en projectgebonden uitvoeringskosten. Algemene uitvoeringskosten betreffen apparaatskosten die gemaakt worden in het kader van handelingen ten behoeve van het vervaardigen en het uitvoeren van het archeologiebeleid. Projectgebonden uitvoeringskosten zijn kosten die gemaakt worden in geval van het laten uitvoeren van archeologisch onderzoek als ‘verstoorder’. Daarnaast zijn er nog enkele uitzonderlijke situaties waarin de gemeente kosten zou kunnen maken zoals in het geval van ‘excessieve kosten’ of ‘toevalsvondsten’.

4.1.1 Bestuurslasten

De bestuurslasten worden voornamelijk gevormd door de hoeveelheid tijd (fte's) die wordt besteed aan toepassing van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente op het gebied van de archeologische monumentenzorg. Deze taken worden voor een groot deel ingevuld doordat de gemeente een eigen archeoloog in dienst heeft genomen om als vertegenwoordiger van de gemeente als bevoegd gezag op te treden. Daarnaast betekent dit extra taken voor planologisch medewerkers bij het opstellen van bestemmingsplannen en vergunningsverleners en handhavers bij het toetsen van vergunningsaanvragen en het handhaven daarop.

Taken gemeentearcheoloog:

- vorm geven aan het gemeentelijk archeologiebeleid;
- ondersteunen van de diverse afdelingen bij het opstellen van bestemmingsplannen, toetsen van vergunningaanvragen en het laten uitvoeren van archeologisch onderzoek;
- de inhoudelijke beoordeling van onderzoeksrapporten en Programma's van Eisen;
- het nemen van selectiebesluiten aan de hand van onderzoeksrapporten.

4.1.2 Veroorzakersprincipe

Eén van de uitgangspunten van de nieuwe wetgeving is de invoering van het veroorzakerprincipe. Initiatiefnemers van bodemversturende ingrepen zijn in principe verplicht de kosten van het benodigde archeologische onderzoek voor hun rekening te nemen. Dit geldt voor zowel particulieren, bedrijven, de gemeente zelf als alle andere overheden. Het vroegtijdig inzetten op archeologie in de planvorming draagt bij aan een goede omgang met archeologische waarden maar heeft ook als voordeel dat voor verstoorders vaak in een vroeg stadium duidelijk is of men te maken krijgt met kosten voor archeologisch onderzoek en in welke mate. In dergelijke gevallen kunnen mogelijk nog kosten bespaard worden door de plannen aan te passen. Anderzijds is het zaak dat bij het opstellen van een exploitatie bij voorbaat rekening gehouden wordt met een kostenpost voor archeologisch onderzoek zodat deze niet in een later stadium tot problemen gaat leiden.

De gemeente zal zelf ook rekening moeten houden met het reserveren van kosten voor archeologisch onderzoek in de exploitatie van ruimtelijke plannen. Daarnaast zal het doorlopen van archeologische onderzoeken bij de planvoorbereiding en uitvoering tot extra inspanning leiden.

4.1.3 Excessieve kosten

Het kan voorkomen, met name in geval van bijzondere vondsten, dat de kosten van archeologisch onderzoek onevenredig hoog zijn ten opzichte van de investeringslasten. In dat geval kan sprake zijn van excessieve kosten die redelijkerwijs niet door de verstoorder gedragen kan worden. De vergunningverlenende instantie zou in dergelijke gevallen redelijkerwijs bij moeten dragen aan de lasten aangezien deze verantwoordelijk is voor de genomen maatregelen en dus voor het ontstaan van de kosten voor een verstoorder. Indien daarboven nog steeds sprake is van extreme kosten is in de Monumentenwet een financiële rijksbijdrage voorzien, de ‘rijksregeling excessieve kosten’. Om hiervoor in aanmerking te komen dient door de gemeente een bijdrage in de vorm van een drempel bedrag (een vast bedrag per inwoner van de gemeente) te worden overschreden.

4.1.4 Toevalsvondsten

Het is mogelijk dat er in bij werkzaamheden onverwacht archeologische vondsten gedaan worden. Dit kan zijn in een gebied waar volgens het gemeentelijk archeologiebeleid vanwege lage verwachting of beperkte omvang vrijstelling geldt voor onderzoek of waar na uitvoering van archeologisch onderzoek het terrein is vrijgegeven vanwege het ontbreken van vondsten, maar dat er later toch iets wordt aangetroffen. In deze situatie wordt gesproken van een toevalsvondst. De vinder is wettelijk verplicht de vondst te melden bij de burgemeester van de betreffende gemeente (herziene Monumentenwet 1988: art. 53, lid 1). In het geval van een toevalsvondst kan een verstoorder echter niet meer gehouden worden aan het dragen van de kosten aangezien deze aan zijn wettelijke verplichtingen heeft voldaan en de gemeente als bevoegd gezag hierover heeft besloten. Indien de vondst een archeologisch onderzoek rechtvaardigt zullen de kosten voor onderzoek en mogelijk compensatie van aanvullende kosten van de verstoorder voor de rekening komen van de gemeente.

4.1.5 Compensatieregelingen

Het is raadzaam als de gemeente een standpunt formuleert met betrekking tot situaties waarin sprake is van excessieve kosten of van een toevalsvondst. Een gemeente heeft immers de verantwoordelijkheid om in alle redelijkheid uitvoering te geven aan haar beleid, dus ook de kosten die het oplegt aan de verstoorder, en het is niet ondenkbaar dat een dergelijke situatie zich voor doet.

Er kan gekozen worden om aan dergelijke gevallen een gemeentelijke subsidieregeling/archeologiefonds te verbinden of beleidsregels op te stellen waarmee nadelige financiële gevolgen voor de veroorzaker in bepaalde gevallen kunnen worden gecompenseerd. Deze kosten kunnen bijvoorbeeld gedekt worden uit leges of een vast percentage te reserveren uit de begroting voor ruimtelijke projecten.

4.2 AMZ-procedure

Om tot een gedegen afweging van de archeologische waarden te komen tijdens het proces van archeologische monumentenzorg dienen een aantal stappen te worden doorlopen. Tijdens elke fase in het onderzoekstraject wordt beoogd bepaalde informatie te verkrijgen waarna een afweging gemaakt kan worden over de noodzaak tot het vervolgen van het proces. Ten behoeve van dit proces is een vast stappenplan opgesteld conform de normen in de beroeps groep (KNA). Voor elk project en elke fase geldt echter dat een goede naleving van archeologische monumentenzorg maatwerk is en dat dus afgeweken kan worden van de standaard ten behoeve van een inhoudelijk pragmatischer en (kosten)efficiënter proces.

4.2.1. Stappenplan AMZ-cyclus

De verschillende stappen die plaats kunnen vinden binnen de AMZ-cyclus zijn de volgende:

Bureauonderzoek

In deze fase wordt de beschikbare informatie verzameld en geanalyseerd op grond waarvan de verwachting zoals die is weergegeven op de verwachtingskaart nader wordt gespecificeerd. Dit zijn onder meer bodemkaarten, historische kaarten en bestaande archeologische kennis van de locatie. Indien de resultaten van deze fase daartoe aanleiding geven wordt overgegaan tot een veldonderzoek, doorgaans in de vorm van een verkennend booronderzoek.

Verkennend onderzoek

Een verkennend onderzoek is een booronderzoek met als doel de bodemopbouw en de mate waarin het bodemprofiel nog intact is te toetsen. Met een verkennend booronderzoek kan bijvoorbeeld vastgesteld worden hoe dik het (resterende) plaggendek nog is en of er dekzandruggen of (grotere) dekzandkoppen onder het maaiveld aanwezig zijn. Voor het opsporen van archeologische vindplaatsen is een verkennend booronderzoek niet geschikt, tenzij het om een grotere archeologische nederzettingslocatie met een dichte vondstspreading gaat. Op locaties waar het bodemprofiel intact is, dient een karterend onderzoek te volgen op het verkennend booronderzoek.

Karterend onderzoek

Karterend onderzoek heeft als doel om archeologische vindplaatsen daadwerkelijk op te sporen. Dit kan door middel van booronderzoek of proefsleuvenonderzoek, afhankelijk van de te verwachten aan te treffen vondsten en sporen. Indien een vindplaats is aangetroffen dient deze vervolgens gewaardeerd te worden.

Waarderend onderzoek

Een waarderend onderzoek heeft tot doel de aard, omvang, ouderdom, diepteligging en kwaliteit van een archeologische vindplaats vast te stellen en vind doorgaans plaats in de vorm van een proefsleuvenonderzoek. Waarderend onderzoek volgt altijd in een situatie waarin bekend is dat een vindplaats aanwezig dus na eerder veldonderzoek of op een AMK-terrein. De vorm en omvang van het waarderend onderzoek is afhankelijk van het (verwachte) type vindplaats. Uit het onderzoek moet blijken of een vindplaats behoudenswaardig is en dus in aanmerking komt voor behoud in situ of opgraven.

Opgraving

Tijdens een opgraving worden aangetroffen vindplaatsen (volledig) opgegraven. Dit vindt plaats indien de aangetroffen resten niet in de bodem behouden kunnen blijven en de kennis over de archeologische resten op deze manier moet worden veilig gesteld.

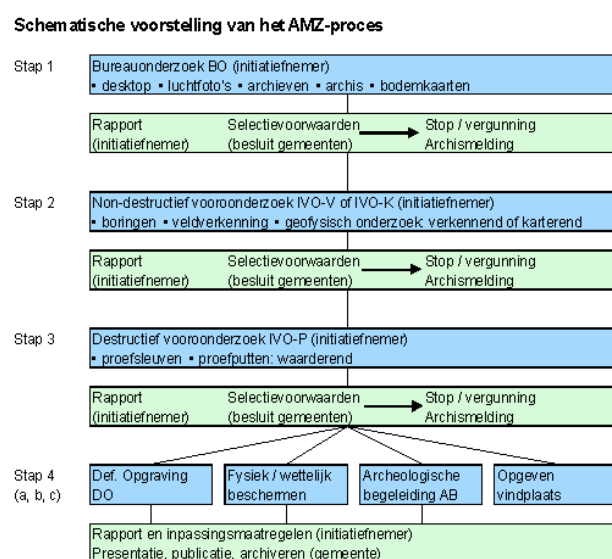
Behoud 'in Situ'

Bij het aantreffen van behoudenswaardige archeologische vindplaatsen heeft behoud in de bodem de voorkeur. Als dit gerealiseerd kan worden dient dit planologisch geregeld te worden. Zowel in het bestemmingsplan als op de archeologische beleidsadvieskaart zal de beschermde status moeten worden opgenomen. Daarbij heeft een gemeente de mogelijkheid om terreinen aan te wijzen tot gemeentelijk monument.

Archeologische begeleiding

De archeologische begeleiding is een aparte stap die tot doel heeft tijdens civiele graafwerkzaamheden te controleren op de aanwezigheid van archeologische vindplaatsen. Indien tijdens de graafwerkzaamheden een archeologische vindplaats wordt aangetroffen, wijzigt de archeologische begeleiding in een opgraving. Dit wordt gedaan in het geval dat een daadwerkelijk opgraving vanwege (fysieke) belemmeringen niet goed mogelijk is of omdat de eerdere onderzoeksresultaten geen aanleiding geven tot opgraven maar toch controle van de locatie gewenst is.

De stappen uit de AMZ-cyclus kunnen op de volgende wijze schematisch in beeld worden gebracht:



Figuur 1: Stappenplan Archeologische Monumentenzorg (RCE)

Randvoorwaarden

Voor alle stappen in het proces geldt dat de uitvoering ervan dient plaats te vinden conform specificaties vastgelegd in de protocollen en leidraden van de vigerende versie van de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie (KNA). Dit betekent ook dat, met uitzondering van bureauonderzoek, uitvoering is voorbehouden aan bedrijven met een opgravingsvergunning. Ten behoeve van alle stappen waarin gravend onderzoek aan de orde is dient dit op basis van een door de gemeente opgesteld of goedgekeurd Programma van Eisen (PvE).

Aanvullend dient bij de uitvoering de richtlijnen van de gemeente zelf gehanteerd te worden. Het opstellen van eigen richtlijnen voorkomt dat 'blind' conform algemene principes archeologisch onderzoek wordt uitgevoerd terwijl in bepaalde situaties in de gemeente, zoals bij beekdalen en essen, is vastgesteld dat een specifiek onderzoeksprotocol op zijn plek is. Het hanteren van eigen richtlijnen maakt maatwerk ten opzichte van het behoud van het archeologisch erfgoed maar ook ten behoeve van de betalende verstoorder mogelijk.

4.2.2. Selectie

De stappen die genomen worden binnen de AMZ-cyclus spitsen zich steeds verder toe op het kunnen beoordelen of er behoudenswaardige archeologische resten in de bodem aanwezig zijn. Hierbij wordt begonnen met betrekkelijk eenvoudige onderzoeksmethoden en volgen de meer complexe en kostbare werkzaamheden pas later in het proces waarbij deze alleen worden toegepast op vindplaatsen die deze investeringen waard zijn. Iedere stap in het proces eindigt met de afweging of er voldoende aanleiding is om een vervolgstap te moeten nemen en met de keuze wat deze eventueel zou moeten zijn. Op basis van de informatie uit een onderzoeksrapport, waarin aan de hand van de resultaten een selectieadvies wordt gegeven, moet de gemeente hierover een besluit nemen. De locatie kan bij elke stap gedeselecteerd, ofwel vrijgegeven, worden of in aanmerking komen voor vervolgonderzoek. Dit zal vaak samenhangen met het al dan niet verlenen van een vergunning en/of daaraan verbonden nadere voorwaarden zoals het verrichten van verder onderzoek, aanpassing van het plan, of een eventuele opgraving.

4.3 Communicatie

De gemeente wil een actief communicatiebeleid voeren op het gebied van archeologie. Hierdoor worden de consequenties van haar archeologiebeleid van meet af aan helder gemaakt zijn voor belanghebbenden. Onderdeel hiervan zal een aparte pagina voor archeologie op de website van de gemeente worden. Hier kan de archeologische beleidsadvieskaart op worden geraadpleegd maar ook andere inhoudelijk kaarten en documenten die hieraan ten grondslag liggen. Tevens kan de website gebruikt worden om burgers actief te informeren omtrent ontwikkelingen op het gebied van archeologie zoals bijzondere vondsten, open dagen bij opgravingen en tentoonstellingen. Het gemeentelijke communicatiebeleid omtrent archeologie is bij deze beleidsnota archeologie gevoegd.

5 Archeologische kenmerken gemeente Emmen

5.1 Bewoningsgeschiedenis gemeente Emmen

Het archeologisch potentieel dat aanwezig is in de gemeente Emmen mag uitzonderlijk genoemd worden. Met name de Hondsrug is vanuit een ver verleden een aantrekkelijke plaats geweest voor mensen om zich (tijdelijk) te vestigen. De vele vondsten en sporen die tot op heden zijn aangetroffen tonen aan dat dit gedurende alle archeologische perioden het geval is geweest. De combinatie van een hoog en droog gelegen rug in het landschap met in de omgeving watervoorziening in de vorm van bijvoorbeeld beekdalen is met name in de periodes dat de mens het landschap nog niet naar zijn hand kon zetten belangrijk geweest. Naarmate het landschap vernatte raakt de bewoning en het gebruik van het landschap dan ook steeds meer geconcentreerd over de Hondsrug. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de meeste kenmerkende aspecten die aangetroffen kunnen worden in de emmense bodem. Een compleet overzicht van de archeologische waarden en landschappelijke kenmerken van de gemeente is opgenomen in het document ‘Samenvatting Basisrapport archeologische verwachtings- en beleidsadvieskaart van Emmen’.

Tijd	Archeologische periode	Kenmerken bodemarchief gemeente Emmen
300.000 – 8800 v.Chr.	Paleolithicum (oude steentijd)	De oudste bekende vondsten in de gemeente betreffen een aantal vuurstenen objecten afkomstig van Neanderthalers. Een van de redenen voor deze schaarste is waarschijnlijk het gegeven dat deze sporen bedekt zijn geraakt onder een dikke laag dekzand en/of Holocene klei- en veenpakketten, waardoor deze oude artefacten vaak niet vindbaar zijn. Van veel latere datum zijn de vuurstenen werktuigen en afvalstukjes uit het Laat-Paleolithicum afkomstig van de moderne mens Deze jagers/verzamelaars leidden een rondtrekkend bestaan waarbij men meestal in kleine kampjes bivakkeerde.
8800 - 5300 v.Chr.	Mesolithicum (midden steentijd)	Het mesolithicum is de voornaamste periode van jagers/verzamelaars. Ook in het mesolithicum leidde men een rondtrekkend bestaan en woonde men op die locaties waar op dat moment het beste voedselaanbod voorhanden was. Resten bestaan meestal uit concentraties van bewerkt vuursteen en/of houtskool op kleine zandopduikingen in de beekdalen van de Sleenerstroom en het Schoonebekerdiep.
5300 – 2000 v.Chr.	Neolithicum (nieuwe steentijd)	Vanaf het Neolithicum ging men voor het eerst gericht land ontginnen voor de verbouw van gewassen. Als eerste, zo tussen circa 3.500 en 3.000 v. Chr., werden de vruchtbare keileembodems min of meer boomvrij gemaakt en ingezaaid. Een areaal op de vruchtbare keileemgronden was hoogstens 18-19 jaar geschikt als akkerland voordat het uitgeput was en een ander areaal werd ontgonnen. Dit is de periode van de Trechterbekercultuur, genoemd naar het type aardewerk dat ze gebruikten. Uit deze periode dateren de hunebedden. Hunebedden fungeerden als collectieve grafkelders, vermoedelijk van een beperkte groep die een speciale behandeling kreeg, die soms eeuwenlang in gebruik konden blijven. Binnen de gemeente bevinden zich nog elf min of meer intacte hunebedden. In de loop van het Laat-Neolithicum werden de doden begraven onder een eigen grafheuvel en spreken we de Enkelgrafcultuur, genoemd naar deze nieuwe manier van begraven. In de gemeente Emmen bevinden zich tientallen bekende grafheuvels, zowel geïsoleerd als in clusters.
2000 - 800 v.Chr.	Bronstijd	Periode waarin men de kennis had om brons te maken en te bewerken. In de meeste gevallen zijn gevonden voorwerpen (waarschijnlijk) doelbewust gedeponeerde zoals in het veen bij Schoonebeek waar bronzen bijlen, messen en een lanspunt zijn gevonden. Ook op de zandgronden zijn bronzen voorwerpen bekend, meestal betreft dit grafgiften. In plaats van akkerbouw kwam in de loop van de Bronstijd het accent meer op veeteelt te liggen; vanaf de Midden-Bronstijd is de woon-stalboerderij een algemeen gegeven. In de gemeente zijn hier tientallen plattegronden van aangetroffen.

		In de Bronstijd werden in eerste instantie ook grafheuvels opgeworpen, naast de bestaande. In de Late Bronstijd verschuift het grafritueel van begraving naar crematie: de asresten werden vaak in urnen verzameld en ingegraven en bedekt met een laag heuveltje, waaromheen een greppel wordt gegraven. Na verloop van tijd ontstonden uitgestrekte urnenvelden. In de gemeente Emmen zijn deze sterk vertegenwoordigd.
800 - 12 v.Chr.	IJzertijd	De IJzertijd was een periode waarbij op grote schaal nieuw cultuurland werd ontgonnen, dat bovendien op een hele nieuwe manier werd ingericht. Er ontstaat een aaneengesloten systeem van door wallen omsloten vierkante of rechthoekige akkertjes, de zogenaamde <i>celtic fields</i> . Hiervan resteren hier en daar nog sporen aan het oppervlak. <i>Celtic fields</i> waren gedurende de IJzertijd en het begin van de Romeinse tijd in gebruik als akkerareaal, maar werden ook gebruikt als woongebied. Uit deze periode zijn diverse Celtic fields en huisplattegronden bekend in de gemeente Emmen. In de loop van de tijd verschuift het grafritueel van de urnenvelden naar zogenaamde brandgraven, waarbij de gecremeerde resten compleet met de restanten van de brandstapel werden bedekt met een heuveltje.
12 v.Chr. - 450 n. Chr.	Romeinse tijd	In de gemeente zijn slechts 13 waarnemingen en een aantal huisplattegronden uit deze periode bekend. Waarschijnlijk liggen de meeste nederzettingsterreinen uit de Romeinse tijd in de ondergrond van de huidige essen. Veenoffers speelden, vergeleken met andere perioden, een belangrijke rol in de Romeinse tijd. Tijdens de ontginningen in het begin van de vorige eeuw zijn in het Drentse veen talloze veenlijken gevonden. In de gemeente Emmen is bijvoorbeeld het Paar van Weerdinge bekend.
450 - 1050 n.Chr.	Vroege Middeleeuwen	Aanvankelijk werd gedacht dat Drenthe na de val van het Romeinse Rijk in de 5e en 6e eeuw een vrijwel ontvolkt gebied was. Op de Noord- en Zuidbarger Esch zijn echter diverse huisplattegronden uit deze periode aangetroffen. Vanaf de late 8e eeuw brengt het Frankische rijk stabiliteit en is er weer een toename in de bevolkingsgroei. Vanaf de late 8e of vroege 9e eeuw fixeert de nederzettingslocatie zich op heden op een bepaalde plek. De oudste kernen, in de gemeente zijn dat Emmen en (Noord)Barge, waren dus al vanaf de Vroege Middeleeuwen en mogelijk zelfs eerder permanent bewoond geweest.
1050 - 1500 n.Chr.	Late Middeleeuwen	Vanaf het moment dat nederzettingslocaties vastlagen, werden de gronden in de onmiddellijke nabijheid ontgonnen. De bevolking groeide aanzienlijk. De groeiende bevolking leidde tot nieuwe nederzettingen. Zo werden vanuit de oude kernen Emmen, (Noord)Barge en Weerdinge respectievelijk Westenesch, Zuidbarge en Roswinkel gesticht.
1500-1800 n.Chr.	Nieuwe tijd	Vanaf de Middeleeuwen kwam plaggenbemesting in zwang als methode om de vruchtbaarheid van de es op peil te houden. Hierbij werden regelmatig van elders plaggen gestoken, die met mest werden vermengd en vervolgens werden opgebracht op de akker. Vergeleken met elders zijn de Drentse plaggendekken tamelijk jong (meestal vanaf 1500 – 1700 aangebracht) en tamelijk dun (minder dan 50 cm dik).
1800 – heden	Nieuwste tijd	De veenkoloniale dorpen of kanaaldorpen in de gemeente Emmen dateren overwegend uit de 19e eeuw. Met uitzondering van gedeelten bij Roswinkel en Schoonebeek was het Bourtanger moeras van Zuidoost-Drenthe nog niet verveend. Dit veranderde in de loop van de 19e eeuw ingrijpend. De exploitatie van het hoogveen lag hier aan de basis van de veranderingen.

Tabel 2: overzicht kenmerken bodemarchief gemeente Emmen per archeologische periode.

5.2 Lokale onderzoeksagenda

Het is onvermijdelijk dat we nog niet alle facetten van de aanwezige archeologische waarden in de gemeente kennen. Met elk onderzoek dat wordt uitgevoerd neemt de kennis over het bodemarchief verder toe. Ondanks dat de gemeente ernaar streeft behoudenswaardige archeologische resten in situ te

behouden zal meer onderzoek leiden tot meer informatie over ons verleden. De huidige archeologische beleidsadvieskaart is daarin een momentopname en zal op nieuwe kennis aangepast worden. Hierbij zullen aanwezige kennislacunes steeds verder worden ingevuld.

De mogelijkheid tot kenniswinst dient in de afweging tot het laten uitvoeren van (vervolg)onderzoek dan ook een belangrijke rol te spelen. Archeologisch onderzoek is immers kostbaar en dient te leiden tot meer en betere kennis van het verleden. Ook al is vaak niet te voorspellen wat het resultaat zal zijn, is het zinvol om hierop te sturen. Door de ontwikkeling van een lokale onderzoeksagenda met selectiebeleid voor archeologisch waardevolle gebieden is het mogelijk hier invulling aan te geven. Hierbij kan bijvoorbeeld het opvullen van kennislacunes extra aandacht gegeven worden. Ook kan specifiek gericht worden op aspecten van het verleden die als bijzonder of kenmerkend voor de gemeente worden beschouwd.

Uiteraard is het uitgangspunt in het archeologiebeleid om een verantwoorde balans te vinden tussen de wetenschappelijke en cultuurhistorische belangen enerzijds en de maatschappelijke en organisatorische uitvoerbaarheid anderzijds. Niet alles kan en hoeft te worden behouden, maar daar dient dan wel een inhoudelijk onderbouwd en verantwoord selectiebeleid voor te worden vastgesteld. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan:

- het opsporen van vindplaatsen uit de vroege prehistorie om meer inzicht te krijgen in verspreiding en dichtheid van de bewoning;
- het opsporen en onderzoeken van vindplaatsen uit de Romeinse tijd en Vroege Middeleeuwen omdat de bestaande kennis hiervan relatief beperkt is;
- onderzoek naar de ontstaansgeschiedenis van de dorpen.

5.3 Beheer archeologische kennis

Naast het ontwikkelen van een onderzoeksagenda zal het ontwikkelen van een eigen archeologisch informatiesysteem tot een verdieping en verfijning van het archeologiebeleid leiden. Op dit moment moet voor inhoudelijke informatie over de resultaten van archeologische onderzoeken en vondsten het landelijke datasysteem Archis geraadpleegd worden. Dit systeem is echter alleen toegankelijk voor archeologen. Om als gemeente zelf het overzicht te hebben en houden van de archeologische kennis zodat deze breed toegankelijk is kan het in een eigen in te vullen systeem van kaarten en databases worden opgenomen en toegankelijk gemaakt (via Nedbrowser).

Alleen met behulp van een eigen informatiesysteem is alle archeologische informatie toegankelijk bij nieuwe planontwikkelingen en beleidsafwegingen. De archeologische beleidsadvieskaart voorziet alleen in de aanwezige waarde of verwachting van een locatie met de te hanteren maatregelen bij planontwikkeling. In een informatiesysteem kunnen alle reeds uitgevoerde onderzoeken met onderzoeksrapporten worden weergegeven en bijgewerkt. Daarnaast kunnen overzichten worden gemaakt van specifieke kennis zoals per archeologische periode. Dit geeft inzicht in zaken als kennislacunes, verspreiding en dichtheid van bewoning en vondsten per archeologische periode, etc. Dit stelt de gemeente in staat om veel gericht een onderzoeksagenda samen te stellen en het archeologiebeleid actueel te houden. Archeologische informatie kan daarbij ook ten behoeve van wetenschap en publieksvoorlichting toegankelijk worden gemaakt.

6 Publiekstaken

6.1 Ontsluiten archeologische kennis

Naast de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft voor het behoud van haar archeologisch erfgoed zijn er nog aanvullende taken die een gemeente kan uitvoeren met betrekking tot archeologie die voortvloeien uit het gedachtegoed van het Verdrag van Valletta. Het openbaar en toegankelijk maken van opgedane archeologische kennis is daar één van de voornaamste in. Archeologische vondsten spreken veelal sterk tot de verbeelding van mensen. Als er een archeologische opgraving plaats vindt kan dit vaak op grote belangstelling rekenen. De wens om meer kennis van het verleden op te doen is bij veel mensen aanwezig, maar daar wordt in de gemeente Emmen niet structureel invulling aan gegeven.

Een ander belangrijk aspect dat zich voordoet bij het ontsluiten van kennis over archeologische waarden is dat dit draagvlak creëert voor het behouden van archeologische resten en het gemeentelijke archeologiebeleid. Draagvlak voor archeologie is van groot belang omdat met de hedendaagse wetgeving ook financiële inspanningen (kunnen) worden gevraagd van burgers en bedrijven.

Het ontsluiten van archeologische gegevens aan het brede publiek kan op vele verschillende manieren. Het openbaar maken van het gemeentelijke archeologiebeleid en actuele ontwikkelingen via de website van de gemeente is daar slechts een eerste stap in. Te denken valt aan:

- het inrichten van tijdelijke tentoonstellingen van opgravingsresultaten (zoals van de noordbargeres);
- maken van een publieksboek over de archeologie in de gemeente Emmen;
- het ontwikkelen van lespakketten voor scholen;
- aangetroffen archeologische vindplaatsen gebruiken bij ruimtelijke ontwerpen en landschappelijke inrichting;
- ontwikkelen van archeologische/cultuurhistorische fietspaden en wandelroutes;
- reconstructie van archeologische structuren.

6.2 Economische meerwaarde

Archeologisch onderzoek wordt nog steeds veelal als vervelend, tijdrovend en vooral kostbaar ervaren. Als de opgedane archeologische kennis niet wordt gebruikt voor verder onderzoek en wordt gedeeld met het publiek bestaat ook het gevaar dat archeologisch onderzoek niet meer is dan een verplichte 'bodemsanering'. De wettelijke taken die overheden hebben met betrekking tot de zorg voor archeologie zijn echter puur gericht op behoud van archeologische waarden. Door archeologische en cultuurhistorische waarden actief in te zetten kan het echter ook een toeristische en economische meerwaarde hebben.

Archeologische resten zijn immers onlosmakelijk verbonden met onze eigen geschiedenis en kunnen daardoor een belangrijke inspiratiebron zijn voor de ruimtelijke beleving. Ieder bodemarchief bevat namelijk een aantal karakteristieke en 'eigen' kenmerken. Deze vormen de basis voor de historische identiteit van een dorp of stad en zijn inwoners. Door bijvoorbeeld archeologische resten te reconstrueren, onderzoeksresultaten zichtbaar te maken en de archeologische kennis te ontsluiten voor het grote publiek wordt de geschiedenis van een gebied onder de aandacht van bewoners maar ook (potentiële) bezoekers gebracht en wordt een gebied aantrekkelijker voor bewoning en recreatie gemaakt.

De gemeente Emmen heeft een rijke bewoningsgeschiedenis en daarbij een enorme waardevol bodemarchief. Dit biedt grote mogelijkheden om de gemeente aantrekkelijker te maken door cultuurhistorie in de breedste zin meer onder de aandacht te brengen. Cultuurhistorische en archeologische waarden kunnen de leefomgeving extra kwaliteit geven en gebruikt worden om als toegevoegde waarde te dienen aan de toeristische sector. Daarmee heeft het een economische waarde en potentie die tot op heden slecht beperkt benut wordt.