

Afstudeerrapport HBO-Rechten

Wat betekent de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor de functionaliteit van de FAMKE ?

Een praktisch-juridisch onderzoek naar de bijstelling, werkwijze en doorontwikkeling van de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE) richting de Omgevingswet

(_____)

Onderwijsinstelling: NHL Stenden University of Applied Sciences
Instituut: Thorbecke Academie
Opleiding: bachelor HBO-Rechten (LLB)
Begeleider: [REDACTED]



Afstudeerinstelling: Provincie Fryslân / Provinsje Fryslân
Afdeling: Omgevingszaken



Begeleiders: [REDACTED] (Omgevingszaken)
[REDACTED] (Omgevingszaken)

Document: Afstudeerrapport

Titel: Wat betekent de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor de functionaliteit van de provinciale Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE)?

Subtitel: Een praktisch-juridisch onderzoek naar de bijstelling, werkwijze en doorontwikkeling van de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE) richting de Omgevingswet.

Student: [REDACTED]
Studentnummer: [REDACTED]

Datum: 24 februari 2023
Plaats: Leeuwarden

Versie: 2

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van mijn praktisch-juridisch afstudeeronderzoek bij de provincie Fryslân. Van februari 2022 tot februari 2023 heb ik mij, onder de vleugels van team archeologie, beziggehouden met de provinciale archeologische beleidsadvieskaart 'FAMKE'. In dit rapport beantwoord ik drie vragen over haar bijstelling, werkwijze en doorontwikkeling, richting de aankomende Omgevingswet.

Dit onderzoek bleek uitdagend binnen de beperkte omvang van een hbo-scriptie. Het huidige én toekomstige omgevings- en bestuursrecht zijn in zichzelf relatief omvangrijk. Bovendien bleek het provinciaal archeologiebeleid in Friesland, mede dankzij de FAMKE, uniek geregeld. De hbo-jurist, werkt gewoonlijk binnen de geijkte kaders. De geconstateerde knelpunten lieten zich naar aard en omvang niet zondermeer vertalen naar één praktisch-juridische ambtelijke oplossing. Dit rapport is daarmee bovenal een verkenning van de bestaande én te verwachten problemen. Voor een definitieve oplossing is meer onderzoek nodig. Zodoende is het beroepsproduct bij dit onderzoek geen implementatieplan geworden, maar een creatieve startnotitie voor doorontwikkeling.

Het onderzoeksrapport reflecteert bovendien de kennis die ik als student in een aantal maanden heb opgedaan van het archeologiebeleid in Friesland. De gedachte om als hbo-jurist bij te mogen dragen aan het verbeteren van archeologische monumentenzorg heeft mij gemotiveerd. Het meebewegen en meepraten als onderzoeksstudent bleek niet altijd eenvoudig, maar in alle opzichten leerzaam. Ik dank de provincie Fryslân en mijn opleiding voor deze ervaring op het snijvlak van archeologie en recht. Bovenal mijn begeleiders (■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■ en ■■■■■■■■■■) en mijn studieloopbaanbegeleider (■■■■■■■■■■) en medestudent ■■■■■■■■■■ voor de betrokkenheid en de vele gesprekken die mij hebben geënthousiasmeerd.

■■■■■■■■■■

Leeuwarden, 24 februari 2023

Samenvatting

Dit onderzoeksrapport is gericht op de huidige- en toekomstige functionaliteit van de provinciale archeologische kaart FAMKE van de provinsje Fryslân (opdrachtgever). Het doel was om de opdrachtgever praktisch-juridisch te adviseren bij de doorontwikkeling van de FAMKE richting de Omgevingswet. Uitgangspunt vormden bestaande knelpunten bij de bijstelling, werkwijze en doorontwikkeling. Hierbij zijn drie kennisvragen geformuleerd (PvA) die samen één centrale vraag beantwoorden: *Wat betekent de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor de functionaliteit van de FAMKE?* Dit onderzoek omvat een theoretisch en praktisch deel, die tezamen de onderbouwing vormen van dit afstudeerrapport. Het theoretisch deel bestond uit een literatuurstudie van wet- en regelgeving, bestuurlijke stukken, jurisprudentie en relevante (vak)literatuur. Het praktisch deel bestond uit semigestructureerde interviews met gebruikers (ambtenaren en archeologische adviseurs) van de FAMKE.

De FAMKE (2003) is een beleidsadvieskaart voor de omgang met archeologie van provinciaal belang. De FAMKE is dynamisch en dient periodiek te worden bijgesteld en/of vastgesteld. Zij functioneert als informatiebron bij de huidige provinciale “Verordening Romte Fryslân (VRF 2014) en de aankomende Omgevingsverordening Fryslân (OVO 2022). Gemeenten worden daarom geacht om rekening te houden met de FAMKE in ruimtelijke plannen. De FAMKE functioneerde tot 2007 als vastgesteld beleidsinstrument. Dit veranderde toen, in 2007- 2008 met de intrede van de Wamz en de Wro, gemeenten zelf verantwoordelijk werden voor archeologische monumentenzorg (AMZ). Sinds 2011 functioneert zij daarom juridisch uitsluitend nog als “informatiebron” bij provinciale verordeningen. Hoewel de werking, definitie en toelichting bij VRF 2011 en VRF 2014 anders doen vermoeden, werd de FAMKE als kaart nooit vastgesteld onderdeel van de verordening. Dit betekent dat uitsluitend de regel om “rekening mee te houden” met de FAMKE is verordend, maar haar elementen en structuren niet. De FAMKE is hierdoor tussen 2004 en 2022 relatief beperkt vastgesteld door Provinciale Staten (PS) en/of bijgesteld door Gedeputeerde Staten (GS). De huidige verordening (VRF 2014) en haar voorganger (VRF 2011) baseerden zich bovendien op oudere beleidsoverwegingen. Hierdoor is al geruime tijd niet meer inhoudelijk vastgesteld welke archeologie van “provinciaal belang” is en waarom. De bestuurlijke waardering en het democratisch draagvlak voeren hierdoor inhoudelijk terug op gedateerd beleid (2006). Door haar status van informatiebron, ontbreken heldere definitie en geactualiseerde beleidsoverwegingen. De motivering en onderbouwing van de FAMKE is gefragmenteerd. Een actueel en integraal provinciaal “programma” voor archeologie ontbreekt aldus.

Ten aanzien van de wijziging van de FAMKE is geconcludeerd, dat door fixatie (2011) en delegatie (2014), GS momenteel (juridisch) beschikt over een wijzigingsbevoegdheid voor onder andere verdiepingsslagen en eigen inzichten. Deze wijzigingsbevoegdheid is functioneel voor de FAMKE als informatiebron en samenwerkingsspoor. Voor verscherping, uitbreiding en/of herdefiniëring van provinciaal belang en/of - beleid geldt dit in mindere mate. Dit is geen beperking in de wijzigingsbevoegdheid zelf, maar het gevolg van de “vereenvoudigde” verankering in 2011 en 2014, waarbij “elementen en structuren” niet opnieuw werden gewaardeerd, vastgesteld of onderbouwd. Tussen 2011 en 2022 is één van de twee periodekaarten slechts eenmalig bijgesteld (2015). De wijzigingsbevoegdheid is functioneel gericht op “uitvoering” en kan voor beleidsinhoudelijke wijzigingen niet of nauwelijks worden benut. Hierdoor is de dynamische FAMKE, momenteel praktisch statisch. De huidige wijzigingsbevoegdheid, had “beleidsneutraal” kunnen worden opgenomen in het delegatiebesluit bij de OVO (2022). Dit is vooralsnog niet gedaan. Met de inwerkingtreding van de OVO, wordt het huidige delegatiebesluit (VRF 2014) ingetrokken. Indien het bijwerken van de FAMKE (als informatiebron) wordt beschouwd als “pure uitvoering” (art. 158 Provinciewet), volstaat de administratieve wijzigingsbevoegdheid (art. 2.22 Ow) in de Omgevingswet. Dit sluit niet aan bij de toenmalige bestuurlijke ambities en de huidige visie van team archeologie.

Ten aanzien van de huidige functionaliteit is geconcludeerd dat de FAMKE, na de decentralisatie van AMZ in 2007 als voormalig toetsinstrument, naar haar aard bovenal een beleidsadvieskaart is gebleven en geen informatiebron. Dit komt omdat locatiespecifieke informatie nooit werd ontsloten, maar rechtstreeks doorvertaald naar een beleidsadvies. Het “rekening houden met” de FAMKE als informatiebron (art. 2.2.1 VRF 2014) is momenteel, door de samenhangende wijze van verankering in de structuurvisie, verordening en “notitie inwerkingtreding” niet vrijblijvend en wordt ook niet als zodanig ervaren door gemeenten. De keuze om FAMKE niet “vast te stellen” maar als (vrijblijvende) informatiebron te beschouwen lijkt daarom enigszins op een “juridische fictie”. Door de combinatie van kaarteigenschappen, wijze van juridische verankering en het samenwerkingsspoor lijkt hierdoor een praktisch-juridische discrepantie te zijn ontstaan. Vanaf 2007 heeft het merendeel van de Friese gemeenten geen eigen beleid en/of instrumenten voor archeologie ontwikkeld. Dit gaat in tegen de toenmalige ambities van Provinciale Staten.

Door enkel naar de FAMKE te verwijzen, voldoen gemeenten echter wel (bijna) altijd aan provinciaal belang én de drempels van behoorlijk bestuur (ABRvS), ook zonder eigen beleid en/of verdiepingsslag. Hierdoor is archeologie vaak marginaal beschermd en gemotiveerd, specifiek in verouderde bestemmingsplannen. Deze werkwijze en praktijk sluit juridisch niet aan bij de decentralisatiegedachte van toenmalige Wamz (2007), de huidige Erfgoedwet (2016) en toekomstige Omgevingswet (2023). De werkwijze leidde ook niet tot archeologisch beleid en instrumenten. Dit staat een adequate bescherming van archeologische waarden in de weg. In de grootste én vaak oudste ruimtelijke plannen werd archeologie marginaal verankerd en/of gemotiveerd. Wél komt uit het onderzoek naar voren dat ambitieuzere gemeenten op het vlak van archeologie juist moeite hebben om de dynamische FAMKE, binnen de statische Wro-systematiek, te verankeren in eigen beleid. Zij verwijzen rechtstreeks én incidenteel ook ogenschijnlijk “dynamisch” naar de provinciale FAMKE. Hierdoor vervaagt de scheidslijn tussen provinciaal én gemeentelijk beleid. Dit kan (juridisch) riskant zijn en gaat ogenschijnlijk per definitie ten koste van transparantie en rechtszekerheid. De huidige figuur lijkt daarmee in zichzelf te botsen met meerdere kernprincipes in de nieuwe Omgevingswet. De juridische verankering. Dit leidde tot tegenstrijdigheden in provinciaal en gemeentelijk beleid. Deze “juridische fictie” staat nu concrete ambities van team archeologie en/of een ambitieuzer provinciaal beleid in de weg. De verwerking van verdiepingsslagen (samenwerkingsspoor) en eigen inzichten van team archeologie is sinds 2015 functioneel gestagneerd. Bijkomstigheid is dat gemeenten sinds de aankondiging van de Omgevingswet (2015) afwachtend zijn. Al met al lijkt de praktische uitwerking van de juridische verankering, ten koste te zijn gegaan van de (toenmalige) bestuurlijke ambities van PS, dat wenste dat gemeenten eigen beleid én eigen instrumenten benutten. Zowel de ABRvS alsmede de RCE zagen tussen 2008 en 2021 mede hierdoor lacunes in gemeentelijk archeologiebeleid en/of onderzoeksrichtlijnen. De huidige functionaliteit van de FAMKE als informatiebron en samenwerkingsspoor, sluit daarom maar ten dele aan bij de visie en ambities van team archeologie. Omdat de FAMKE *de facto* “regelend” werkt, maar *de jure* “vrijblijvend” blijft, heeft team archeologie evenmin een basis om gemeenten op (eigen) verantwoordelijkheid te attenderen. De FAMKE-figuur lijkt daarmee ook de (onafhankelijke) toezichtrol van de provincie te ondermijnen.

Ten aanzien van de doorontwikkeling richting de Omgevingswet moet dan ook worden geconcludeerd dat de bovenstaande problematiek niet eenvoudig (praktisch-juridisch) lijkt te kunnen worden ondervangen. De Omgevingswet streeft immers naar bestuurlijke en inhoudelijke transparantie en een gelijk speelveld voor alle partijen. De huidige juridische figuur in combinatie met de stand van zaken bij gemeenten, biedt onvoldoende praktische handvatten voor een ambtelijke oplossing. Enerzijds gebruiken gemeenten de FAMKE als het hen uitkomt als provinciaal “vangnet” om tekortkomingen in eigen (vaak oudere) bestemmingsplannen te compenseren. Anderzijds blijkt dat gemeenten, de huidige “definitie” van provinciaal belang, het kaartbeeld van de FAMKE, alsmede specifieke beleidsoverwegingen niet altijd onderschrijven en/of als representatief beschouwen. Dit lijkt te botsen met de verderstreckende aantoonbaarheid, belangenafweging en participatie die de Omgevingswet nastreeft. Uit dit onderzoek komt óók naar voren dat de FAMKE als samenwerkingsspoor in essentie wél aansluit bij de geest van de Omgevingswet en de recente beleidsreactie (november 2022), maar de huidige uitvoering niet (meer). De FAMKE heeft in de optiek van gemeenten en adviseurs, functioneel een toekomst als “medium” waar informatie van gemeenten én provincie samenkomen. Zij biedt kansen om in behoeften en wensen te voorzien. Een “level playing field” en gedeelde verantwoordelijkheid lijkt hierbij essentieel. Gemeenten zijn bovendien mét of zonder archeologische ambities, in meer of mindere mate afhankelijk van de FAMKE. Gezien het “decentraal-tenzij-principe” ligt het risico van deze huidige werkwijze, in de eerste plaats bij gemeenten. Echter op lange termijn kan dit ook ten koste gaan van archeologie als provinciaal belang en “It ferhaal van Fryslân”. Dit maakt de beperkingen in de huidige functionaliteit ook een bestuurlijk probleem en risico.

Hoewel de Omgevingswet de provincie Fryslân juridisch niet zal verplichten om de FAMKE door te ontwikkelen, draagt zij in zekere zin wel een verantwoordelijkheid als medeoverheid én toezichthouder. Dit geldt temeer nu de wetgever zich beraadt op de provinciale rol op advies van de Raad voor Cultuur. De provincie Fryslân en gemeenten hebben zodoende een gedeeld belang én verantwoordelijkheid om de huidige figuur te optimaliseren. De huidige verankering in de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening (OVO) en het samenwerkingsspoor bieden daartoe onvoldoende handvatten. De uniformiteit die door de FAMKE in Friesland is behouden, biedt nu kansen om wéér een vooruitstrevend instrument te voeren. Gezien de aard van de Omgevingswet, alsmede haar principes, lijkt dit momenteel zonder bestuurlijke heroverweging en beleidsmatige herstructurering niet zondermeer haalbaar. Gezien de taakstelling, het aankomende “decentraal-tenzij-principe” en bestaande jurisprudentie, dienen de informatie- en

beleidsfunctie (adviezen en overwegingen) functioneel te worden uitgesplit in gemeentelijk én provinciale belangen en aanverwante afwegingen. Daarvoor is nieuw (integraal) beleid en/of een nieuwe werkwijze noodzakelijk.

Gezien de beperkingen in de huidige wijzigingsbevoegdheid en aard en omvang van de knelpunten, kon uit dit onderzoek geen ambtelijke oplossing of implementatieplan worden gepresenteerd. Daartoe is gezien de potentiële risico's meer inzicht noodzakelijk en een multidisciplinaire én specialistische (juridische en/of bestuurlijke) benadering zinvol. Als "hoe-kan-het-wel-jurist" kon uit dit onderzoek (binnen de hbo-competenties) wel een hypothetisch "model" voor een FAMKE 2.0 worden ontwikkeld. Daarnaast zijn de algemene aanbevelingen omgezet in een integrale onderbouwing voor het nut en de noodzaak van nieuw beleid, als startnotitie voor team archeologie en/of GS. Een herstructurering biedt bovendien kansen voor een geheel nieuwe benadering van archeologie. Hierbij kunnen ook de aankomende Europese Faro-principes (verhouding: samenleving-erfgoed) direct worden betrokken.

De uniformiteit die door de FAMKE werd behouden, biedt de provinsje Fryslân nu een enorme kans om archeologie te benutten als spiegel en bindmiddel bij allerhande uitdagingen in de huidige Mienskip. Dit rechtvaardigt een ambitieus FAMKE-project.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Leeswijzer	9
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	10
Hoofdstuk 2 over de bevoegdheid om de FAMKE bij te stellen.....	25
Hoofdstuk 3 over de verhouding tussen gemeentelijk en provinciaal beleid	35
Hoofdstuk 4 over de kansen, beperkingen, wensen en behoeften bij gemeenten	56
Hoofdstuk 5 Eindconclusie en aanbevelingen	61
Bronnen.....	64
Beroepsproduct	69
Bijlagen.....	76

Afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrecht van de Raad van State
AMK	Archeologische Monumentenkaart (Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed)
AMZ	Archeologische Monumentzorg
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
FAMKE	Friese Archeologische Monumentenkaart Extra
GS	Gedeputeerde Staten van Fryslân
Grutsk	Structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte”
IKAW	Indicatieve Kaart Archeologische Waarden
Mw	Herziene Monumentenwet 1988
Notitie	Notitie inwerkingtreding verordening Romte
PS	Provinciale Staten van Fryslân
PvA	Het plan van aanpak bij dit onderzoeksrapport
RO	Ruimtelijke ordening
Romte	Verordening Romte Fryslân 2014
RCE	Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed
OVO	Omgevingsverordening Fryslân 2022
VRF 2011	Verordening Romte Fryslân 2011
VRF 2014	Verordening Romte Fryslân 2014
Wrgt	Wet Revitalisatie Generiek Toezicht
Wro	Wet Ruimtelijke ordening
Wamz	Wet Archeologische Monumentenzorg

Leeswijzer

Dit onderzoek naar de functionaliteit van de FAMKE bestond uit een oriënterende en uitvoerende fase. In de oriënterende fase is, tegen de achtergrond van archeologische monumentenzorg (AMZ) en ruimtelijke ordening (RO), de positie van de FAMKE bepaald onder huidige en toekomstige wet- en regelgeving. Dit oriënterende deel is verwerkt in een plan van aanpak (PvA) en het inleidende hoofdstuk (1) van dit rapport. Deze inleiding dient voor het begrip van de lezer over de plaats van de FAMKE binnen het provinciaal en gemeentelijk beleid.

Op basis van de oriëntatie zijn drie knelpunten gedestilleerd en de accenten van dit onderzoek bepaald. In de probleemanalyse zijn de drie kennisvragen verfijnd naar meer specifieke knelpunten en bijbehorende risico's. Om de "functionaliteit" te operationaliseren, zijn bovendien doelstellingen en een visie door team archeologie geformuleerd. In de uitvoerende fase is het theoretisch en praktisch onderzoek tot stand gebracht. In hoofdstukken 2 en 3 worden op basis van het theoretisch kader de uitkomsten gepresenteerd, hoe de wijzigingsbevoegheid en werkwijze zich verhouden tot functionaliteit en doorontwikkeling. Hierbij wordt dieper ingegaan op de knelpunten vanuit wet- en regelgeving, beleidstukken, jurisprudentie (ABRvS) en rapporten (RCE e.a.). In het praktisch deel (hoofdstuk 4) worden de uitkomsten en de visie van team archeologie gespiegeld aan de praktisch-juridische inzichten van gebruikers. Per deelvraag volgt een korte conclusie, die samenkomen in één eindconclusie en aanbevelingen. In de discussie wordt tot slot gereflecteerd op de validiteit, controleerbaarheid en reproduceerbaarheid van dit onderzoek.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Dit afstudeerrapport richt zich op de betekenis van de Omgevingswet voor de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (hierna: de FAMKE) van de provincie Fryslân. Per 1 januari 2024 treedt naar verwachting de nieuwe Omgevingswet in werking.¹ Deze omvangrijke stelselherziening van het Omgevingsrecht beïnvloedt de fysieke leefomgeving (landschap) en het proces van Ruimtelijke Ordening (RO), waaronder archeologische monumentenzorg (AMZ).²

Archeologie, RO en het omgevingsrecht zijn geen onbekenden. Vanaf het Neolithicum (± 3.400 v. Chr.) tot heden wordt het Friese landschap in toenemende mate ingericht omwille van bewoning, landbouw, transport en kosmologie. Dit zorgt voor voortdurende wisselwerking tussen de mensen en omgevingsfactoren (bijv. bodem, natuur, lucht en water) vaak met permanente gevolgen voor ecosystemen.^{3 4} In de historische periode (12 v. Chr. >) raakt het landschap door grondbezit en gebruiksrechten (o.a. adel, kerk) steeds verder gereguleerd. In vogelvlucht leidde dit tot het bestuurs- en omgevingsrecht en de ruimtelijke ordening van vandaag.⁵

Het bodemarchief (archeologische lagen en structuren) reconstrueert hoe diverse gemeenschappen in opvolgende perioden het landschap in cultuur brachten. Materiële cultuur (o.a. voorwerpen) vertelt ons bovendien hoe zij leefden en/of “wie” zij waren. Archeologie is daarmee erfgoed; kennisbron van mensen, landschap en geschiedenis en daarmee relevant voor de hedendaagse identiteit en inzichten.⁶ Archeologie kan maar één keer worden vergraven en/of onderzocht. Dit maakt AMZ en de bescherming van archeologie door wet- en regelgeving belangrijk. Nederland kent de langste AMZ-traditie van Europa. Ons eerste juridische “sloopverbod” voor hunebedden dateert uit 1734.⁷ In de 19^e en 20^e eeuw ontstond uit de wetenschap archeologie, ook de eerste (archeologische) Monumentenwet (1961).⁸ Dit leidde tot beleidsarcheologie, archeologische inventarisatiekaarten (AMK) en voorspellingsmodellen (IKAW).⁹ In 1992 initieerde de Raad van Europa het Verdrag van Valletta (Verdrag van Malta) voor het behoud en bescherming van archeologisch erfgoed in de bodem (*in situ*). Nederland is sinds ratificatie (2007) gehouden gebieden aan te wijzen (art. 4), conservering te bevorderen en een evenwichtige strategie te voeren tussen archeologie en ruimtelijke ordening (art. 5). In 2005 benadrukte de Europese Raad (Verdrag van Faro) dat archeologie voor Europese samenlevingen en gemeenschappen, een maatschappelijke en verbindende waarde is. Na ratificatie, zal participatie met archeologie (art. 12) evenwel belangrijk en noodzakelijk worden.¹⁰

Ter uitvoering van het Verdrag van Malta begon de provincie Fryslân, in 1998 met de ontwikkeling van een Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE). De FAMKE was eerst bedoeld als verdieping van de Archeologische Monumentenkaart (AMK) van een terugtrekkende Rijkdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB).¹¹ In 2001 en 2002 ontwikkelde de FAMKE zich tot een provincie-dekkende archeologische beleidsadvieskaart, die waarden en verwachtingen vertaald naar concrete beleidsadviezen.¹² De FAMKE bestaat uit twee periodekaarten (Steentijd-Bronstijd en IJzertijd-Middeleeuwen) die met Friese gemeenten kunnen worden verdiept.¹³ Zij is hierdoor dynamisch en sinds 2003 digitaal raadpleegbaar. De FAMKE wordt sindsdien door veel Friese gemeenten in meer of mindere mate gebruikt bij archeologische monumentenzorg en ruimtelijke ordening, onder steeds wisselende wet- en regelgeving.¹⁴ Omwille van de Omgevingswet (januari 2024) wordt nu opnieuw gekeken naar praktische- en juridische rol van de FAMKE. De Ow kent namelijk een vernieuwde (rechts)filosofisch karakter. Zij benadrukt (Europese) principes zoals betrouwbaarheid, transparantie door overheden. Vanuit participatie staat zij voor een “uitnodigingsplanologie”, waarbij burgers, initiatiefnemer en lokale heden de handen ineenslaan, binnen een meer proactieve RO.¹⁵ De Ow verwacht dat ook archeologie voortaan goed wordt onderbouwd, planologisch beschermd en gemotiveerd ingepast in de instrumenten. Dit brengt nieuwe kansen, accenten én uitdagingen voor bestaande beleidsinstrumenten, zoals de FAMKE.

¹ ‘Kabinet besluit tot nieuwe invoeringsdatum Omgevingswet 1 januari 2024’, Rijksoverheid.

² Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 6-178.

³ Vos & Kiden 2005, p. 7.

⁴ Van der Broek 2019, p.3-5.

⁵ Van Zundert 2022, p.7.

⁶ Renfrew & Bahn 2016, p. 13 ; Cunliffe 2015 , p. 129 ; Feiken & Smit & Bazelmans 2021, p. 10.

⁷ Bakker 2011, p. 289.

⁸ Groenewoud & Speleers 2014, pp. 4-10.

⁹ Boshoven 2014, p.4.

¹⁰ Raad voor Europa 2005, CETS 2005/199.

¹¹ Bos & De Langen 1999, *De Vrije Fries* 1999/79. p. 200.

¹² www.fryslan.frl/archeologische-kaart-famke

¹³ Bos & De Langen 2000, *De Vrije Fries* 2000/80. p. 198. ; Bos & De Langen, *De Vrije Fries* 2001/81. p. 124.

¹⁴ Tijs 2005, p. 8.

¹⁵ Van der Horst & Hopstaken & Van Soomeren 2021, p. 13.

Team archeologie dient Gedeputeerde Staten over de functionaliteit van de FAMKE te adviseren, specifiek binnen de relatie provincie-gemeente. Dit vraagt juridisch en praktisch inzicht in de huidige en toekomstige situatie. Uitgangspunt zijn twee kennisvragen, die het huidige inzicht beperken. Daarnaast worden gebruikers van de FAMKE bevestigd. Tezamen vormen zij een interpretatie, wat de Omgevingswet betekent voor de functionaliteit van de FAMKE richting de Omgevingswet.

1.1 Aanleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Fryslân als afstudeeronderzoek (LLB, NHL Stenden University of Applied Sciences). Aanleiding is de wens van team archeologie om duidelijkheid te verkrijgen over doorontwikkeling van de FAMKE, richting de Omgevingswet. Dit rapport is een advies dienaangaande aan de opdrachtgever, alsmede een proeve van bekwaamheid.

1.2 Opdrachtgever

De opdrachtgever is de provincie Fryslân oftewel het middenbestuur tussen Rijk en gemeenten. Volgens de Provinciewet bestaat de provincie Fryslân uit Provinciale Staten (hierna: PS), Gedeputeerde Staten (hierna: GS) en de commissaris van de Koning (CvdK). PS telt 43 volksvertegenwoordigers en wordt voorgezeten door de CvdK.¹⁶ PS controleert GS bij haar dagelijks bestuur. De provincie Fryslân voert taken uit namens het Rijk, maar naar eigen democratische invulling.¹⁷ ¹⁸ Daarmee is de opdrachtgever een bestuursorgaan met wisselende politieke - en bestuurlijke ambities. Zo profileerde het voorgaande provinciebestuur (2015-2019) zich als dienstbaar en resultaatgericht, binnen én buiten haar wettelijke taken.¹⁹ Het huidige bestuursakkoord (2019-2023) is versoberd door grotere thema's én crises, zoals klimaatverandering (recent stikstof), energietransitie en demografische verandering. Versterking van cultuur en landschap is desalniettemin belangrijk. Deze thema's zijn ondergebracht bij verschillende afdelingen, opgaven en programma's.²⁰ ²¹ Het provinciebestuur kiest voor een bewuste rol, op grond van de overheidsparticipatietrap.²² Concreet betekent dit dat de provincie zaken loslaat waarvoor zij geen verantwoordelijkheid draagt, uitgezonderd financiële en inhoudelijk steun. De provincie regisseert en reguleert alleen bij proces- en/of inhoudsverantwoordelijkheid op basis van wet- en regelgeving. Daarvoor dienen haar verordeningen, toezicht en handhaving. Dit onderzoek richt zich op de praktisch-juridische doorontwikkeling van de FAMKE. Met de opdrachtgever wordt dus bovenal "team Archeologie" bedoeld, hoewel de formele opdrachtgever GS blijft.

1.2.1 Wettelijke en zelfgekozen taken van de opdrachtgever

De opdrachtgever is (mede)verantwoordelijk voor vaststelling en uitvoering van goede ruimtelijke ordening binnen Friesland. De grondslagen volgen uit verschillende wet- en regelgeving, waaronder; de Provinciewet (Pw), Algemene wet bestuursrecht (Awb), Wet ruimtelijke ordening (Wro), Besluit Ruimtelijke ordening (Bro). Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Waterwet, Wet milieubeheer en de Ontgrondingswet. De provincie besluit zelfstandig of in medebewind met gemeenten over o.a. stads- en dorpsuitbreiding, nieuwe industrie- en/of bedrijventerreinen, provinciale verbindingen (wegen, fietspaden en bruggen) en natuur- en recreatiegebieden. De provincie kan hierbij in verschillende rollen soms gelijktijdig met archeologie te maken krijgen. Deze rollen zijn initiatiefnemer, vergunningverlener, bevoegd gezag en/of belanghebbende. De FAMKE adviseert interne diensten, bijvoorbeeld als bevoegd gezag (Erfgoedwet) en/of vergunningverlener (Wabo). Dit komt onder andere voor bij ontgrondingen (Ontgrondingswet) en provinciale inpassingsplannen (Wro). Ook bij het toetsen van bestemmingsplannen op provinciaal belang (Wro) speelt de FAMKE een rol.²³ Hierover later meer.

De Wet Revitalisering Generiek Toezicht (WRGT) belast de opdrachtgever met (interbestuurlijk) toezicht op processen bij gemeenten, waaronder archeologie.²⁴ Hierbij controleert de opdrachtgever of het proces voor AMZ

¹⁶ De zittende statenleden zijn verkozen in 2019, met een huidige coalitie van CDA, VVD, PvdA en FNP

¹⁷ sinds de invoering van de Wet dualisering provinciebestuur (2002)

¹⁸ Michiels, Blomberg & Spaans 2019, p. 55

¹⁹ provincie Fryslân 'Mei elkenien, foar elkenien' (Coalitieakkoord 2015-2019), 2015.

²⁰ provincie Fryslân 'Mei elkenien, foar elkenien' (Coalitieakkoord 2015-2019), 2015.

²¹ provincie Fryslân 'Geluk op 1' (Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2019-2023), 2019.

²² deze methodiek is ontwikkeld door de Raad voor Openbaar bestuur (RvOB).

²³ SIKB, 'Rollen en bevoegdheden in wet en regelgeving' (2016), sikb.nl

²⁴ ministerie van Algemene Zaken, 'provincie voert landelijk en eigen beleid uit', rijksoverheid.

(Erfgoedwet) goed is geregeld bij gemeenten. Dit is geen inhoudelijke toets op planniveau, daarvoor dient het ruimtelijk spoor (Wro—Wabo). Tot slot is de provincie de archeologisch depotbeheerder (Erfgoedwet).

In 2018 was “Leeuwarden-Friesland” de Culturele Hoofdstad van Europa. Zodoende hecht de opdrachtgever aan het behoud van archeologisch erfgoed. Dit behoort tot het “Ferhaal van Fryslân” voor inwoners en toeristen. Toenemend cultuurtoerisme wordt van groot belang geacht en de FAMKE in dat licht eerder onmisbaar genoemd.²⁵ De formele opdrachtgever vraagt ook op Europees niveau aandacht voor “*Heritage as part of the Frisian Story*”.²⁶ Archeologie is daarmee een breed inzetbaar thema.

1.2.2 Werkwijze opdrachtgever

De opdrachtgever streeft naar ambtelijke en strategische flexibiliteit en werkt daarom integraal en opgavegestuurd. Afdelingen zijn de afgelopen jaren geslonken en maakten plaats voor opgaven en programma's met flexibele en multidisciplinaire teams.²⁷ De (beleids)advisering archeologie sluit aan bij ruimtelijke plantoetsing (Romte) en vergunningsverlening (VTH) en daarom ondergebracht bij de afdeling Omgevingszaken. Het “programma Omgevingswet”, implementeert het invoeringsspoor. Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de taakstelling van Team Archeologie (± 2.75 FTE). Dit team adviseert bij planvorming, beleid en toezicht en actualiseert de FAMKE. Juridisch advies wordt verzorgd door de jurist(en) van Omgevingszaken en incidenteel Bestuurszaken.

1.2.3 Werkwijze FAMKE

Dit onderzoek richt zich op de FAMKE als instrument. Zodoende zal haar achtergrond en werkwijze in deze paragraaf kort worden toegelicht. De FAMKE is een archeologische beleidsadvieskaart, die ontstond in 2003 uit methodische verfijning van de AMK, IKAW (Rijk) en eigen onderzoek. Kortgezegd zijn onder andere hoogteligging, hydrologie, bodemvorming (klei- en veenvorming) en bekende vondsten uitgedrukt in één (hoge, gemiddelde, lage) archeologische waarde of verwachting en vertaald naar één beleidsadvies, verdeeld over twee periodekaarten. De FAMKE beperkt zich tot archeologische hoofdperioden waarvan het bodemarchief de voornaamste informatiebron is. Dit zijn de “Steentijd-Bronstijd” en “IJzertijd-Middeleeuwen”.²⁸

Archeologische resten uit de Nieuwe Tijd (± 1.500 n. Chr. >) zijn slechts deels gekarteerd. Dit gaat onder andere om zogenaamde AMK-terreinen (zoals dorps- en stadskernen). Buitendijkse gebieden (incl. waterbodems) en contemporaine archeologie (bijv. Tweede Wereldoorlog) zijn niet gekarteerd.²⁹ De beleidsadviezen adviseren per periodekaart om afhankelijk van de omvang van de ingreep te streven naar onderzoek en/of planinpassing. De FAMKE werd voor het eerst op 3 november 2003 vastgesteld door Provinciale Staten als onderdeel van de “deelnota Archeologie 2004 – 2008” (Nota Erfgoed).³⁰ Op 12 november 2004 werd de FAMKE verfijnd en de beleidsadviezen uitgebreid. Hierbij werd o.a. aangegeven wanneer vooronderzoek was vereist bij het opstellen van ruimtelijke plannen. De FAMKE fungeerde sindsdien als:

- richtlijn van een verantwoorde wijze van onderzoek,
- bescherming van archeologische waarden in ruimtelijke plannen,
- relevant gestelde besluitvorming.³¹

Uit het vooronderzoek komt naar voren dat provincie en gemeenten vanaf 2004 in afwachting waren nieuwe (decentrale) wetgeving. In deze interim-periode waren delen van de FAMKE nog onvoldoende onderbouwd en/of gedetailleerd. De FAMKE was daarom bedoeld als handreiking, maar geen onderbouwing voor plantoetsing en/of geschillen. De FAMKE (incl. beleidsadviezen) werd niet verplicht gesteld als beleidsregel maar als “dynamische” richtlijn en moest periodiek worden verdiept met gemeente. Nieuw onderzoek (verdiepingslagen) kon worden verwerkt door één gedeputeerde, nieuwe adviezen door het College (GS). De provincie hield er daarom rekening mee dat de FAMKE op particulieren en gemeenten eerder regulerend dan deregulerend zou overkomen.³²

²⁵ provincie Fryslân, ‘*Geluk op 1*’ (Coalitieakkoord 2019-2023), 2019, p. 44.

²⁶ European Alliance Group, ‘*European Committee of Regions*’, november 2022, <https://web.cor.europa.eu/ea/news/>

²⁷ provincie Fryslân, ‘*Organisatieplan provincie Fryslân*, 2018, fryslan.frl.

²⁸ Bos & De Langen 1999, p. 201.

²⁹ Honshorst 2022, p. 16.

³⁰ GS-stukken 2004/565829, 12/10 ; De Langen & Veerman 2005, p. 199.

³¹ GS-stukken 2004/565829, 12/10

³² GS-stukken 2004/565829, 12/10

Pas in 2007 werden de nieuwe “Wet op de archeologische monumentenzorg” (Wamz) ingevoerd, de Monumentenwet herzien en het Verdrag van Malta geratificeerd. Blijkens onderzoek (2005) en jurisprudentie (2008) functioneerde de FAMKE als provinciaal toetsinstrument voor archeologie binnen bestemmingsplannen, tot de invoering van Wro in 2008.^{33 34}

Door decentralisatie werd AMZ werd vanaf 2007 grotendeels een taak voor gemeenten. In 2008 (Wro) werd ook de provinciale toets op archeologie in bestemmingsplannen beëindigd en de provinciale rol *de facto* uitgekleeft.³⁵ Op basis van de oriëntatie is vastgesteld dat de provincie op grond van provinciaal belang (art. 4.1 Wro) de FAMKE op vier plekken / niveaus heeft ondergebracht in provinciaal beleid. In bijlage I zijn deze niveaus schematisch en hiërarchisch weergegeven. Dit zijn:

- structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte”,
- de Verordening Romte Fryslân 2014,
- de “notitie inwerkingtreding verordening Romte”,
- de “handleiding” bij de FAMKE.

1.2.3.1 Structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte”

In art. 2.2 Wro staat dat PS voor de hele provincie één structuurvisie vaststelt, voor goede ruimtelijke ordening. De hoofdzaken van de provinciale ruimtelijk visie en haar beleid zijn in een dergelijke visie vastgelegd. Op 1 april 2014 werd de structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte” vastgesteld door Provinciale Staten. De analyse van archeologie is één van de vier stappen om ruimtelijke kwaliteit te benutten bij een ruimtelijke opgave. Grutsk vraagt dan ook letterlijk om de FAMKE te raadplegen en adviezen “*op te volgen*”.³⁶

1.2.3.2 Verordening Romte Fryslân

Volgens art. 4.1 Wro stelt de provincie, indien dat noodzakelijk is voor provinciaal belang, ook regels aan de inhoud van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, middels een verordening. In de Verordeningen Romte Fryslân 2011 en 2014 werd in art. 3.2.1 VRF 2011 en art 2.2.1 VRF 2014 verwezen naar het (verplichte) gebruik van de FAMKE. De FAMKE werd daarmee als verankerd beschouwd in VRF 2014 met inbegrip van een wijzigingsbevoegd (waarover meer in deelvraag 1). De FAMKE is op 23 juni 2015 laatstelijk vastgesteld door GS om de verdiepingsslag Harlingen op te nemen.^{37 38} Deze bevoegdheid is gedelegeerd aan GS.^{39 40} De FAMKE geldt als informatiebron bij opvolgende verordeningen (VRF 2011, - 2014) en werd in 2015 als “instapadvies” beschouwd waar én welk onderzoek nodig is. FAMKE werd tussen 2019 en heden meer dan 100.000 x geraadpleegd.⁴¹ Gebruikers variëren van beleidsmedewerkers, initiatiefnemers en adviseurs tot geïnteresseerde burgers.⁴² In deze hoedanigheid functioneert de FAMKE anno 2022 nog steeds.

1.2.3.3 Beleids- en onderzoeksadviezen (FAMKE)

De adviezen zijn gebaseerd op meerdere bronnen zoals archeologische gegevens, bodemkaarten, veldwerk, literatuurstudie en verdiepingsslagen.⁴³ Ter illustratie op de volgende pagina (afb. 1) NHL Stenden Hogeschool op de kaart IJzertijd-Middeleeuwen. Ten westen ligt een waardevol terrein (rood), waar moet worden gestreefd naar behoud (advies 6). Dit kan een AMK-terrein zijn of anderszins provinciaal waardevol. De FAMKE geeft alleen advies, maar geen onderbouwing of waardering in de zin van de KNA.⁴⁴ In dit geval betreft het de “Oude Stadsbegraafplaats” uit de 19^{de} eeuw. De provincie adviseert de gemeente om deze in het bestemmingsplan op te nemen en te koppelen aan het vergunningstelsel en ontraad bodemingrepen boven de 50 m².

³³ Tijs 2005, p. 21.

³⁴ Raad van State 20 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC4689 ; Raad van State 10 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0327.

³⁵ rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, *Overgangsrecht Monumentenwet 1988 naar Omgevingswet*, cultureelerfgoed.nl

³⁶ provincie Fryslân, “Grutsk op ‘e Romte”, 2014, p. 15.

³⁷ provincie Fryslân, verordening romte Fryslân 2011.

³⁸ GS-stukken 2015/1225707, 23/06.

³⁹ provincie Fryslân, verordening Romte Fryslân 2011.

⁴⁰ GS-stukken 2015/1225707 / 23/06

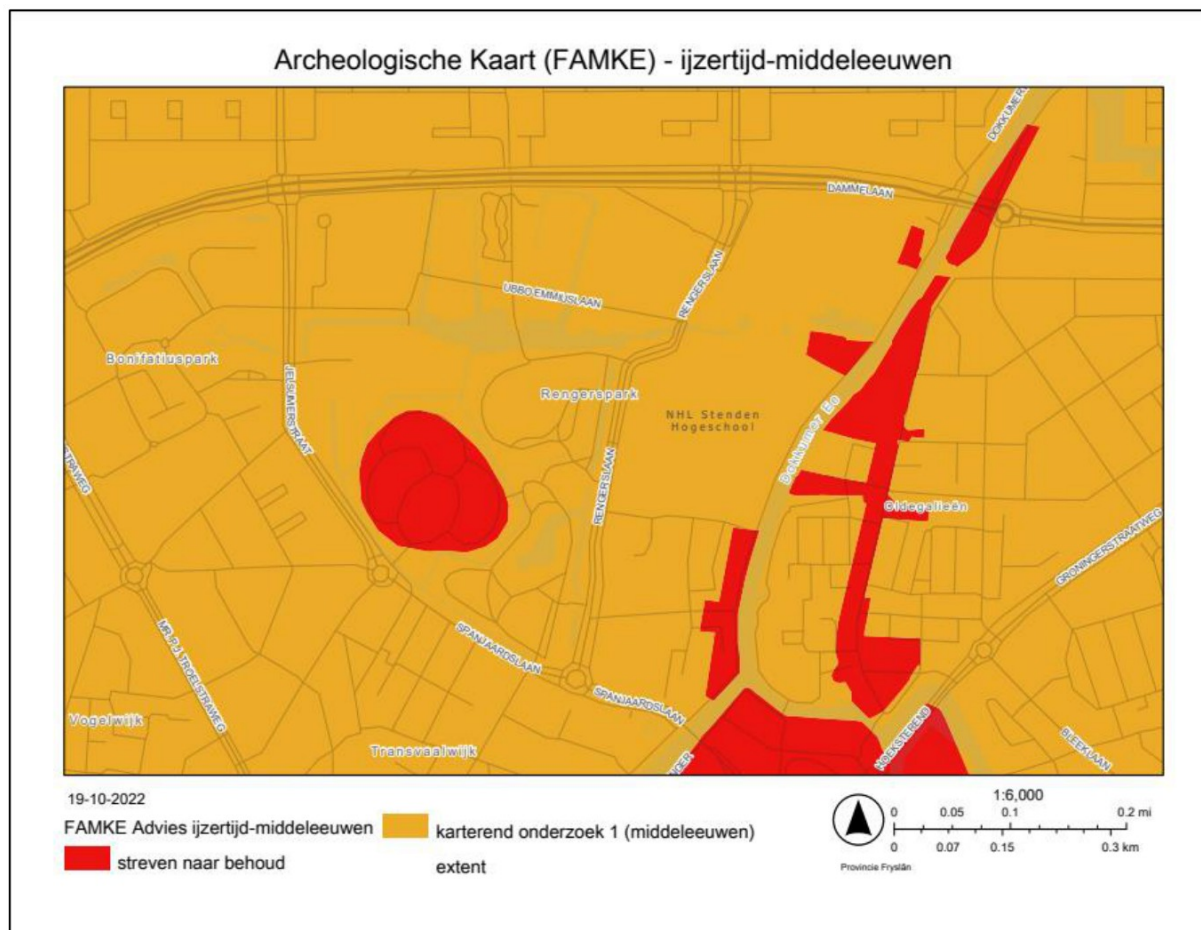
⁴¹ GS-stukken 2015/1225707 / 23/06 ; mededeling [REDACTED] d.d. 13 oktober 2022.

⁴² Tijs 2005, p. 21.

⁴³ provincie Fryslân, FAMKE, *Archeologisch beleid*, 2022. fryslan.frl/archeologische-kaart-famke

⁴⁴ SIKB, *Bijlage IV, waarden van vindplaatsen*, Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie 4.0, 2016.

Op het terrein van NHL Stenden Hogeschool (oranje) kunnen zich resten bevinden uit de periode IJzertijd – Middeleeuwen. Dit is vertaald naar een onderzoeksadvies bij een archeologische verwachting. De provincie beveelt bij grotere werkzaamheden (>500m²) aan om de bodemopbouw in het plangebied te karteren. Hiervoor moeten volgens de provincie minimaal zes boringen per hectare worden gezet, overeenkomstig de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA), leidraad inventariserend veldonderzoek (IVO). Dit is een voorbeeld van een onderzoeksadvies. Op de “Steentijd-Bronstijd” kaart geldt “streven naar behoud” alleen voor vuursteenvindplaatsen. In tegenstelling tot de Middeleeuwse terreinen, zijn vuursteenvindplaatsen gebaseerd op verstoorde sites en hierdoor qua locatie wel nauwkeurig, maar hebben wetenschappelijk gezien niet de waarde van een onverstoorde vindplaats.⁴⁵



1.2.3.4 Notitie inwerkingtreding verordening romte

Veel bepalingen in de VRF 2014 bevatten ruimte voor flexibiliteit in proces en motivering. Dit geldt ook voor de regel in art. 2.2.1. VRF 2014 om “rekening te houden” met de FAMKE. De beleids- en onderzoeksadviezen kunnen daarom eenvoudig leiden tot verschil van inzicht of interpretatie. Daarom heeft GS op basis van art. 3.2.2. lid 2 Bro een “notitie inwerkingtreding” (25 november 2014) opgesteld. Hierin is bepaald in welke afwijkende gevallen de provincie vooroverleg wenst. Voor de FAMKE geldt dat zolang ontwikkelingen “sporen” met de adviezen op de FAMKE overleg niet noodzakelijk is. Bij “ontwikkelingen in afwijking van de FAMKE” wel. Het gaat hierbij in ieder geval om de volgende afwijkingen:

- als in de bescherming van de archeologische waarden wordt afgeweken van de FAMKE,
- als wordt afgeweken van het advies van een bevoegd archeoloog,
- als uit onderzoek blijkt dat er sprake is van archeologische waarden.⁴⁶

Op de FAMKE staan sec geen waarden en verwachtingen maar adviezen. De eerste afwijking kan daarom worden geïnterpreteerd als een afwijking in de zin van art. 2.2.1 lid 2 VRF. De tweede afwijking kan worden geïnterpreteerd als een verschil van inzicht met een beleidsarcheoloog en/of een KNA-archeoloog.

⁴⁵ Smit 2010, p. 7.

⁴⁶ provincie Fryslân, Notitie inwerkingtreding verordening Romte, 2014, p 1-25.

De derde afwijking verwijst naar de verwachtingswaarden op de FAMKE. Indien uit vooronderzoek (bijv. bureauonderzoek) blijkt dat er daadwerkelijk archeologische waarden aanwezig zijn, dan dient daarover overleg te worden gevoerd, alvorens deze worden opgenomen.⁴⁷

1.2.3.4 Handleiding FAMKE

Alle adviezen zijn samengevoegd in een toelichting op de website.⁴⁸ In deze zogenaamde “handleiding” worden de doelstelling en onderbouwing van de FAMKE kort toegelicht. Daarnaast zijn in de handleiding een vijftal beleidsoverwegingen opgenomen. Dit zijn de volgende overwegingen:

1. Wanneer de ingreep kleiner is dan de oppervlakte van de advieszone, dan is archeologisch onderzoek niet noodzakelijk, maar bij overschrijding wel.
2. Bij bestemmingsplannen en projectbesluiten geldt als ‘grootte van een ingreep’: de totale oppervlakte van een bestemmingswijziging ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan. Dit is gelijk aan oppervlakte van de (eventuele versterking) die planologisch mogelijk wordt gemaakt. Alleen bij bodemsanering of ontgroning geldt de oppervlakte van de ontgraving zelf.
3. Een uitzondering geldt voor conserverende bestemmingsplannen waarbij de wijziging substantieel kleiner is dan het totale plan. In dat geval kunnen archeologische terreinen met een (dubbel)bestemming worden geïntegreerd in het plan.
4. Agrarische bouwvlakken die uitgebreid worden (art. 3.6, lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening) worden uitgezonderd van archeologisch onderzoek, tenzij binnen de uitbreiding sprake is van bekende archeologische waarden.
5. Indien binnen het (bestemmings-)plannen verschillende advieszones vallen dient de planindienaar aan de hand van de adviezen op de FAMKE per zone te bepalen of en welk soort onderzoek er moet worden uitgevoerd.

De overweging om af te zien van vooronderzoek bij agrarische bouwvlakken ontstond in 2004. Uitgangspunt waren verworven rechten van de agrarische sector, waarbij de (potentiële) nadelige gevolgen voor archeologische beschermingen, niet opwogen tegen de beperkte alternatieven van agrarische initiatiefnemers.⁴⁹ Deze definities kunnen tegenstrijdig lijken. Immers een functiewijziging zonder bodemingreep, kan leiden tot archeologisch onderzoek terwijl dit voor de uitbreiding van een agrarische bouwvlak mét bodemingreep niet geldt. De RCE heeft in 2019 gerapporteerd over de mate van versterking van archeologie door agrarische bodembewerking.⁵⁰

De handleiding van de FAMKE omvat tot slot een aantal instructies (PvA) voor archeologische bedrijven voor achtergrondonderzoek, waaronder veldonderzoek en rapportage. De hyperlink is momenteel door een technisch probleem buiten gebruik. ⁵¹ In bijlage 1 is schematisch weergegeven hoe de FAMKE is verankerd in wet- en regelgeving en beleidsstukken. Het bovengenoemde geheel (1.2.3.1 t/m 1.2.3.5) functioneert zowel als interne richtlijn voor provinciale plannen, projecten en bevoegd gezag, alsmede als externe richtlijn voor initiatiefnemers, archeologische aannemers en gemeenten. Dit onderzoek richt zich primair op de relatie tussen provincie en gemeenten.

1.3 De plek van de FAMKE in het stelsel Omgevingswet

In 2016 werden de Wamz (2007) en Monumentenwet (Mw) vervangen door een nieuwe Erfgoedwet. Op basis van overgangsrecht (hoofdstuk 9 Ew) neemt de aankomende Omgevingswet na inwerkingtreding, de archeologische bevoegdheden van gemeenten (nu art. 38 - 41 Mw) over. Onder de Omgevingswet blijft de archeologische taakverdeling tussen provincie en gemeenten in hoofdlijn hetzelfde. Bij het overgrote deel van alle ruimtelijke plannen en/of bodemingrepen blijven gemeenten, net als nu, eindverantwoordelijk voor de bescherming van archeologische waarden. Hier komen kleine ontgroningen bij, die nu nog door provincies worden overzien.⁵²

⁴⁷ schriftelijke mededeling van [REDACTED] d.d. 24 februari 2023.

⁴⁸ <https://www.fryslan.nl/archeologische-kaart-famke>

⁴⁹ GS-stukken 2004/565829 12/10.

⁵⁰ Lascaris 2019, p.5.

⁵¹ provincie Fryslân, FAMKE, [fryslan.nl/3158/steentijd-bronstijd-waarderend-onderzoek-op-voorsteenvindplaatsen/](https://www.fryslan.nl/3158/steentijd-bronstijd-waarderend-onderzoek-op-voorsteenvindplaatsen/)

⁵² Steunpunt Monumentenzorg Noord-Holland ‘Erfgoed in de Omgevingswet’, 2018, p. 22-23.

De Omgevingswet bundelt en vereenvoudigt huidige wet- en regelgeving (26 wetten) omwille van een dynamische en duurzame fysieke leefomgeving.⁵³ ⁵⁴ De Omgevingswet is complex, maar beoogt kortgezegd om de toekomstige kwaliteit van de fysieke leefomgeving te borgen ondanks toenemende bevolkings- en regeldruk.

De essentie van de Omgevingswet is om te dereguleren, waardoor ruimte ontstaat voor participatie en maatwerk, oftewel meer regionale en/of duurzame initiatieven en een bredere betrokkenheid van burgers en/of bedrijven. Dit ligt in het verlengde van een reeks maatschappelijke doelen (art. 1.3. Ow) en wordt ook wel “uitnodigingsplanologie” genoemd.⁵⁵ Om RO daadwerkelijk eenvoudiger en efficiënter te maken, verdeelde de Omgevingswet zes instrumenten (art. 1.2 Ow) over Rijk, provincie en gemeenten, die samenkomen in één digitaal systeem (DSO). Op basis van de huidige verankering van de FAMKE zijn drie instrumenten daarbij relevant. Ten eerste wordt de huidige structuurvisie “Grutsk” vervangen door een *omgevingsvisie*. ‘De Romte diele’ is het nieuwe samenhangend, strategische plan van de provincie Fryslân, vastgesteld 29 september 2020. Bij de structuurvisie hoort eveneens een regelend deel, oftewel een *omgevingsverordening*. Dit is één gebiedsdekkende regeling die doorwerkt in het *omgevingsplan* van gemeenten. Hierin wordt bepaald welke activiteiten binnen- en buitenplannen mogen worden uitgevoerd, verbonden aan een vergunningstelsel. Dit is de Omgevingsverordening Fryslân (hierna OVO). Om visies of deelaspecten ook daadwerkelijk te realiseren in plannen kunnen lokale overheden gebruik maken van een “programma”. Bovendien zijn er *algemene rijksregels*. Dit zijn bijzondere regels bij planvorming, waarbij de flexibiliteit per instrument varieert. De OVO en de Rijksregels werken door in het gemeentelijk *Omgevingsplan*.⁵⁶ Uiteindelijk kan via het DSO bij één loket en één overheid een vergunningtraject (nu: wabo) worden doorlopen. Ook bij medebewind is één bestuurlijk niveau eindverantwoordelijk is voor de gehele procedure, van vooroverleg tot vergunning. Het einddoel van deze systematiek is een samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatievoorziening. Deze transparantie geldt als basis voor integrale, snelle en betere besluitvorming. Dit resulteert naar verwachting in groter gebruiksgemak en minder onderzoek bij nieuwe initiatieven.⁵⁷ Dit laatste zou ook kunnen gelden voor archeologie.

De huidige fase bevindt zich in het invoeringsspoor, waarbij overheden (ook de provinsje Fryslân) bestaande regels over kwaliteit inclusief archeologie overzetten naar het stelsel Ow. Voor de FAMKE gaat dit om de vertaalslag van de huidige VRF 2014 naar de toekomstige OVO. De oude visie en verordening vervallen van rechtswege zodra de Ow in werking treedt.⁵⁸ ⁵⁹ Oud beleid dient neutraal te worden overgezet naar nieuw beleid. Dit betekent dat alleen de terminologie en systematiek van de Ow wordt gebruikt, maar het beleid in grote lijnen overeenkomstig is met het huidige beleid. De Omgevingsvisie (*De Romte Diele*) was reeds vastgesteld, de Omgevingsverordening Fryslân is recent (21 september 2022) eveneens vastgesteld door PS. De bepalingen in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening werken rechtstreeks door:

- In de nieuwe Omgevingsvisie staat bij “behoud van het Friese erfgoed” (5.5) dat de provincie zich inspent voor de bescherming van archeologie, maatschappelijk draagvlak en onderzoek daarnaar. De FAMKE wordt beschouwd als belangrijk instrument.⁶⁰
- In de nieuwe OVO staat in art. 2.1 lid 1 OVO dat gemeenten in haar Omgevingsplan aangeven op welke wijze het plan rekening houdt met de archeologische waarden en archeologische verwachtingswaarden, waarbij gebruik wordt gemaakt van de Friese archeologische monumentenkaart extra of een met de provincie afgestemde gemeentelijke verdiepingsslag.

Gemeenten houden in hun Omgevingsplan rekening met de Omgevingsvisie en de OVO. Archeologische waarden zijn daarbij één van vele “omgevingskwaliteiten”.⁶¹ In de *algemene rijksregels* heeft de wetgever geprobeerd om onnodige archeologische dubbelbestemmingen en onderzoek te voorkomen. Volgens art. 2.28 Ow moeten gemeenten in het Omgevingsplan rekening te houden met archeologische waarden en *aantoonbare* archeologische verwachtingen. In art. 5.130 Bkl wordt dit nader toegelicht. Concreet is dit een opdracht aan gemeenten om archeologische beleidskaarten te verbeteren. Archeologische verwachtingen horen kortgezegd pas thuis op een

⁵³ Kamerstukken 2010/2011, 31953 nr. 40, p. 2

⁵⁴ aan de slag met de Omgevingswet, ‘omgevingswet in het kort’, 2022, rijksoverheid.

⁵⁵ aan de slag met de Omgevingswet, ‘omgevingswet in het kort’, 2022, rijksoverheid.

⁵⁶ Informatiepunt Leefomgeving ‘De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet’, iplo.nl

⁵⁷ aan de slag met de Omgevingswet ‘minder lasten, meer mogelijkheden’, 2022, rijksoverheid.

⁵⁸ aan de slag met de Omgevingswet ‘nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger’, 2022, rijksoverheid.

⁵⁹ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/totstandkoming/hoofdlijnen-invoeringsbesluit/>

⁶⁰ provincie Fryslân, ‘De Romte diele’ 2021, p.

⁶¹ vereniging nederlandse gemeenten, ‘stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen’, 2021, vng.nl.

inventarisatie- en/of beleidskaart, na een redelijke onderbouwing.⁶² Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt (1 januari 2024) krijgt iedere gemeente van rechtswege een Omgevingsplan. Dit bestaat uit een tijdelijk deel met regels uit de vervallen (ruimtelijke) instrumenten, bodemkwaliteits- en bodemfunctieklassenkaarten en gebiedsspecifiek beleid. Ook de rijksregels van archeologie (art. 2.28 Ow en 5.130 Bkl) worden onderdeel van het Omgevingsplan en “de bruidsschat” genoemd.

Voor archeologie zijn de huidige ruimtelijke regels over het algemeen te vinden in bestemmingsplannen, parapluplannen, archeologienota's en erfgoedverordeningen en soms zijdelings in gebiedsspecifiek beleid (bijv. bodemklassenkaart). Gemeenten kunnen het Omgevingsplan vanaf de dag van inwerkingtreding (1 januari a.s.) wijzigen (ook enkel voor archeologie), mits daarbij wordt voldaan aan de instructieregels. Omwille van de wet, de fysieke leefomgeving en lokale omstandigheden mag maatwerk worden toegepast.⁶³

Na de inwerkingtreding komt de nieuwe “uitnodigingsplanologie” geleidelijk op gang, waarbij archeologie slechts één van vele facetten (lees: belangen van overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden) is. Van de gemeente mag bovendien worden verwacht op basis van Valletta, de Ow, Bkl en OVO dat archeologie zowel voldoende is beschermd maar ook “aantoonbaar” en dus onderbouwd. Archeologische resten zijn als “omgevingskwaliteit” bovendien afhankelijk van de bodemgesteldheid. Zij kunnen worden beschermd maar ook beschadigd door fluctuaties van omgevingswaarden zoals grondwater, zuurstof- en/of zuurgraad. Het monitoren en handelen bij bodemverstoringen en/of bodemverstorende processen (art. 20.1 Ow) kunnen daarmee samenhangen.⁶⁴ Dit is afhankelijk van de ambities van gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor bescherming van archeologie én vormvrije participatie dienaangaande. Gemeenten moeten motiveren hoe belanghebbenden bij archeologie zijn betrokken en hebben bijgedragen aan oplossingen en adviezen (art. 10.7 Ob).

De Omgevingswet gaat namelijk uit van een “decentraal-tenzij-principe” waarbij art. 2.3 lid 1 Ow voorschrijft dat taken (waaronder art. 2.28 Ow jo. 5.130 Bkl) worden overgelaten aan gemeenten, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. De provincie oefent alleen een taak uit (bij regeling) als gemeenten dat niet zelf op een doelmatige en/of doeltreffende wijze kunnen. Hierbij kan worden gedacht aan taakverwaarlozing of archeologische structuren en/of belangen die de gemeentegrenzen overschrijden.⁶⁵

1.3.1 Afbakening (Omgevingswet)

De Omgevingswet biedt tal van mogelijkheden binnen tal van instrumenten. Dit onderzoek beperkt zich uitsluitend tot de voor FAMKE relevante instrumenten (donkergrijs) binnen de Omgevingswet. Dit betekent dat met name de relatie Omgevingsverordening Fryslân (OVO) - Omgevingsplan (blauw) zal worden belicht. Dit is in bijlage 2 schematisch weergegeven. Dit onderzoek liep parallel aan het invoeringsspoor, oftewel de “beleidsneutrale” vertaling van oud-naar nieuw beleid door de provincie Fryslân. Dit onderzoek betrof gegevens tot de vaststelling van OVO (23 september jl.). Het invoeringsspoor zal na dit onderzoek doorlopen.

1.4 Probleemanalyse

Op basis van het PvA, de taakstelling, huidige werking en toekomstige plaats van de FAMKE wordt in de onderstaande probleemanalyse, het probleem geïntroduceerd, volgens de methode van ‘Van Schaaik’ (2019).

1.4.1 Wat is het probleem?

De FAMKE wordt beheerd door de beleidsadviseurs archeologie die gespecialiseerd zijn in archeologie, specifiek beleid en archeologische kaarten. De juridische vertaling en verankering van de FAMKE in beleidsstukken is een taak van juristen (Bestuurszaken en Omgevingzaken). Uit het PvA kwam naar voren, dat praktische wijzigingen (archeologische inhoud en beleid) de afgelopen jaren beperkt doorgang vonden. Juridische haken en ogen in het eigen beleid en/of de verankering van de FAMKE lijken hierbij een prominente rol te spelen.⁶⁶

Deze samenloop tussen juridische- en praktische vragen, bemoeilijkt nu de doorontwikkeling van de FAMKE richting de Omgevingswet. In de huidige regels voor “zorgvuldig ruimtegebruik” (VRF 2014) en straks voor “ruimtelijke kwaliteit” (OVO) staat dat gemeenten in hun ruimtelijk plan “rekening moeten houden” met de FAMKE omwille van

⁶² Breimer & Sueur 2015.

⁶³ informatiepunt leefomgeving, ‘De maatwerkregel onder de Omgevingswet’, 2021, iplo.nl.

⁶⁴ vereniging nederlandse gemeenten ‘stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen’, 2021, vng.nl.

⁶⁵ vereniging nederlandse gemeenten ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’, vng.nl.

⁶⁶ mededeling van [REDACTED] en [REDACTED] bij intakegesprek d.d. 31 augustus 2021.

provinciaal belang. Dit gebeurt nu op grond van art. 4.1 Wro en zal art. 2.1 Ow worden. Drie opvolgende verordeningen (VRF 2011, VRF 2014, OVO) verwezen of verwijzen uitsluitend naar de FAMKE, maar maakten haar structuren, elementen of kaartbeeld nooit onderdeel van die verordeningen. De FAMKE lijkt daarmee juridisch uitsluitend een informatiebron en/of een hulpmiddel voor gemeenten, bij de analyse en bescherming van archeologische waarden en verwachtingen.⁶⁷

Op 23 september jl. is de OVO definitief vastgesteld door PS en de juridische vertaalslag (invoeringsspoor) voltooid. De FAMKE is geen onderdeel van OVO en/of het delegatiebesluit, maar functioneert enkel middels een dynamische verwijzing.⁶⁸ In de praktijk (2007 – heden) lijkt de FAMKE door de (interne) diensten van provincie, gemeenten, gecertificeerde archeologische onderzoeksbureaus, maar ook de RCE en ABRvS niet uitsluitend als “informatiebron” opgevat, maar tevens als regels, beleidsoverwegingen en/of onderzoeksrichtlijn. In de praktijk functioneert de FAMKE volgens de RCE in veel gemeenten als (enige) archeologische beleidskaart, waar (gemotiveerd) naar wordt verwezen in bestemmingsplannen.^{69 70} Deze discrepantie tussen de juridische- en praktische werking leidde mogelijk tot drie praktische problemen voor team Archeologie, bij doorontwikkeling van de FAMKE:

1. Een aantal verdiepingsslagen moet nog verankerd worden in provinciaal en/of gemeentelijk beleid. Bovendien wenst team Archeologie op eigen inzicht een groot aantal boerderijplaatsen op te nemen. Beiden leiden tot wijziging van de FAMKE. De huidige VRF 2014 en toekomstige OVO lijken ambivalent over de wijzigingsbevoegdheid. *Het is de opdrachtgever op dit moment niet geheel duidelijk onder welke omstandigheden GS dan wel PS bevoegd is tot bijstelling van de FAMKE onder het huidige én toekomstige juridische kader.*
2. Het is team Archeologie niet duidelijk hoe de FAMKE zich verhoudt tot (afwijkend) gemeentelijk beleid op dit moment en onder de Omgevingswet. Sommige gemeenten volgen de adviezen en systematiek van de FAMKE. Andere gemeenten kozen voor eigen beleid en/of vrijstellingsgrenzen (omvang en diepte van bodemingrepen), die niet zondermeer verenigbaar en/of uitwisselbaar zijn met FAMKE.⁷¹ De opdrachtgever wil graag duidelijkheid wat de juridische en praktische positie van de FAMKE als “informatiebron” nu en straks? *Het is de opdrachtgever op dit moment onduidelijk wat de Ow betekent voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling van de FAMKE.*
3. Het is team Archeologie niet duidelijk of de wijzigingsbevoegdheid, functionaliteit, werkwijze en /of doorontwikkeling aansluit bij de kansen en beperkingen, wensen en behoeften van gebruikers (ambtenaren en adviseurs van gemeenten). *Het is de opdrachtgever op dit moment onduidelijk welke wensen en behoeften gemeenten hebben, als basis voor doorontwikkeling van de FAMKE.*

1.4.2 Waarom is het een probleem?

De huidige werkwijze en praktijk staan mogelijk op gespannen voet met basisprincipes (Ow) en de aantoonbaarheid (art 2.1 Ow jo. art. 2.22 Ow jo. art. 5.130 Bkl) van archeologie. De Ow beoogt het huidige “nee-tenzij” te vervangen voor het “ja-mits-principe”. Dit betekent dat een ruimtelijk initiatief (binnen- of buitenplans) niet langer op grond van dwingende regels wordt afgewezen, maar wordt gewogen met andere (maatschappelijke) belangen, waaronder het behoud van archeologie. Om tot een goede belangenafweging te komen tussen overheid, initiatiefnemers en belanghebbenden, moet archeologie daarom op voorhand duidelijk en onderbouwd (lees: transparant) zijn. Het “decentraal-tenzij-principe” schrijft voor dat gemeenten in beginsel zelf archeologie aantonen, afwegen en beschermen. Daarbij horen eigen beleid, instrumenten en gemotiveerde beslissing in het licht van de “uitnodigingsplanologie”. Anders dan bestemmingsplannen, zijn omgevingsplannen geen blauwdrukken meer, maar een uitnodiging tot initiatieven.⁷² Transparantie is noodzakelijk voor een gelijke informatiepositie tussen overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden. De gedachte is dat uiteindelijk eenieder moet kunnen participeren, ook aan een Omgevingstafel.⁷³ Gemeenten moeten daarom (ook archeologische) gegevens ontsluiten en kunnen na inwerkingtreding van de Omgevingswet, mogelijk sneller met informatieverzoeken te maken krijgen.

⁶⁷ mededeling van [REDACTED] (voormalig jurist Omgevingszaken) en [REDACTED] (huidig jurist Omgevingszaken) d.d. 18 oktober 2022.

⁶⁸ provincie Fryslân, ‘artikelsgewijze toelichting ‘Omgevingsverordening Fryslân’ (concept) 2022 (bijlage XI, bij statenvoorstel, 16 februari 2022)

⁶⁹ Raad van State 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8818 onder 2.4.2

⁷⁰ Van Doesburg et al 2017, p. 6

⁷¹ Boshoven 2014, p. 5

⁷² Sloot 2021, p. 8

⁷³ Kunst & Yousufi & Van Wijk ‘Plan van Aanpak Omgevingstafel’, VNG 2020, vng.nl.

Voor archeologie lijkt dit problematisch, omdat de eigen “archeologische informatiepositie” van een groot aantal gemeenten momenteel sterk leunt op de provinciale FAMKE (of verdiepingsslag). De wens van de wetgever is dat bij de totstandkoming van het Omgevingsplan meer participatie (lees: inspraak) komt kijken. De korte en/of uitgebreide procedure (Awb) bevatten maar een beperkte mate van (verplichte) belangenafweging en participatie.⁷⁴ Nu geldt, wie zwijgt stemt toe. Hoewel het feit dat mensen zich niet tegen een ruimtelijk plan verzetten, nog geen participatie impliceert. De Omgevingswet streeft naar participatie buiten deze gebaande kaders (Awb) en is daarom verplicht maar ook vormvrij.⁷⁵

Indien het Verdrag van Faro wordt geratificeerd, kan het geheel ontbreken van eigen archeologiebeleid (lees: visie) bij gemeenten bovendien botsen met “participatie en interactie” bij archeologie binnen- en buiten planvorming.⁷⁶ Dit vraagt om een andere wijze van besturen en zodoende ook verdergaande flexibiliteit van het ambtelijk apparaat en instrumenten.⁷⁷ Versterking van de gemeenten wordt onder de Omgevingswet beschouwd als een randvoorwaarde voor een cultuurverandering bij overheden. Kortom gemeenten krijgen *de jure* steeds meer archeologische verantwoordelijkheden, maar lijken *de facto* nog afhankelijk van de provinciale FAMKE. Gemeenten zijn momenteel belast met het aanpassen van de (bedrijfs)structuur en vanaf 2023 tot 2029 met alle aspecten in het Omgevingsplan.⁷⁸ Het stagneren van de doorontwikkeling van FAMKE zou kunnen leiden tot een onverwachtse en grote opgave voor gemeenten op het deelaspect archeologie. Dit terwijl anno 2022 reeds een energie-, woning-, jeugdhulp – en vluchtelingencrisis spelen met grote gevolgen voor gemeenten.⁷⁹ Taakverwaarlozing bij archeologie zou kunnen leiden tot onherstelbare schade aan het bodemarchief, dat tevens van provinciaal belang is.

1.4.3 Hoe is het probleem ontstaan?

Het probleem lijkt te zijn ontstaan, toen in 2007 (Wamz) taken van Rijk en provincie werden overgeheveld naar de Friese gemeenten. De provincie acteerde tussen 1998 en 2007 vanuit archeologisch interim-beleid. De FAMKE functioneerde tussen 2004 en 2007 als toetsinstrument.⁸⁰ Door invoering van de Wro kwamen provincies als bevoegd gezag grotendeels buitenspel te staan. Na de invoering van de Wamz en de Wro beschikte heel Friesland met FAMKE over een kwalitatief en kwantitatief beleidsinstrument. Hierdoor ontstond bij de (32) toenmalige kleinere gemeenten niet direct de behoefte en/of ambitie om eigen beleid te ontwikkelen. Gemeenten hadden destijds nog weinig specialistische kennis op het gebied van archeologie en AMZ. Het Rijk anticipeerde erop dat provincies deze kennislacune middels een adviserende rol zouden ondervangen. Dankzij FAMKE kon vanaf 2003 in principe iedere ambtenaar, ondanks de regeldruk en veranderlijke wetgeving, blijven toetsen op het deelaspect archeologie.⁸¹ De periode tussen 2011 en 2019 stond in het teken van landelijke gemeentelijke herindelingen. Hoewel in Friesland het aantal gemeenten werd gereduceerd van 31 tot 18 leidde het verschuiven van gemeentegrenzen niet tot nieuw archeologiebeleid en/of beleidskaarten. De FAMKE bleek als provinciaal instrument ongevoelig voor het verschuiven van gemeentegrenzen. Wel leidde gemeentefusies tot de aanstelling van een gemeentelijk archeoloog in de grotere- en groeigemeenten (Leeuwarden en Súdwest-Fryslân) tot eigen beleid. Een aantal gemeenten koos voor een gezamenlijke “verdiepingsslag”.⁸² Deze verdiepingsslagen werden (deels) uitgevoerd door marktpartijen, maar door de provincie gesubsidieerd en verwerkt.^{83 84}

Zoals uiteengezet in het inleidende hoofdstuk is de FAMKE geborgd binnen de Wro-systematiek en bijbehorende visie en verordening. In de ‘notitie inwerkingtreding’ (2014) is bepaald dat ongeacht een verdiepingsslag, geen vooroverleg nodig is, zolang plannen “stroken” met de FAMKE.⁸⁵ De combinatie tussen de systematiek van de FAMKE en de wijze van verankering (zie paragraaf 1.2.3) hebben er mogelijk toe geleid dat ondanks een decentralisatiegedachte in de Wamz (2007) en Erfgoedwet (2016), het merendeel van de Friese gemeenten (vaak uitsluitend) naar de FAMKE bleef verwijzen.⁸⁶ Dit lijkt anno 2022 te botsen met het derde decentrale juridische kader, wetende de Omgevingswet, dat in algemene en archeologische zin een meer “progressieve” wet is dan haar voorgangers. Zowel het aankomende ‘Verdrag van Faro’ alsmede de Erfgoedwet hanteren ook een bredere definitie van “cultureel erfgoed”, dit geldt ook

⁷⁴ Van der Horst & Hopstaken & Van Soomeren 2021, p. 13

⁷⁵ Kamerstukken II 2018/19 34986 nr. 6, p. 11-12.

⁷⁶ Raad voor Cultuur, ‘Archeologie bij de Tijd’, 2020, p. 22.

⁷⁷ De Lange 2018, p.3.

⁷⁸ blijkens gesprekken in mei jl. met twee van de vijftien gemeenten inzake verdiepingsslagen

⁷⁹ VNG, ‘rijksbegroting 2023 en de gevolgen voor gemeenten, 2022, vng.nl

⁸⁰ Raad van State 10 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0327, 2.7.1.

⁸¹ Tijs 2005

⁸² Mondelinge mededeling van [REDACTED] (voormalig adviseur Steunpunt Monumentenzorg Fryslân) d.d. 3 oktober 2022.

⁸³ provincie Fryslân, subsidieverordening archeologie 2005-2014

⁸⁴ Boshoven 2014, 7.

⁸⁵ provincie Fryslân, notitie inwerkingtreding verordening romte, 2014.

⁸⁶ Doesburg et al. 2017, p. 6.

voor archeologie.⁸⁷ Vanuit de meest recente inzichten kunnen in dit probleem zowel voor- en nadelen worden gezien. De Raad voor Cultuur heeft in 2022 vastgesteld dat mede door decentralisatie (waaronder herindeling) de kwaliteit van archeologische monumentenzorg (AMZ) sterk wisselt per gemeente.⁸⁸ De FAMKE zorgt in zoverre voor uniformiteit, waardoor dergelijke problematiek (lees: versnippering) buiten de deur is gehouden in Friesland. De keerzijde van deze systematiek lijkt een gebrek aan eigen visie en inzicht bij gemeenten.^{89 90} Dit betekent concreet dat het juridisch “probleem” ook kansen biedt. Dit vraagt om een actiegerichte benadering als “hoe-kan-het-wel-jurist”.

1.4.4 Voor wie is het een probleem?

Een probleem met de huidige functionaliteit van de FAMKE lijkt niet direct problematisch voor de provincie Fryslân zelf. De provincie gebruikt de FAMKE zelf als intern richtlijn voor planvorming en als informatiebron bij de verordening (art. 4.1 Wro). Dit betekent dat de provincie ook onder de Omgevingswet met de FAMKE geen taken naar zich “toetrekt”, in de zin van art. 2.3 lid 2 onder a Ow. De FAMKE is en blijft juridisch een informatiebron en versterkt bovendien de provinciale informatiepositie bij vooroverleg, zienswijzen en/of dreigende taakverwaarlozing (IBT) door gemeenten.⁹¹ De provincie heeft ook geen wettelijke verplichting om de FAMKE door te ontwikkelen, hoewel in de eigen taken wel voldoende aanleiding zouden kunnen worden gezien om de FAMKE door te ontwikkelen.⁹²

In 2011, 2014 en 2022 is consequent de keuze gemaakt om de structuren en elementen (lees: waarden en verwachtingen) op de FAMKE buiten de opvolgende verordeningen (VRF 2011, VRF 2014 en OVO) te houden. De FAMKE is een informatiebron bij het provinciaal belang en gericht op de bovengemeentelijke effecten en – belangen. De FAMKE “ondersteunt” daarmee slechts, binnen de ambities van PS en GS, maar regelt zelf niet. De FAMKE is juridisch dus niet meer dan één van vele middelen om de ligging van archeologische waarden en – verwachtingen en bescherming dienaangaande te motiveren. In de praktijk wordt de FAMKE zoals toegelicht anders gebruikt. Het gegeven dat haar huidige functionaliteit niet direct aansluit bij uitnodigingsplanologie, participatie, aantoonbaarheid en/of monitoring, zijn daarom bovenal een probleem van gemeenten. Bekend is dat sinds 2007 een aantal (maar niet alle) gemeenten de FAMKE verdiepten. Een aantal gemeenten heeft geheel eigen beleid en leunen minder op de FAMKE. De aard en omvang van een probleem bij de functionaliteit en/of doorontwikkeling van de FAMKE zal daarom vermoedelijk wisselen per gemeente.

1.4.5 Wie zijn de actoren en belanghebbenden?

De functionaliteit van de FAMKE is relevant voor alle stakeholders bij archeologie in Friesland. Deze stakeholders kunnen worden onderverdeeld in actoren en belanghebbenden. Actoren hebben doorslaggevende (bestuurlijke) invloed. Voor belanghebbenden is dit indirect, zij krijgen bovenal te maken met de gevolgen van doorontwikkeling.

Actoren in dit onderzoek zijn alle (in)direct bij archeologie in Friesland én de Omgevingswet betrokken bestuursorganen. Gezien het Europees verdrag (Valletta 1992) en het stelsel Omgevingswet zijn dit de Europese – en Nationale wetgever (Rijk). Middels decentralisatie is de uitvoering verplaatst naar de lidstaten en vervolgens verdeeld over Rijk, provincie en gemeenten. De minister (BZK) is verantwoordelijk voor de uitrol van het stelsel Omgevingswet en Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl). De minister van OCW en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) ondersteunen bij de uitvoering. De FAMKE waarborgt provinciaal belang als zelfgekozen taak. De provincie Fryslân is daarmee de belangrijkste actor. Ondanks het samenwerkingsspoor met gemeenten mag het provinciebestuur zelfstandig beslissen over de doorontwikkeling van de FAMKE. Dit is een bestuurlijke overweging (PS/GS) die door de ambtelijke ondersteuning wordt uitgevoerd.

Als actoren kunnen eveneens de achttien Friese gemeenten worden aangemerkt (Achtkarspelen, Ameland, Dantumadeel, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Noardeast-Fryslân, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland, Waadhoeke, Weststellingwerf). Binnen het samenwerkingsspoor (samenwerkingsovereenkomsten) hebben zij doorslaggevende invloed hebben op de doorontwikkeling van de FAMKE. Daarnaast zijn het uiteindelijk de

⁸⁷ Rechtbank Limburg 29 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9447

⁸⁸ Raad voor Cultuur, *Archeologie bij de tijd*, 2022.

⁸⁹ Feiken et al. 2021, p. 21.

⁹⁰ Raad van State 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8818

⁹¹ *Kamerstukken II*, 2014/3392 nr. 3

⁹² mondelinge mededeling tijdens vergadering (FAMKE-overleg) d.d. 17 maart jl.

gemeenteraden en colleges (B&W) die archeologische waarden, - verwachtingen en regels opnemen in ruimtelijke plannen, beleid of een archeologische beleidskaart.

Belanghebbenden zijn eenieder die te maken hebben of krijgen met de FAMKE vanuit huidig en toekomstig provinciaal archeologiebeleid. Dit zijn alle inwoners van Friesland ("De Mienskip"), maar vooral initiatiefnemers en belanghebbenden bij archeologie in planvorming en bestuurlijke afwegingen dienaangaande. Belanghebbenden zijn bovendien burgers, verenigingen, hogescholen, universiteiten en bedrijven die zich vrijwillig of professioneel bezighouden met onderzoek en behoud van archeologie in Fryslân. De professionele archeologen en adviseurs, betrokken bij archeologiebeleid, - onderzoek en planvorming hebben een bijzondere status. In de archeologie is sprake van marktwerking.

Dit betekent dat vooronderzoeken, opgravingen, rapporten en archeologische inventarisatiekaarten vaak geen overheidstaak zijn, maar een commerciële bezigheid. Archeoloog is een registerberoep, voorbehouden aan gecertificeerde bedrijven. Zij worden gereguleerd door de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) en het Centraal College van Deskundigen Archeologie (CCvD), overheid en bedrijfsleven stellen kwaliteitsrichtlijnen en -borging (KNA en BRL), die ministerieel worden vastgesteld.⁹³ Dit betekent dat de scheidslijn tussen actoren en belanghebbenden in de archeologische beleidspraktijk dun kan zijn. Brancheverenigingen hebben ook indirect bestuurlijke invloed. Externe adviseurs (commerciële bureaus) bij overheden zijn niet zelden als enige binnen een lokale overheid en/of project zaakkundig en hebben praktisch forse invloed op de besluitvorming door actoren. Dit geldt in mindere mate ook voor belangenorganisaties van aanverwante belangen, zoals de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en natuurorganisaties (bijv. Milieudefensie). Tot slot zijn de niet-professionele archeologen belanghebbenden. Dit zijn onder andere archeologische werkgroepen (AWN), historische verenigingen, vuursteen- en detectoramateurs, heemkundekringen etc. Faro (2005) hanteert een bredere definitie dan de Ow en Erfgoedwet. Het terpen- en wierdenlandschap is verwant aan Noord-Duitsland en het Waddengebied (UNESCO-werelderfgoed). Eenieder in de EU of zelfs wereld, die waarde hecht aan dit cultuurlandschap, mag als belanghebbende worden aangemerkt.

1.4.6 Hoe groot is het probleem?

Het probleem lijkt wezenlijk. Er zijn recent beperkingen vastgesteld in capaciteit en expertise van gemeente.⁹⁴ Nu de Omgevingswet juist meer rechtszekerheid (onderbouwing), participatie en dynamiek verlangt van overheden en beleidskaarten, kunnen redelijkerwijs problemen ontstaan bij AMZ in Fryslân. Dit wisselt per gemeente. De gemeenten Harlingen en Sudwest-Fryslân hebben (ondanks een lopende verdiepingsslag) eigen beleid. De verdieping van Heerenveen en Opsterland loopt ook nog, vooralsnog zonder vertaling naar de FAMKE of eigen beleid. In de ambtelijke praktijk wordt in Heerenveen de informatie uit de verdiepingsslag wel toegepast.⁹⁵ Oost- en Weststellingwerf hebben uit een verdiepingsslag één of meerdere eigen kaarten geproduceerd en verankerd in beleid en/of bestemmingsplannen. Leeuwarden heeft volledig eigen beleid en een minder omvangrijk beschermingsregime, naar eigen zeggen ter verlichting van regeldruk en kosten voor gemeente c.q. initiatiefnemers.⁹⁶ Dit is verwerkt in een bestemmingsplan "Archeologie". De gemeente Vlieland werkt zelfstandig aan een beleidskaart. Ameland startte in 2022 een gezamenlijke verdiepingsslag met de provincie.

De wijze van doorontwikkeling van de FAMKE kan gevolgen hebben voor het archeologisch bodemarchief en wetenschappelijke synthese op lange termijn. Het functionele karakter van de FAMKE heeft voor- en nadelen. Omdat de FAMKE gemeenten momenteel ontzorgd, bestaat het risico dat beleidsvrijheid en eigen instrumenten niet worden benut. Hierdoor wordt geen expertise en ambtelijke betrokkenheid opgebouwd, mogelijk ten koste van participatie en kwaliteit en de dialoog en belangenafweging aan de Omgevingstafel. Meer bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid van gemeenten bij de afweging en vaststelling van het provinciaal en gemeentelijk kaartbeeld is daarom zinvol, ook voor een interbestuurlijk gelijk-speelveld, oftewel eenheid maar ook verscheidenheid, wederkerigheid en adaptatie.⁹⁷

De beperkte gemeentelijke capaciteit en expertise beïnvloedt de doorlooptijd van verdiepingsslagen en daarmee de kwaliteit en het dynamisch karakter van de FAMKE. Het eigen beleid van de provincie lijkt dit onvoldoende te kunnen ondervangen en mogelijk ook te versterken (waarover meer in hoofdstuk 1). Op dit moment staat archeologie laag op

⁹³ SIKB, Advies archeologie: een stap verder, 2013.

⁹⁴ Raad voor Cultuur, Archeologie bij de tijd, 2022.

⁹⁵ schriftelijke mededeling van [REDACTED] d.d. 24 februari 2023.

⁹⁶ Gemeente Leeuwarden, Erfgoedevaluatie 2008-2017, 2017, p. 9

⁹⁷ Karnenbeek & Groothuise & Van Rijkswijk 2022, 237

de prioriteitenlijst, alsmede handhaving op overtredingen ten koste van archeologische structuren. Omdat “levende” thema’s meer aandacht zullen vragen, bestaat een gerede kans dat archeologie geen prioriteit krijgt, maar als deelaspect zal worden betrokken.⁹⁸ Dit zou een gemiste kans zijn.

1.4.7 Wat is er al in de rechtsbronnen verschenen over dit probleem?

De teksten van het Verdrag van Malta en Faro zijn leidend maar abstract, het is namelijk aan lidstaten om hier invulling aan te geven. Dit zijn de Erfgoedwet, Monumentenwet, Omgevingswet, Wro en lokale regelgeving (VRF, OVO e.a.), alsmede de totstandkoming (MvT’s, artikelsgewijze toelichtingen en GS- of PS stukken). Na de decentralisatie (Wamz) en invoering van het ruimtelijke spoor (Wro, Wabo) zijn vanaf 2007 is nieuwe verkeers- en/of rechtsopvatting gevormd in bestuursrechtelijke praktijk (ABRvS). Hieruit kan worden herleid wat van overheden verwacht mag worden.

De eerste belanghebbende uitspraken over de omgang met archeologische (verwachtings)waarden en een daaruit voortvloeiende onderzoeksplicht werden in 2008-2009 gedaan. Naar deze uitspraken wordt nog steeds veelvuldig terugverwezen. Tussen 2007 en 2022 is bovendien met enige regelmaat in Friesland geprocedeerd over bestemmingsplannen. Hierdoor is ook jurisprudentie gevormd over de interpretatie van de FAMKE door de rechter.⁹⁹ Het merendeel van alle uitspraken heeft betrekking op een benadelingshandeling door gemeenten door het opnemen van dubbelbestemmingen en/of een opgelegde onderzoeksplicht. In deze gevallen volstond de inhoud en onderbouwing van de FAMKE, mits een gemeente zelf een en ander motiveert. In één uitspraak werd rechtstreeks naar de FAMKE verwezen zonder motivatie. Dit werd door de ABRvS niet toegestaan, onzorgvuldig geacht en het besluit vernietigd.¹⁰⁰ De ABRvS liet zich hierin eenmalig uit over de FAMKE-systematiek. Deze uitspraak werkt door in de Omgevingswet en verdient nader onderzoek. Door harmonisatie blijft de bestaande ABRvS-jurisprudentie van betekenis, omwille van rechtszekerheid en transparantie voor overheid en initiatiefnemer.¹⁰¹ Naast jurisprudentie bestaan er RCE-rapporten over archeologie. Dit gaat om analyses van beleid of archeologisch inhoudelijke kaders. Relevant is de RCE-analyse van gemeentelijke waardekaarten (2015). Daarnaast komt de FAMKE aan bod in een inhoudelijke rapportage over het Noord-Nederlands kustgebied (2021). De evaluatie van de Wamz (2012) biedt handvatten, maar is niet specifiek gericht op de FAMKE en/of Friesland.¹⁰² De functionaliteit van de FAMKE is intern nooit geëvalueerd maar komt wel met regelmaat terug in ambtelijke toelichtingen (zgn. GS- en PS-stukken).

In een niet gepubliceerd rapport van de RCE, LTO en het archeologisch werkveld is praktische invulling gegeven aan de betekenis van “aantoonbaar”. Dit rapport is één van de weinige praktisch-juridische documenten dienaangaande. De opstellers zijn voornemens het voor te leggen aan het Centraal College van Deskundigen (CCvD).¹⁰³ Tot slot heeft de Raad voor Cultuur (2022) een evaluatierapport gepubliceerd over de Erfgoedwet (onderdeel archeologie). De raad stelt dat de basiskwaliteit van de archeologietoekomst per gemeente sterk wisselt, overwegend door een tekort aan capaciteit en/of expertise. De raad adviseert het Rijk om ter versterking van de inhoudelijke rol van lokale overheden, een provinciale beleidscommissie in te stellen.¹⁰⁴ De Raad voor Cultuur ziet twee taken weggelegd voor de provincie:

- Gesprekspartner voor gemeenten ter versterking van archeologiebeleid en inpassing in omgevingsbeleid in het bovenlokaal perspectief.
- Versterking van het huidige interbestuurlijk toezicht (IBT), door naast procedureel ook inhoudelijk toe te zien op gemeentelijk archeologiebeleid.

De Raad adviseert het Rijk om deze adviesstructuur te verankeren in de Omgevingswet, opdat de provincie bij ruimtelijke afwegingen eventueel kan interveniëren in het belang van AMZ.¹⁰⁵

Deze potentiële toekomstige versterking van de provinciale rol, sterkt de wens van de opdrachtgever om te werken aan een functionele maar toekomstbestendige FAMKE. Het huidige advies van de Raad voor Cultuur over de basiskwaliteit van de archeologietoekomst bij gemeente doet namelijk vermoeden dat op dit aspect winst valt te behalen, ook in Fryslân.

⁹⁸ Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed, *Een lappendeken, zicht op toezicht door provincies*, 2020, p. 42-50.

⁹⁹ ECLI:NL:RVS:2009:BK5866, ECLI:NL:RVS:2022:961, ECLI:NL:RVS:2012:BY5848, ECLI:NL:RVS:2012:BV8818, ECLI:NL:RVS:2012:BY1743, ECLI:NL:RVS:2017:1372, ECLI:NL:RVS:2018:1397, ECLI:NL:RVS:2021:2077, ECLI:NL:RVS:2021:1841 ECLI:NL:RVS:2010:BN8586,

¹⁰⁰ Raad van State 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5848

¹⁰¹ *Staatsblad* 2019-292, Nota van Toelichting Bkl (2.3.2.3)

¹⁰² *Kamerstukken* 2011-33053 (3), evaluatie Wamz.

¹⁰³ Breimer et al. 2020,

¹⁰⁴ Raad voor Cultuur, *Archeologie bij de tijd*, 2022, p. 7-9.

¹⁰⁵ Raad voor Cultuur, *Archeologie bij de tijd*, 2022, p. 28-29.

1.5 Visie opdrachtgever

Het is de ambitie van team archeologie om de FAMKE door te ontwikkelen naar een figuur die past bij de Ow. Zij willen gemeenten motiveren om lokale accenten te ontwikkelen in nauwe samenwerking met de provincie Fryslân. Rekening houdend met de probleemanalyse, wenst team Archeologie voor de inwerkingtreding van de Ow een concreet voorstel te doen voor doorontwikkeling aan de verantwoordelijk gedeputeerde.¹⁰⁶ Op basis van de probleemanalyse gaat de voorkeur uit naar een toekomstige werkwijze waarbij de gemeenten een prominentere rol vervullen, bij besluitvorming, verankering en verdieping. De opdrachtgever vindt het tevens belangrijk om het dynamisch karakter van de FAMKE verder te versterken. De FAMKE dient bovendien aan te sluiten bij drie kerntaken van de provincie Fryslân.

- De opdrachtgever wil met de FAMKE gemeenten blijven ondersteunen bij archeologie in ruimtelijke plannen.
- De opdrachtgever wil met de FAMKE gemeenten actiever aanzetten tot (inter)bestuurlijk en ambtelijk overleg.
- De opdrachtgever wil met de FAMKE waar nodig (inhoudelijk) interbestuurlijk toezicht beperken of versterken.

Bovenstaande doelen hangen samen met technische functionaliteit (GIS), het ontsluiten van de dataset (database-beheer) in relatie tot DSO, die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

1.6 Probleemstelling

In het licht van de probleemanalyse, is het de provincie Fryslân op dit moment niet geheel duidelijk wat de Omgevingswet betekent voor de functionaliteit van de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE). De provincie Fryslân wenst voor inwerkingtreding (1 januari 2024) behoefte aan duidelijkheid, hoe te handelen bij doorontwikkeling.¹⁰⁷

1.7 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om voor 1 januari 2024, team Archeologie (Omgevingszaken) op basis van drie kennisvragen inzicht te bieden wat de Omgevingswet betekent voor de bijstelling, functionaliteit en doorontwikkeling van de FAMKE.

1.8 Hoofd – en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat betekent de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor de functionaliteit van de provinciale Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE)?* Op basis van de probleemanalyse, kennisvragen is de hoofdvraag verdeeld in drie deelvragen en tien paragrafen:

De eerste deelvraag luidt: *Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten bevoegd om FAMKE bij te stellen, op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 en in hoeverre sluit dit aan bij de beoogde doorontwikkeling van de FAMKE?*

1. Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten op dit moment bevoegd tot bijstelling van de FAMKE?
2. Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten bevoegd tot bijstelling van de FAMKE onder de Omgevingswet?
3. In hoeverre sluit dit aan bij de beoogde doorontwikkeling van de FAMKE tussen 2023 en 2029?

De tweede deelvraag luidt: *Hoe verhoudt de FAMKE zich tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid en wat betekent dit voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling van de FAMKE op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024?*

1. Hoe verhoudt de FAMKE zich op dit moment tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid?
2. Wat betekent deze verhouding voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling van de FAMKE?

¹⁰⁶ Na afronding van dit onderzoek zijn de aanbevelingen verwerkt in een beroepsproduct, een ambtelijke memo, bijgevoegd in bijlage X.

¹⁰⁷ Van Schaaijk 2019, p.73

3. Hoe verhoudt de FAMKE zich onder de Omgevingswet tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid?
4. Wat betekent deze verhouding voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling de FAMKE onder de Omgevingswet?

De derde deelvraag luidt: *Welke kansen en beperkingen, wensen, behoeften zien ambtenaren en adviseurs van gemeenten de bijstelling, functionaliteit, werkwijze en/of beoogde doorontwikkeling van de FAMKE, op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024?*

1. Welke kansen en beperkingen, wensen en behoeften zien ambtenaren en adviseurs van gemeenten op dit moment bij de bijstelling, functionaliteit, werkwijze en/of beoogde doorontwikkeling van de FAMKE of na de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 bij de bijstelling, functionaliteit, werkwijze en/of beoogde doorontwikkeling van de FAMKE?
2. Wat betekent dit voor de beoogde doorontwikkeling van de FAMKE tussen 2023 en 2029?

1.9 Onderzoekopzet

Dit onderzoek is praktisch-juridisch en bestaat zodoende uit een theoretisch deel en praktisch deel. Het theoretisch deel gaat in op de bijstelling, verhouding en functionaliteit. Het praktisch deel spiegelt de inzichten vanuit het provinciaal perspectief aan het gemeentelijk perspectief.

Het theoretisch deel bestaat volledig uit literatuuronderzoek. Hierbij is primair gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, (rechts)geschiedenis, jurisprudentie, gezaghebbende literatuur en ambtelijke evaluaties en rapporten. Ten behoeve van deelvraag II zijn gemeentelijk beleid en bestemmingsplannen op hoofdlijn (wel/geen eigen beleid – wel/geen verdiepingsslag) geïnterviewd. Het praktisch deel van dit onderzoek bestaat uit semigestructureerde interviews met gebruikers van de FAMKE bij gemeenten, zoals de archeoloog, erfgoedambtenaar. Omdat veel kleine gemeenten geen eigen archeoloog hebben is tevens de informele “regioarcheoloog” (adviseur archeologie bij Steunpunt Monumentenzorg Fryslân) geïnterviewd. Omwille van de representativiteit is er voor gekozen zowel gemeenten met een eigen archeoloog én eigen beleid (Leeuwarden) en “FAMKE-beleid” (Harlingen, Sudwest-Fryslân). Tot slot zijn gemeenten geïnterviewd die volledig naar de FAMKE verwijzen en/of gebruik maken van een externe adviseur archeologie (Steunpunt Monumentenzorg Fryslân). Omdat de provincie Fryslân tevens toezichthouder is, wordt de output geanonimiseerd en gerandomiseerd, opdat participanten zich vrij voelen om beperkingen, kansen en behoeften uit te spreken.

Bij de beantwoording van de derde deelvraag is afgeweken van het Plan van Aanpak. De eerste en tweede deelvraag zijn samengevoegd, omdat uit de analyseresultaten bleek dat een onderscheid tussen het huidige moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen juridisch relevant is, maar niet speelt in de praktijk.

1.10 Operationalering en afbakening

Aan dit rapport is een vooronderzoek voorafgegaan naar het huidige beleid en de werking van de Ow ten aanzien van archeologie en de FAMKE. De uitkomsten van dit onderzoek zijn verwerkt in het PvA en het inleidende hoofdstuk. Op basis van dit vooronderzoek is een aantal veronderstellingen gedaan en definities gesteld, die van invloed zijn op de richting, samenhang en uitkomsten van het onderzoek.

Ten eerste speelt de FAMKE een rol bij meerdere taken van de provincie, waaronder interne besluitvorming, provinciaal belang (art. 4.1 Wro) en interbestuurlijk toezicht. Dit onderzoek richt zich specifiek op de werking van de provinciale verordeningen (VRF 2014, OVO) en gemeentelijk ruimtelijke plannen (bestemmingsplan, Omgevingsplan) nu en straks. Interbestuurlijk toezicht is zijdelings relevant vanuit de doelstelling van team archeologie onder de Ow. Dit is schematisch weergegeven in bijlage 3. Binnen deze verhouding (provincie – gemeente) wordt gezocht naar de toekomstige functionaliteit van de FAMKE. Het begrip functionaliteit is multi-interpretabel. De FAMKE is een beleidsadvieskaart die juridisch functioneert als informatiebron, maar praktisch vaak de enige waarden- en verwachtingenkaart op gemeentelijk niveau is. De praktisch-juridische onderzoeksvragen (over wijzigingsbevoegdheid, verhouding en werkwijze) zeggen daarom op twee bestuurlijke niveaus iets over functionaliteit.

Ten eerste is de FAMKE functioneel om de doelen en visie van team archeologie te realiseren bij doorontwikkeling (Ow). Ten tweede is de FAMKE functioneel als informatiebron voor gemeenten. Gemeenten stellen ruimtelijke plannen vast, verlenen vergunningen en zijn bevoegd gezag bij ingrepen. Dit is geregeld in de Monumentenwet (art. 38-43), Erfgoedwet en het ruimtelijk spoor (Wro-Bro, Wabo). De FAMKE adviseert daarbij en gemeenten houden rekening met deze adviezen (art. 2.2.1 VRF 2014). Met deze “rollen” wordt rekening gehouden. Zie hiervoor bijlage 4.

De Omgevingswet verplicht de provincie Fryslân niet om iets met de FAMKE te doen. Met functionaliteit onder de Omgevingswet worden daarom de drie doelstellingen van team Archeologie bedoeld op grond van provinciaal belang en toezicht (Wrgt). Deze verhouden zich tot de Omgevingswet is schematisch weergegeven in bijlag 5. Omdat de FAMKE in veel gevallen het enige kaartbeeld is dat door gemeenten wordt gehanteerd, worden bij de functionaliteit een aantal principes en opgaven voor gemeenten betrokken. Deze kunnen interpreteren of de FAMKE functioneel blijft vanuit de huidige juridische taakstelling en praktijk.

De Omgevingswet kent legio principes, hierdoor was een selectie noodzakelijk. Dit zijn: het “decentraal-tenzij-principe” (art. 2.1 Ow), het “ja-mits-principe” uitnodigingsplanologie, participatie en de regels voor “aantoonbare” archeologie (art. 2.28 Ow jo. 5.130 Bkl) en monitoring (art. 2.20 Ow) betrokken. Deze selectie bepaalt de “scope”, begrenzing en de uitkomsten van dit onderzoek. Zie bijlage 5 en 6. De uitgelichte principes en opgaven (geel) zijn een selectie. Zij zijn praktisch-juridisch ingestoken en gericht op de doorontwikkeling van de FAMKE vanuit de huidige taakstelling en problematiek. Deze operationalisering en afbakening betekent nadrukkelijk niet dat andere aspecten of functionaliteiten in de Ow (bijv. het instrument programma) minder relevant zijn, maar simpelweg geen onderdeel van de huidige functionaliteit.

In het volgende hoofdstuk worden de analyseresultaten besproken en geïnterpreteerd.

Hoofdstuk 2 | over de bevoegdheid om de FAMKE bij te stellen

In dit onderdeel worden de analyseresultaten van de eerste deelvraag geïnterpreteerd, naar aanleiding van de eerste kennisvraag van team archeologie. Deze vraag luidde als volgt: *Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten bevoegd om de FAMKE bij te stellen, op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet en in hoeverre sluit dit aan bij de beoogde doorontwikkeling van de FAMKE?*

Zoals reeds beknopt uiteengezet in het PvA en de probleemanalyse, speelt tegen de achtergrond een praktisch-juridische discussie binnen de ambtelijke ondersteuning. Op de Cultuurhistorische kaart (CHK) staan momenteel 1.832 (bovengronds) waardevolle historische boerenerven.¹⁰⁸ Team archeologie wenst al geruime tijd een nog groter aantal archeologisch relevante “boerderijplaatsen” toe te voegen aan de FAMKE. Voor een dergelijke wijziging is het relevant, hoe de bevoegdheden van GS en PS momenteel in de Verordening Romte Fryslân (2014) zijn geregeld en onder de aankomende Omgevingswet (lees: OVO). Daartoe zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. *Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten op dit moment bevoegd tot bijstelling van de FAMKE?*
2. *Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten bevoegd tot bijstelling van de FAMKE onder de Omgevingswet?*
3. *In hoeverre sluit dit aan bij de beoogde doorontwikkeling van de FAMKE tussen 2023 en 2029?*

Hieronder volgt een korte schets van de relevante achtergrond tussen 1992 en 2007, alvorens in de drie opvolgende paragrafen de resultaten uit de literatuurstudie zullen worden gepresenteerd en geïnterpreteerd.

2.1.1 In de geest van Malta (1992 – 2007)

Na de ondertekening van het Verdrag van Valletta (1992), maar nog voor de implementatie (2007), werden provincies in het kader van de aanstaande decentralisatie door het Rijk belast met een adviserende rol bij AMZ, waaronder het toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen op het deelaspect archeologie.¹⁰⁹ Op 3 november 2003 heeft de

¹⁰⁸ Cultuurhistorische Kaart (CHK2) - Historische boerenerven, Nationaal Geo Register, CHK2 (2010) nationaalgeoregister.nl

¹⁰⁹ Lauwerier e.a. 2011, p. 33.

provincie Fryslân als interim-beleid een “deelnota Archeologie 2003-2007” opgesteld, waarin de bescherming van archeologie bij RO, kennisoverdracht en draagvlakverbreding centraal stonden.¹¹⁰ Tegen deze achtergrond werden tussen 2001 en 2002 de kwantitatieve en kwalitatieve archeologische waarden en -verwachtingen op de FAMKE, ondanks resterende vraagtekens en onzekerheden, gekoppeld aan beleidsadviezen die op een aparte advieskaart zouden worden weergegeven.¹¹¹ Omstreeks 2003 was de FAMKE digitaal raadpleegbaar voor ambtenaren, initiatiefnemers en burgers.¹¹² Uit jurisprudentie blijkt dat “deelnota Archeologie 2004-2007” gemeenten juridisch verplichtte om bij onomkeerbare ingrepen, archeologie als deelaspect te wegen, waarbij desnoods provinciale goedkeuring kon worden onthouden.¹¹³ Vanaf 2005 werd de informatiebron FAMKE, daarom tevens gebruikt als toetsinstrument door de provincie voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook bij gemeenten waren het voornamelijk plantoetsers (vergunningverleners) die de FAMKE raadpleegden. De ABRvS beschouwde de FAMKE in 2008 als opgenomen in de door PS vastgestelde “deelnota archeologie 2004-2007”.¹¹⁴

In dit onderzoek was niet te herleiden of de FAMKE als kaart was bijgevoegd aan de deelnota, dan wel uitsluitend werd genoemd belangrijk instrument. De FAMKE is destijds mondeling verantwoord aan een delegatie van PS door de provinciaal archeoloog.¹¹⁵ Blijkens de jaarverslagen in de Vrije Fries, was de FAMKE tussen 2003 en 2005 nog volop in ontwikkeling.^{116 117}

2.1.2 Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz) en Wet Ruimtelijke ordening (Wro) (2007 – 2011)

In 2007 werd het Verdrag van Valletta geratificeerd, de Wamz ingevoerd en de Monumentenwet 1988 herzien. Hiermee was AMZ definitief gekoppeld aan het ruimtelijke spoor (RO), waar bodemingrepen ook werden voorbereid. De 31 Friese gemeenten werden zelf primair voor AMZ verantwoordelijk in bestemmingsplannen en door ingrepen te toetsen. De provincie Fryslân kreeg de mogelijkheid om hiervoor provinciale aandachtsgebieden aan te wijzen.¹¹⁸ Omwille van meer dynamiek in ruimtelijke planvorming op regionaal niveau, werd op 1 januari 2008 bovendien de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) ingevoerd.¹¹⁹ Als gevolg van de Wro, hoefden gemeentelijke bestemmingsplannen niet langer vooraf door provincies te worden goedgekeurd. De provincie Fryslân diende dus voortaan vooraf een kader te stellen om achteraf een aanwijzing te kunnen indienen ten aanzien van archeologie. In het kader van de Wro is het Streekplan 2007 (13 december 2006) vastgesteld. PS wilde met een archeologische paragraaf gemeenten verplichten om archeologie te waarborgen en volwaardig onderdeel te maken van de voorbereiding en belangenafweging van ruimtelijke plannen. De visie van PS omvatte vier componenten:

- gemeenten moesten archeologisch beleid én bijbehorende instrumenten ontwikkelen.
- vastgestelde archeologische terreinen moesten door de Monumentenwet én planologisch worden beschermd.
- de FAMKE was een belangrijk instrument was de uitvoering van provinciaal beleid.
- de FAMKE voorzag gemeenten en initiatiefnemers van archeologische informatie.¹²⁰

PS zag het als provinciale rol om optimale archeologische informatie aan te leveren en deze te actualiseren. PS zag het als de rol van gemeenten archeologie volwaardig te betrekken in planvorming en afweging en daartoe beleid en instrumenten te ontwikkelen.¹²¹ In het kader van de Wro is bij het streekplan op 25 augustus 2009 een “uitvoeringsparagraaf” vastgesteld en ter informatie aan PS gezonden.

Dit was de eerste vertaalslag richting een (Wro) verordening, waarin GS beoogde om binnen de verordening te regelen dat een ruimtelijke paragraaf te verplichten en vastgestelde terreinen planologische worden beschermd. Voor beiden functioneert de FAMKE als informatiebron. Buiten de verordening werden gemeenten gestimuleerd tot beleid en instrumenten met de FAMKE als informatiebron.¹²²

¹¹⁰ Tijs 2005, p. 5.

¹¹¹ e Langen en Veenman 2003, p. 267- 274 ; Provincie Fryslân, *Draaiboek FAMKE*, 2004.

¹¹² Mondelinge mededeling [REDACTED], 1 augustus 2022

¹¹³ ECLI:NL:RVS:2008:BC4689

¹¹⁴ Tijs 2005, p. 19.

¹¹⁵ Mondelinge mededeling van prof. dr. [REDACTED] d.d. 17 oktober 2022

¹¹⁶ De Langen & Veerman 2005, p. 200 ; Tijs 2005, p. 18

¹¹⁷ provincie Fryslân, *Subsidieverordening 2005*, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR74654>

¹¹⁸ *Kamerstukken 2003-29259* (3) via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29259-3.html>

¹¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28916-3.html>

¹²⁰ Streekplan Fryslân 2007, p. 99

¹²¹ Streekplan Fryslân 2007, bijlage 2, p. 9

¹²² *GS-stukken*, 2009/844375

Dit voornemen is in een “verordeningsmatrix (nr. 63) vertaald naar “*de borging van archeologisch onderzoek en mogelijke waarden bij nieuwe ontwikkelingen*”. GS stond daarbij voor de vraag of attentiegebieden in de VRF 2011 moesten worden aangewezen of dat bestuurlijke afspraken volstonden om het gebruik van de FAMKE te borgen.¹²³ De FAMKE gold op dat moment nog als onderdeel van de CHK en was voor het laatst op 3 november 2003 door PS vastgesteld als onderdeel van de deelnota archeologie en in 2004 door GS gewijzigd.

2.1.3 De Verordening Romte Fryslân 2011

In artikel 3.1.2 VRF 2011 werd bepaald dat gemeenten in de plantoelichting, rekening moesten houden met de op de FAMKE aangegeven wijze van bescherming van archeologische waarden en verwachtingswaarden en beleidsadviezen voor onderzoek. Bij afwijking moest door gemeenten in een vergelijkbare bescherming van archeologische waarden worden voorzien.¹²⁴ Uit het vooronderzoek werd niet direct duidelijk wanneer de FAMKE voor het laatst door PS werd vastgesteld. In de begripsbepalingen van de VRF 2011 staat dat de FAMKE op 23 mei 2011 werd vastgesteld PS. In de toelichting VRF 2011 en de VRF 2014 staat echter 15 juni 2011.^{125 126}

Uit een archiefstudie blijkt dat PS in juli 2008 opdracht gegeven voor een nieuwe verordening.¹²⁷ FAMKE was als instrument reeds opgenomen in het Streekplan (2006). In het eerste voorontwerp (maart 2010) was FAMKE gedefinieerd als “*een onderdeel van de CHK, digitaal raadpleegbaar via de provinciale website*”.¹²⁸ In de concept-verordening (28 september 2010) was men voornemens de dynamische FAMKE te fixeren naar datum en tegelijk met de verordening vast te stellen door PS. De begripsbepaling is toen bijgewerkt naar: “*de FAMKE zoals vastgesteld door Provinciale Staten op ...*”.¹²⁹ Dit ontwerp lag tussen 11 oktober – 22 november 2010 als zodanig ter inzage. Blijkens de reactienota heeft VROM gevraagd om meer duidelijkheid te geven over de doelstelling van het provinciale beleid. GS heeft in reactie gesteld dat de FAMKE tegelijk met de verordening zou worden vastgesteld en daarmee gefixeerd. Een delegerde wijzigingsbevoegdheid (art. 12.1.1 VRF 2011) zou leiden tot flexibiliteit.¹³⁰

Het definitieve Statenvoorstel is 11 januari 2011 vastgesteld en werd geagendeerd voor PS op 9 maart 2011. In het GS-besluit (11 januari) stond “*de FAMKE in verband met de rechtszekerheid moet worden gefixeerd naar datum*”. In het PS-stuk voor behandeling stond dat “*de FAMKE voor de toepassing van deze verordening door ons [GS] is gefixeerd op 9 maart 2011*”. Het GS-besluit ontbreekt, maar werd opgenomen in het ontwerp PS-besluit.¹³¹ De begripsbepaling werd bijgewerkt naar: “*zoals vastgesteld door Provinciale Staten op 9 maart 2011*”. Met vaststelling werd de wijzigingsbevoegdheid voor de FAMKE aan GS gedelegeerd.¹³² De behandeling op 9 maart is destijds niet doorgegaan door een nieuw coalitieakkoord. Het Statenvoorstel (11 januari) is op 10 mei 2011 aangevuld met een aanpassingsvoorstel. In de nieuwe toelichting aan PS stond dat “*de FAMKE werd gefixeerd naar de datum van de vaststelling van de verordening*”, maar niet door wie.¹³³ Het Statenvoorstel van 10 mei 2011 is conform agenda behandeld op 15 juni 2011. In het besluit staat (punt 3) dat PS naast vaststelling van de VRF 2011 heeft besloten om “*de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra zoals weergegeven op fryslan.nl/bininfo/chk/inhoud/startchk te fixeren op 15 juni 2011*”.¹³⁴ (zie bijlage 11.3).

PS lijkt daarmee nooit gevraagd om de FAMKE vast te stellen. Ook was de FAMKE niet bijgevoegd ter instemming. Duidelijk is wél dat de FAMKE is gefixeerd op 15 juni 2011, maar buiten de VRF 2011.^{135 136} Onduidelijk is echter of de FAMKE door “fixatie” ook is vastgesteld door PS. De datum (9 maart) in de begripsbepaling van het Statenvoorstel (11 januari) lijkt administratief aangepast van 9 maart 2011 naar 23 mei 2011.¹³⁷ Dit volgt o.a. uit ruimtelijkeplannen (zie bijlage 7 en 11). Uit de PS-agenda van 23 mei 2011 volgt dat de VRF en/of de FAMKE geen hamerstuk of besprekingspunt was.^{138 139} Deze datum berust dan ook vermoedelijk op een misverstand en betreft een vormfout. In de

¹²³ GS-stukken, 2010/876069

¹²⁴ Verordening Romte Fryslân 201

¹²⁵ Verordening Romte Fryslân 2011, begripsbepalingen en toelichting art. 3.2.1

¹²⁶ Verordening Romte Fryslân 2014, toelichting art. 2.1.1.

¹²⁷ GS-stukken 2011/952364

¹²⁸ GS-stukken 2010/876069

¹²⁹ GS-stukken 2010/911180, voorontwerp VRF 2011.

¹³⁰ GS-stukken 2010/911180, reactienota voorontwerp.

¹³¹ GS-stukken 2011/952364

¹³² GS-stukken 2012/930213

¹³³ GS-stukken 2011/957842, GS-stukken 2012/930213

¹³⁴ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01/vb_NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01.pdf

¹³⁵ PS-stukken 952517

¹³⁶ PS-stukken 2012/957842, GS-stukken 2012/930213

¹³⁷ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01/r_NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01_begrip.1.html

¹³⁸ GS-stukken 2011/957291

toelichting van art. 12.1.1 VRF 2011 is de datum van 15 juni 2011 wel correct opgenomen. De begripsbepaling kan de indruk wekken dat de FAMKE in het voortraject van de VRF 2011 afzonderlijk werd vastgesteld door PS. Dit was niet aan de orde. De begripsbepaling kan ook doen vermoeden dat de FAMKE door PS werd vastgesteld als onderdeel van de VRF 2011. Dit was evenmin aan de orde. De FAMKE werd in dat geval voor toepassing van de verordening door zowel PS als GS alleen gefixeerd.¹⁴⁰ Hieronder schematisch weergegeven:

2003	FAMKE vastgesteld door PS	Erfgoednota 2004-2007 (Deelnota Archeologie)
2006	FAMKE opgenomen door PS	Streeknota
2007	FAMKE opgenomen door GS	Realisatieparagraaf
2009	FAMKE opgenomen door GS	Verordeningsmatrix
2011	FAMKE gefixeerd door GS	Statenvoorstel (11 januari)
2011	FAMKE gefixeerd door PS	VRF 2011

De vraag zou kunnen worden opgeworpen (mede gezien de vormfout en marginale toelichting) of fixering wel voldoende inzichtelijkheid en/of controleerbaarheid biedt.^{141 142}

Volgens de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:1986:AC9354) en recente jurisprudentie van de ABRvS (ECLI:NL:RVS:2020:452) leiden dergelijke gebreken in de motivering in beginsel niet tot onverbindendheid.¹⁴³ Bovendien is de VRF 2011 ingetrokken, met vaststelling van de VRF 2014 (15 april 2014).¹⁴⁴ Toch blijft zij zijdelings nog relevant. De vaststelling van “provinciaal belang” in de huidige structuurvisie (“Grutsk op ‘e Romte”) is ontleend aan de procedures voor het Streekplan (2006) en de VRF (2011).¹⁴⁵ Ook gaan de huidige VRF 2014 en ook in jurisprudentie de ABRvS ervan uit dat de FAMKE door PS op 15 juli 2011 werd vastgesteld.^{146 147} De bovenstaande problemen bij de vaststellingen van VRF 2011 werken daarmee (in)direct door in huidige besluitvorming (VRF 2014). Zij vormen de basis van de onduidelijkheid over de bevoegdheden van GS en PS.

2.1.4 Wijzigingsbevoegdheid in mandaat (2011)

De “fixering” van de FAMKE lijkt bovenal door te werken in de wijzigingsbevoegdheid van PS en GS zelf. In de toelichting van art. 3.2.1 VRF 2011 staat: *“Omdat de Famke dynamisch is, is deze voor de verordening gefixeerd naar datum (15 juni 2011). De actuele Famke is te raadplegen op de provinciale website (www.fryslan.nl). Op grond van artikel 12.1.1 kunnen Gedeputeerde Staten de grenzen en aanduidingen op de kaarten die deel uitmaken van de verordening, waaronder de kaarten van de Famke, aanpassen op basis van nieuwe inzichten.”*

Volgens de opbouw en werking van de VRF 2011 werd namelijk bepaald dat waar de regels verwijzen naar kaarten, deze zijn opgenomen in een afzonderlijke “Kaartenbijlage” die onderdeel uitmaakt van deze verordening.¹⁴⁸ Dit roept de vraag op wáárom de FAMKE niet is bijgevoegd? De FAMKE is geen bijlage omdat zij werd beschouwd als informatiebron ter ondersteuning van archeologische analyse en beheersmaatregelen door gemeenten. De FAMKE was ook geen archeologische waarde- en verwachtingenkaart, maar een voormalig toetsinstrument.¹⁴⁹ In de toelichting (art. 3.2.1 VRF 2011) wordt gemeenten gevraagd om rekening te houden met de elementen en structuren van de CHK én de FAMKE.¹⁵⁰ Anders dan bij de CHK (wél bijlage VRF 2011) zijn voor de FAMKE niet de “structuren en elementen” leidend, maar de “de wijze van onderzoek naar en bescherming van de archeologische waarden en verwachtingswaarden zoals aangegeven op de FAMKE”. Omdat deze regel (art. 3.2.1 VRF 2011) niet verwijst naar planologische bescherming, hoefde de FAMKE ook niet te worden gekoppeld aan de verordening en/of de regels in ruimtelijkeplannen.nl. De precieze locatie van de FAMKE kon daarom alleen uit het vaststellingsbesluit worden herleid.¹⁵¹ Dit zou als weinig inzichtelijk kunnen worden opgevat, zeker voor burgers.

¹³⁹ GS-stukken 2011/958188

¹⁴⁰ GS-stukken 2011/952364 jo. 2011/952364-2

¹⁴¹ Raad van State 13 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:705

¹⁴² Van den Berg & Van den Bergh 2008, p. 3

¹⁴³ ‘exceptieve toetsing aan de algemene beginselen onverbindend verklaren of buiten toepassing laten’, pelsrijcken.nl, 17 februari 2020

¹⁴⁴ GS-stukken 1093548

¹⁴⁵ Verordening Romte Fryslân 2014, p. 4.

¹⁴⁶ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01/t_NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01_toelichting.3.5.html

¹⁴⁷ ECLI:NL:RVS:2012:BY5848 ; ECLI:NL:RVS:2021:1841

¹⁴⁸ verordening Romte Fryslân 2011.

¹⁴⁹ Tijs 2005, p. 19.

¹⁵⁰ verordening romte fryslân 2011,

¹⁵¹ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01/r_NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01_artikel.3.html#_3.2_Cultuurhistorieenarcheologie

Volgens de toelichting bij 3.2.1 VRF 2011 kon GS op grond van artikel 12.1.1, de grenzen en aanduidingen op de kaarten die deel uitmaken van de verordening, waaronder de kaarten van de Famke, aanpassen op basis van nieuwe inzichten. Dit lijkt niet juist. Uit de GS en PS-stukken bij de VRF 2011 blijkt weliswaar dat GS een gedelegeerde wijzigingsbevoegdheid (art. 12.1.1 VRF 2011) wenste om de dynamische FAMKE na fixering, flexibel te houden.^{152 153} Een dergelijk delegatiebesluit is nooit genomen.

In art. 12.1.1 VRF mandateerde PS aan GS een wijzigingsbevoegdheid voor kaarten bij de verordening, voor noodzakelijk maar beperkte aanpassingen. Het gaat hier volgens de toelichting (art. 12.1.1) om wijzigingen van “louter administratieve aard”. In de toelichting van 12.1.1. VRF 2011 staat dat de aanpassingen van de FAMKE zijn beperkt tot aanpassingen van grenzen en aanduidingen op de kaarten die deel uitmaken van de FAMKE. Uit de VRF 2011 kan niet worden herleid dat PS haar bevoegdheid om de FAMKE aan te passen heeft gedelegeerd. Omdat de FAMKE geen onderdeel is van de kaartbijlage, geldt het mandaatbesluit evenmin.^{154 155}

Concreet zijn er drie problemen met de wijzigingsbevoegdheid in de VRF 2011:

- De FAMKE is niet vastgesteld én geen onderdeel van de VRF 2011 of haar bijlagen.
- De wijzigingsbevoegdheid voor de FAMKE is met vaststelling van de VRF 2011 niet gedelegeerd door PS aan GS.
- De wijzigingsbevoegdheid voor de FAMKE onder mandaat is niet van toepassing op de FAMKE.

Deze problemen werken door in de huidige situatie. In de praktijk is de FAMKE tussen 2011 en 2014 niet gewijzigd door GS, ondanks haar dynamische karakter. De wijzigingsbevoegdheid is dus niet gebruikt. Niet is na te gaan of aanpassingen zijn uitgevoerd als pure uitvoering door of namens GS.

2.2 Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten op dit moment bevoegd tot bijstelling van de FAMKE?

Op 1 april 2014 werd de structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte” vastgesteld door Provinciale Staten. De vaststelling van VRF 2011 werkt hierin door als provinciaal belang, maar haar regels zijn integraal herzien en vervangen voor de Verordening Romte Fryslân 2014 (hierna: VRF 2014) vastgesteld door PS op 25 juni 2014. VRF 2014 is een aanscherping en richt zich uitsluitend op zaken die doelmatig/doeltreffend door gemeenten kunnen worden afgewogen en behartigd, omdat de effecten het lokale niveau overstijgen. Om dubbele decentrale regelgeving te voorkomen is veel geschrapt, waaronder de kaarten van de CHK. Het “rekening houden met” met cultuurhistorie en archeologie primair als eigen verantwoordelijkheid beschouwd. De VRF 2014 en in het verlengde daarvan de FAMKE schepten slechts kwantitatieve en/of kwalitatieve randvoorwaarden, met ruimte voor lokaal maatwerk.¹⁵⁶

2.2.1 Verordening Romte Fryslân 2014

In de begripsbepaling van de VRF 2014 wordt verwezen naar de FAMKE als “*de Friese archeologische monumentenkaart extra, zoals deze laatstelijk door Gedeputeerde Staten is vastgesteld*”. In het licht van de voorgaande paragraaf, klopt dat wél en niet. De FAMKE werd in 2015 voor het eerst door GS vastgesteld naar aanleiding van de verdiepingsslag Harlingen. In de toelichting van artikel 2.2.1 VRF 2014 staat dat de bestaande FAMKE laatstelijk werd vastgesteld door PS op 15 juni 2011. Uit dit onderzoek (voorgaande paragraaf) blijkt echter dat de FAMKE enkel is gefixeerd. Dit betekent dat de FAMKE inderdaad laatstelijk werd vastgesteld door GS en wel in 2004. De huidige begripsbepaling in de VRF 2014 is daarmee correct, maar de toelichting in art. 2.2.1 VRF 2014 niet. Artikel 2.2.1 bevat de regels voor archeologie, en is onderdeel van artikel 2 over Ruimtelijke kwaliteit. De passages ten aanzien van archeologie (ook in ruimtelijkeplannen.nl) zijn bijgevoegd in bijlage (7 t/m 10). De regel in VRF 2014 is feitelijk een continuering van art. 3.2.1 VRF 2011. Wel gaat het volgens de toelichting (art. 2.2.1 VRF 2014) om een *aanvullende bepaling* voor archeologie boven op de algemene analyse van ruimtelijke kwaliteit (art. 2.1.1 VRF). VRF 2014 vraagt gemeenten daarmee om de FAMKE te gebruiken als (1) informatiebron (2.1.1 VRF) én

¹⁵² GS-stukken 91180, Reactienota voorontwerp.

¹⁵³ PS-stukken 957842 ; PS-stukken 930213

¹⁵⁴ verordening romte Fryslân 2011,

¹⁵⁵ GS-stukken 952364 , GS-stukken 930213 , p.57.

¹⁵⁶ Verordening Romte Fryslân 2014, p. 2.

rekening te houden met de (2) wijze van onderzoek (2.2.1 VRF) en (3) bescherming van archeologische waarden en verwachtingen (2.2.1 VRF). Dit betekent dat voor een ruimtelijk plan een analyse van de archeologische gegevens heeft plaatsgevonden. De gemeente weegt vervolgens af en dient te motiveren op welke manier rekening is gehouden met archeologische waarden en verwachtingswaarden. Alleen uit de toelichting volgt dat de FAMKE gemeenten slechts ondersteunt als informatiebron en geen onderdeel is van de VRF 2014.¹⁵⁷ Dit kan echter niet eenvoudig uit de VRF 2014 en/of ruimtelijke plannen worden herleid.

In ruimtelijke plannen wordt bij de regels van artikel 2 (Ruimtelijke kwaliteit) verwezen naar kaart 11 “*verbeelding behorende bij de regels artikel 2 – ruimtelijke kwaliteit*”. Hierbij is “archeologie” als thema binnen ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt met een “exacte gebiedsbegrenzing”. Bij de opbouw en werking is bovendien bepaald dat, waar de regels van deze verordening verwijzen naar kaarten, deze zijn opgenomen in een afzonderlijke “kaartenbijlage” die onderdeel uitmaakt van deze verordening. De “begrenzing” verwijst¹⁵⁸ rechtstreeks naar art. 2.2.1 VRF 2014 (zie bijlage 8 en 9). Dit is weliswaar verwarrend, kan de indruk wekken dat FAMKE een regel is, maar maakt de FAMKE juridisch zelf geen regel. Ruimtelijke plannen zou zodoende de indruk kunnen wekken dat er een kaart is bij hoofdstuk 2.1 (ruimtelijke kwaliteit) voor het thema archeologie (2.2.1 VRF). Dat dit niet het geval is, kan de burger uitsluitend opmaken uit het “ontbreken” van de FAMKE in de kaartbijlagen. Dit zou als onvoldoende transparant kunnen worden opgevat. In art. 11.1.1 lid 4 VRF 2014, staat bovendien verwarrend genoeg dat de “*de Famke en de kaart Weidevogelgebieden behoren tot de verordening*”. Dit is dus absoluut niet aan de orde. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat ook VRF 2014 ambivalent is over de status van de FAMKE.

2.2.2 Wijzigingsbevoegdheid gedelegeerd

De wijzigingsbevoegdheid van de FAMKE in art. 11.1.1 lid 4 VRF 2014 is als volgt: “*Gedeputeerde Staten zijn bevoegd de Famke en de kaart Weidevogelgebieden die behoren tot de verordening aan te passen op grond van nieuw onderzoek en nieuwe inzichten.*” Volgens de toelichting gaat dit bij de FAMKE bijvoorbeeld om aanpassing op basis van gemeentelijke verdiepingsslagen. Deze bevoegdheden hebben PS aan GS gedelegeerd.

Dit betekent dat het wijzigen van de FAMKE op dit moment onder haar eigen verantwoordelijkheid uitoefent (ex art. 152 Provinciewet). De VRF 2014 is een algemeen verbindend voorschrift (AVV) en daarmee tevens het delegatiebesluit.¹⁵⁹ Nu de FAMKE in 2011 niet door PS werd vastgesteld noch gedelegeerd maar gefixeerd kan de vraag worden opgeworpen, welke bevoegdheid in 2014 werd gedelegeerd? In 2004 heeft PS de FAMKE vastgesteld (Nota Erfgoed) en de wijzigingsbevoegdheid reeds gemandateerd aan GS. In 2011 leek het reeds de bedoeling om de wijzigingsbevoegdheid te delegeren, maar is dit niet gebeurd. In andere woorden, in 2014 is de wijzigingsbevoegdheid alsnog gedelegeerd aan GS. De FAMKE lijkt in 2014 niet opnieuw vastgesteld als Statenvoorstel en door PS uitsluitend gedelegeerd. Dit stond PS en GS vrij op grond van art. 107 Provinciewet. Het is wellicht wel opvallend dat een wijzigingsbevoegdheid, door een nieuw provinciebestuur zonder nieuwe vaststelling werd gedelegeerd. Hieronder schematisch weergegeven:

2014	FAMKE gedelegeerd door PS	VRF 2014
------	---------------------------	----------

2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2023
FAMKE vastgesteld	FAMKE gefixeerd	FAMKE gedelegeerd		

De structuurvisie “Grutsk” veronderstelt een “bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak” mede op grond van VRF 2011. Het laatste besluit voor de FAMKE dateert echter uit 2004. Indien de FAMKE in 2007-2011 wel was vastgesteld door PS, was dit draagvlak voor archeologie beter onderbouwd. Het oogmerk van de realisatieparagraaf leek namelijk bovendien om archeologie te verankeren in de VRF, niet daarbuiten. Desalniettemin mag GS de FAMKE momenteel naar eigen inzicht aanpassen op grond van nieuw onderzoek en nieuwe inzichten. Hierbij is door PS geen onderscheid gemaakt tussen verdiepingsslagen en/of eigen inzichten.¹⁶⁰ GS heeft dus *de jure* een brede bevoegdheid.

¹⁵⁷ Verordening Romte Fryslân 2014

¹⁵⁸ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/transform/NL.IMRO.9921.PVR2014Fryslan-VA01/pt_NL.IMRO.9921.PVR2014Fryslan-VA01.xml#NL.IMRO.PT.s156

¹⁵⁹ Provincieblad 2014-1257, 31 januari 2014.

¹⁶⁰ Provincieblad 2014-1257, 31 januari 2014.

2.3 Wanneer zijn Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten bevoegd tot bijstelling van de FAMKE onder de Omgevingswet?

De VRF 2014 wordt in het stelsel Omgevingswet vervangen door de Omgevingsverordening Fryslân (OVO). De behandeling van de Omgevingsverordening is gedurende dit onderzoek herhaaldelijk uitgesteld. De OVO is 21 september vastgesteld door PS. Onder de Omgevingswet worden taken en bevoegdheden volgens art. 2.3 Ow, waar mogelijk overgelaten aan gemeenten, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Provinciaal belang is specifiek onder de Ow. Het gaat om zaken die niet geheel door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd, afhankelijk van de bestuurlijke context op dat moment. Aspecten die eerder van provinciaal belang waren volgens provincies en/of ABRvS, kunnen dat onder de Omgevingswet weer zijn. Archeologie dus ook.¹⁶¹

Het artikel in de OVO (art. 2.1) is enigszins geredigeerd ten opzichte van art 2.1.1 VRF 2014. In artikel 2.1. lid 1 OVO staat het volgende: *“In een omgevingsplan wordt aangegeven op welke wijze het plan rekening houdt met de archeologische waarden en de archeologische verwachtingswaarden, waarbij gebruik wordt gemaakt van de Friese archeologische monumentenkaart extra of van een met de provincie afgestemde gemeentelijke verdiepingsslag”*.

In de OVO zijn in het verlengde van VRF 2014 dus opnieuw regels gesteld voor archeologie. Archeologie is geen vastgestelde omgevingswaarde maar een Omgevingskwaliteit. Het behoud van archeologie is daarmee één doelstelling voor de fysieke leefomgeving. De ambities dienaangaande zijn aan de gemeente.¹⁶² De zinsnede *“met een provincie afgestemde gemeentelijke verdiepingsslag”* is hierbij toegevoegd. De term “verdiepingsslag” is geen algemene juridische term of nieuw onder de Omgevingswet, maar verwijst specifiek naar de FAMKE-systematiek. De begripsbepaling van de FAMKE in de OVO is: *“de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra, zoals deze laatstelijk door Gedeputeerde Staten is vastgesteld”*.

Uit de VRF 2011 en VRF 2014 kon niet gemakkelijk worden opgemaakt dat de FAMKE dynamisch is. De Omgevingswet wenst eenvoud en transparantie. Dit probleem wordt door het DSO ondervangen. In het DSO, zal vanuit de regel worden verwezen naar de bovengenoemde begripsbepaling.¹⁶³ Dit is tevens een dynamische verwijzing. Dit betekent dat de verwijzing naar de FAMKE algemeen is en niet naar een specifieke versie verwijst. Door deze versie-onafhankelijke verwijzing blijft FAMKE een dynamisch en kan hypothetisch vanuit het DSO de meest actuele versie worden geraadpleegd. Dit betekent dat een wijziging van de FAMKE, niet leidt tot wijziging van de Omgevingsverordening zelf.¹⁶⁴ In de toelichting van art. 2.1 OVO staat dat de wetgever nieuwe regels (art. 5.130 Bkl) heeft gesteld met betrekking tot de bescherming van archeologische waarden en verwachtingen.¹⁶⁵ Deze instructieregel vloeit voort uit art. 2.28 Ow en geldt voor gemeenten. Volgens art. 2.22 lid 2 Ow kunnen in de OVO regels worden gesteld bij besluit van GS als het gaat om de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet. De provincie ziet met art. 2.1 OVO twee rollen weggelegd bij het deelaspect archeologie, binnen de beoordeling van Omgevingsplannen:

- De provincie ziet het in *eerste instantie* als haar rol om erop toe te zien dat gemeenten bij het opstellen van omgevingsplannen rekening houden met de adviezen op de FAMKE.
- De provincie ziet bij het behoud van archeologische waarden ook een toezichthoudende rol (interbestuurlijk toezicht). Kortom de provincie ziet een adviserende rol bij omgevingsplannen.

In tegenstelling tot de Verordening Romte (2014) is de Omgevingsverordening (OVO) meer concreet over de provinciale rol bij archeologische monumentzorg en plaats van de FAMKE daarbinnen. De zinsnede *“in eerste instantie”* kan worden geïnterpreteerd als een afweging die is gemaakt binnen de bestuurlijke context op dit moment. Deze zinsnede verklaart (vanuit proportionaliteit en subsidiariteit) waarom PS gebruik maakt van haar bevoegdheid (art. 2.3 Ow).¹⁶⁶

¹⁶¹ Het provinciaal belang onder de omgevingswet, omgevingsweb.nl

¹⁶² ‘het provinciaal belang onder de omgevingswet’, omgevingsweb.nl

¹⁶³ Rijksoverheid, Toepassingsprofiel omgevingsverordening 2020, aandeslagmetdeomgevingwet.nl

¹⁶⁴ Rijksoverheid, ondelinge mededeling van [REDACTED], d.d. 2 juni jl.

¹⁶⁵ provincie Fryslân, Toelichting Omgevingsverordening Fryslân 2022 (concept 16 februari jl.), p.44

¹⁶⁶ ‘grondslag algemene instructieregels provincie’, dirkwager.nl, 2021.

Gemeenten wordt vanuit de adviserende rol gevraagd om de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE) te gebruiken bij het bepalen van de ligging van archeologische (verwachtings)waarden van een locatie en vervolgens in het omgevingsplan te motiveren op welke wijze rekening is gehouden met de archeologische waarden en archeologische verwachtingswaarden.¹⁶⁷ In de nieuwe Omgevingsvisie *De Romte Diele* (2020) worden omgevingskwaliteiten als vertrekpunt beschouwd voor de inpassing van bestaande en nieuwe functies. Deze kwaliteiten zijn de dragers van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (art. 3.2 Ow). Gemeenten moeten volgens art. 2.1 OVO onderbouwen hoe men rekening houdt met omgevingskwaliteiten. Bestaande kwaliteiten (zoals archeologie) worden gerespecteerd, maar zijn evenmin onaantastbaar bij belangenafweging. Maatwerk is dus altijd mogelijk. Dit is de verantwoordelijkheid van gemeenten, waarbij de FAMKE als advies geldt.

Op grond van de Ow, meer specifiek art. 2.1 lid 3 OVO, mag een gedegen omschrijving (onderbouwing) en analyse van de aanwezige omgevingskwaliteiten worden verwacht. Dit betekent samenhang tussen de ondergrond, landschappelijke en cultuurhistorische structuren en elementen, netwerken en nederzettingsspatronen op basis van Grutsk op 'e Romte. Een analyse van de aanwezige archeologische waarden en archeologische verwachtingswaarden, zoals aangegeven op de FAMKE, maakt hier tevens onderdeel van uit.¹⁶⁸ Op dit moment vraagt de "notitie inwerkingtreding" bij de VRF 2014 om vooroverleg bij afwijkende activiteiten. Vooroverleg wordt onder de Omgevingswet (nog) niet geformaliseerd.¹⁶⁹ De provincie mag zich altijd melden bij het bevoegd gezag melden als belanghebbende.

2.3.1 Wijzigingsbevoegdheid in de Omgevingsverordening Fryslân (OVO)

De grondslag voor de FAMKE in de OVO is art. 2.3. Ow jo. art. 2.22 lid 2 Ow. Overeenkomstig VRF 2011 en VRF 2014 wordt de FAMKE niet beschouwd als kaart bij de OVO. Dit betekent dat er geen geometrische structuren aan het DSO hoeven te worden gekoppeld, die periodiek moeten worden bijwerkt. Volgens art. 2.23 Ow is GS per definitie bevoegd tot (technische) aanpassingen van ondergeschikt belang. Een mandaatbesluit voor kleine wijzigingen (zoals voor VRF 2011 gold) is daarmee niet langer noodzakelijk. PS mag volgens art. 2.8 Ow ook grotere bevoegdheden delegeren aan GS, zoals het vaststellen en aanpassen van kaarten bij een verordening. De FAMKE is nooit onderdeel geweest van VRF 2014. Desalniettemin werd in de VRF 2014 een delegatiebesluit opgenomen in de verordening (AVV) zelf. Onder de Omgevingswet worden dergelijke besluiten opgenomen in één apart delegatiebesluit.¹⁷⁰ In de OVO zoals vastgesteld door PS op 21 september 2022 ontbreekt voor de FAMKE een delegatiebesluit. Dit is opvallend (zie voor het volledige overzicht: bijlage 13). Hieronder schematisch weergegeven:

2022	Geen delegatiebesluit	OVO
------	-----------------------	-----

De OVO is zo beleidsneutraal mogelijk omgezet vanuit de bestaande verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving.¹⁷¹ Dit betekent nieuwe regels in de OVO binnen de context van de Ow, zoveel mogelijk gelijk worden uitgewerkt overeenkomstig het huidige recht en de VRF 2014.¹⁷² Het is echter geen [dwingend] principe dat regels "neutraal" moeten blijven en dus niet versoepeld of verzaamd zouden mogen worden.¹⁷³ Uit de overwegingen kan niet worden opgemaakt waarom van een gedelegeerde wijzigingsbevoegdheid geen sprake meer zou zijn.¹⁷⁴ Dienaangaande circuleren bij de juridische ondersteuning twee inzichten:

- De FAMKE werd vooralsnog bijgesteld op basis van gezamenlijke verdiepingsslagen met gemeenten. Deze verwerking zou kunnen worden aangemerkt als louter administratief, in de zin van art. 2.23 Ow.¹⁷⁵
- De bevoegdheid om de FAMKE te wijzigen is reeds gedelegeerd in de VRF 2014. Daarom hoeft geen nieuw delegatiebesluit te worden genomen.¹⁷⁶

¹⁶⁷ provincie Fryslân, toelichting Omgevingsverordening Fryslân 2022 (concept), 16 februari 2022

¹⁶⁸ provincie Fryslân Toelichting Omgevingsverordening Fryslân 2022 (concept 16 februari jl.)

¹⁶⁹ 'handreiking lozingen', iplo.nl, 2021.

¹⁷⁰ 'vaststellen omgevingsverordening', iplo.nl, 2022.

¹⁷¹ provincie Fryslân, omgevingsverordening Fryslân (toelichting), art. 9.3 OVO

¹⁷² *Kamerstukken I 2018/19*, 34986, D.

¹⁷³ Van der Veen, 'wat moet de Omgevingswet met het begrip "beleidsneutraal"? (Gst. 2019/47)

¹⁷⁴ 'verwijzing in bestemmin splan naar beleidsregels moet voldoende concreet zijn', bg.legal, 12 juli 2022.

¹⁷⁵ ondelinge mededeling [redacted] d.d. 8 september 2022.

¹⁷⁶ schriftelijke mededeling van [redacted] d.d. oktober 2022.

Dit laatste zou betekenen dat PS de FAMKE niet mogen vaststellen en die bevoegdheid ook niet hebben. PS kan in dat geval een degelijke bevoegdheid niet delegeren. Het wijzigen van de FAMKE mag dan worden beschouwd als pure uitvoering (art. 158 Provinciewet) door GS. Leidend is dan dat de FAMKE geen onderdeel is van de OVO, maar slechts indirect (lees: dynamische verwijzing) omdat het gebruik ervan in art. 2.1 OVO verplicht wordt gesteld, deels ook nog aan de gemeenten.¹⁷⁷ Volgens het IPLO hoort bij een beleidsneutrale vertaling in beginsel echter een nieuw delegatiebesluit.¹⁷⁸ Inmiddels is besloten om nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet het delegeren van de bevoegdheid met een “veegbesluit” alsnog te regelen. Daarbij zal de wijzigingsbevoegdheid voor de FAMKE alsnog in het delegatiebesluit worden opgenomen.¹⁷⁹ Dit betekent dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet en de OVO, GS bevoegd is en blijft om de FAMKE bij te stellen.

2.3.2 In hoeverre sluit dit aan bij de beoogde doorontwikkeling van de FAMKE tussen 2023 en 2029?

Nu de FAMKE voor VRF 2011 en VRF 2014 niet werd vastgesteld, maar gefixeerd en gedelegeerd, zijn de beleidsadviezen gereduceerd tot “informatie”. De keuze om de dynamische FAMKE als beleidsinstrument (beleidsadvieskaart) na de invoering van de Wro, juridisch als “informatiebron” te waarderen en zonder vaststelling en/of actualisatie van archeologiebeleid te verankeren binnen maar toch buiten VRF 2014, zou enigszins kunnen worden vergeleken met een “juridische fictie”. In zoverre dat het een situatie is, die in juridische contexten werd gecreëerd om de verankering van FAMKE te versimpelen, maar tevens leidde tot ambivalentie (vormfouten) in de teksten ten aanzien van haar vaststelling en status binnen de VRF 2014. Met de inwerkingtreding van de OVO komt VRF 2014 te vervallen, inclusief het delegatiebesluit voor de FAMKE. Dit betekent dat het voor de doorontwikkeling van de FAMKE noodzakelijk is dat de wijzigingsbevoegdheid alsnog wordt geregeld.

De OVO is een “beleidsneutrale” vertaling en gebaseerd op de huidige VRF 2014. De doorwerking van de FAMKE in het Omgevingsplan, blijft onder art. 2.1 OVO onveranderd. De toelichting van art. 2.1 OVO sluit primair aan bij de eigen doelen van team archeologie.¹⁸⁰ De OVO en wijzigingsbevoegdheid staan het ondersteunen en aanzetten van gemeenten niet in de weg. Ook zonder wijzigingsbevoegdheid, kan dit als “pure uitvoering”. Het gebruik van de FAMKE als hulpmiddel en informatiebron lijkt juridisch te “vrijblijvend” om als instrument een rol te kunnen spelen bij IBT. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat het bijhouden en aantonen van archeologische waarden en verwachtingen (art. 2.28 Ow jo. art. 5.130 Bkl) in de OVO primair wordt opgevat als een gemeentelijke taak. De “adviserende taak” die de OVO beoogt is door de juristen meer vrijblijvend geïnterpreteerd dan door team Archeologie.¹⁸¹

GS heeft daarmee *de jure* die bevoegdheid wel, maar *de facto* zijn dergelijke wijzigingen een verzwarende van het huidige beleid, waardoor het PS toekomt en de “inspraak” in moet. Dit betekent dat de visie van team archeologie aansluit op de OVO, maar bepaalde doelen van team archeologie niet zondermeer op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Dit gaat om:

- het toevoegen van een groot aantal boerderijplaatsen,
- het toevoegen van een beschermingsregime van 100 m².¹⁸²

Wijzigingen werden en worden beschouwd als “pure uitvoering” (art. 158 Provinciewet) op basis van gezamenlijke verdiepingsslagen. De laatste én enige beleidsinhoudelijke wijziging was hierdoor in 2015. Het verankeren van eigen inbreng, die uitsluitend het provinciaal belang dient en een verzwarende vormt voor gemeenten, is hierdoor niet mogelijk. Evenmin kunnen archeologische complexen, op gezag van de provincie, planologisch worden beschermd, zonder “beleidsinhoudelijke wijziging”. Het probleem lijkt daarmee niet zozeer onduidelijkheid over de reikwijdte van de wijzigingsbevoegdheid, maar het feit dat PS sinds 2004 de FAMKE niet meer hebben vastgesteld. De realisatieparagraaf en verordeningsmatrix (2011, 2014) hebben juridisch niet geleid tot planologisch bescherming en het benutten van de FAMKE, anders dan een informatiebron. Het is geen ambtelijk probleem, maar een bestuurlijke afweging om het nut en de noodzaak van de FAMKE te herdefiniëren. Nu decentralisatie het uitgangspunt is, is doorontwikkeling niet per definitie vanzelfsprekend.

¹⁷⁷ parafrase van schriftelijke mededeling door [REDACTED] d.d. 12 september 2022

¹⁷⁸ m. n. deling mededeling van het IPLO d.d. 7 september 2022

¹⁷⁹ mondelinge mededeling [REDACTED] d.d. 18 oktober 2022.

¹⁸⁰ ie visie van de opdrachtgever.

¹⁸¹ m. n. deling mededeling van [REDACTED] d.d. 18 oktober 2022.

¹⁸² mondelinge mededeling [REDACTED] d.d. 13 september 2022.

Conclusie

De FAMKE is in 2003 vastgesteld door PS en gewijzigd door GS in 2004. In 2011 en 2014 is “provinciaal belang” waaronder archeologie, neergelegd in de VRF. De FAMKE is zelf geen onderdeel noch regel in de VRF, maar lijkt door PS uitsluitend gefixeerd (2011) en gedelegeerd (2014). De periodekaart IJzertijd-Middeleeuwen is sindsdien éénmaal opnieuw vastgesteld door GS (2015). De OVO (2022) borduurt hierop voort. De keuze voor “fixatie” en “delegatie” zonder vaststelling leidde ertoe dat de FAMKE sinds 2003 niet meer inhoudelijk is beoordeeld door PS. De wijzigingsbevoegdheid voor de beleidsadviezen op de FAMKE functioneert, maar het “bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak” voor de “elementen en structuren” blijft hierdoor onduidelijk. Omdat de FAMKE “slechts” een informatiebron is, mag zij met of zonder delegatiebesluit, juridisch zonder beperkingen door GS worden gewijzigd. Hierdoor resulteert iedere beleidsinhoudelijke wijziging praktisch in een verzwaring en/of versoepeling die alsnog PS aangaat. De FAMKE is tussentijds beperkt vastgesteld en het “archeologisch” provinciaal belang niet recent (her)gedefinieerd. Dit leidt ertoe dat FAMKE overwegend functioneert als informatiebron en samenwerkingsspoor, maar niet voor het verordenen en/of uitbreiden van provinciaal belang. De huidige wijzigingsbevoegdheid kan hierdoor niet volledig worden benut. Hoewel decentralisatie het rechtvaardigde om de FAMKE te degraderen tot informatiebron, zorgde die juridische “fictie” er tevens voor dat praktische inspanningen van team Archeologie, om de FAMKE te wijzigen en/of het provinciaal kader te versterken, al een decennium in meer of mindere mate, juridisch worden beperkt of soms zelfs “lamgelegd”. Het probleem is daarmee ouder en groter dan de huidige én toekomstige wijzigingsbevoegdheid.

Hoofdstuk 3 | Functionaliteit | Over de verhouding tussen gemeentelijk en provinciaal beleid

Dit onderdeel geeft antwoord op de tweede kennisvraag van team archeologie en de tweede deelvraag van dit onderzoek. Deze vraag luidt als volgt: *Hoe verhoudt de FAMKE zich tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid en wat betekent dit voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling van de FAMKE op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024?*

Dit hoofdstuk beschrijft objectief, hoe de FAMKE zich op basis van wet- en regelgeving verhoudt tot (afwijkend) gemeentelijk beleid, op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet. De interpretatie van deze en betekenis binnen de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling van de FAMKE is daarentegen subjectief. De paragrafen van dit hoofdstuk zijn:

1. *Hoe verhoudt de FAMKE zich op dit moment tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid?*
2. *Wat betekent deze verhouding voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling van de FAMKE?*
3. *Hoe verhoudt de FAMKE zich onder de Omgevingswet tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid?*
4. *Wat betekent deze verhouding voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling de FAMKE onder de Omgevingswet?*

De provinciale regels zijn in hoofdstuk 1 reeds grotendeels aan bod gekomen, in het kader van de wijzigingsbevoegdheid. Hieruit is geconcludeerd dat FAMKE juridisch een informatiebron, die ondanks (bestuurlijke) tekortkomingen, door GS mag worden bijgewerkt. In dit onderdeel wordt uiteengezet hoe deze regels zich praktisch-juridisch verhouden tot het gemeenten en welke beperkingen en handvatten het samenwerkingsspoor biedt voor functionaliteit en doorontwikkeling.

3.1 Hoe verhoudt de FAMKE zich op dit moment tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid?

In deze paragraaf zal worden ingegaan hoe de FAMKE zich momenteel, vanuit provinciaal belang (art. 4.1. Wro jo. art. 2.2.1 VRF) verhoudt tot gemeentelijk archeologiebeleid¹⁸³. Het gaat hier om beleid voor de vaststelling van ruimtelijke plannen, vergunningverlening en de bevoegd gezag rol. In het schema in bijlage 14 staat gestructureerd en hiërarchisch de wet- en regelgeving weergegeven die in dit onderdeel wordt besproken.

¹⁸³ beleidsnota's (archeologie), erfgoedverordening, gemeentelijke archeologische beleidskaarten en bestemmingsplannen (incl. parapluplannen).

3.1.1 Europese, landelijke en provinciale wet- en regelgeving

Het Verdrag van Valletta beoogt de bescherming van archeologisch erfgoed in de bodem. Het Verdrag schrijft niet voor, welk bestuursorgaan welke rol krijgt toebedeeld. Het is aan de lidstaten om te bepalen op welk bestuursniveau de uitvoering van het verdrag wordt neergelegd. Dit betekent dat in verschillende Europese landen, verschillende structuren worden gehanteerd. In Nederland is ter implementatie en ratificatie vanaf 2007 (Wamz) gekozen voor een decentrale aanpak, waarbij niet langer de provincie, maar gemeenten de grootste verantwoordelijkheid kregen. Dit besluit vormt de basis voor de huidige relatie tussen provincie en gemeenten. Zoals in de inleiding en werkwijze uiteengezet, vloeit de FAMKE voort uit de interim-fase voor implementatie en ratificatie van het Europees Verdrag van Valletta (1992). De huidige taakstelling is het gevolg van de Wamz (2007), Wro (2008) en Erfgoedwet (2016). Dit betekent dat gemeenten meestal bevoegd gezag voor het deelaspect archeologie bij ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen) en vergunningverlening (onder andere sloop-, aanleg- en bouw). De provincie is bevoegd gezag in uitzonderlijke gevallen, zoals provinciale inpassingsplannen, ontgrondingen, tracés. Het gevolg van de implementatie van het Verdrag van Valletta is dat de provincie voornamelijk vanuit een bovengemeentelijk perspectief adviseert en ondersteunt bij archeologiebeleid, naast depothouder (Erfgoedwet) en interbestuurlijk toezichthouder (Wrgt). In aanvulling op gemeentelijk beleid vindt de provincie Fryslân, archeologie van provinciaal belang (Wro), de FAMKE is daarbij het primaire instrument.¹⁸⁴ De provincie Fryslân is vanuit haar taakstelling verantwoordelijk voor goede ruimtelijke ordening, waaronder archeologie. Daartoe zijn ex. art. 2.1 Wro jo. art. 4.1 Wro de structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte” (2014) en de Verordening Romte Fryslân 2014 (VRF 2014) opgesteld.

De positie en verankering van de FAMKE binnen deze visie en verordening, bepaalt de huidige verhouding tussen de FAMKE en vigerend gemeentelijk beleid.

3.1.2 Structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte”

Op 26 maart 2014 werd de structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte” vastgesteld door PS. In het besluit wordt uitgelegd hoe de structuurvisie zich verhoudt tot ouder beleid. PS beschouwt de Nota Erfgoed 2004-2007 inclusief “deelnota archeologie 2004-2007” inclusief de eerste FAMKE als “aankondiging van beleid”. Dit beleid is in de Verordening Romte 2011 vertaald naar “provinciaal belang” en vastgesteld. De structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte” mag worden beschouwd als het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak (Wro) bij uitvoering van dit provinciaal belang.¹⁸⁵ De structuurvisie is feitelijk een uiteenzetting van verschillende (1) landschappelijke structuren en (2) elementen van provinciaal belang, die in samenhang zijn vertaald naar richtinggevend advies. De FAMKE vertegenwoordigt de “onzichtbare waarden in de ondergrond” en is één van acht provinciale structuren bij het “Ferhaal fan Fryslân”. De provincie wenst (1) archeologie in de bodem (*in situ*) te bewaren, (2) waardevolle terreinen niet te bebouwen omwille van toekomstig onderzoek en archeologie desnoods na onderzoek bovengronds (*ex situ*) te bewaren. Dit in overeenstemming met het Verdrag van Malta. De structuren en elementen op de FAMKE zijn zowel informatiebron voor structuurvisie zelf, alsmede bedoeld voor een lokale analyse van [bodem]eigenschappen en [archeologische] belangen. Volgens de structuurvisie dient bij alle plannen de FAMKE geraadpleegd te worden, om het daar af te lezen advies *op te volgen*.¹⁸⁶ In de structuurvisie kan een discrepantie of “fictie” worden gezien. Waarbij de FAMKE juridisch informeert, maar praktisch gericht is op opvolging door gemeenten.

3.1.3 Verordening Romte 2014

In art. 4.1. lid 1 Wro staat dat “*indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels kunnen worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen*”. Daarnaast kunnen eventueel regels worden gesteld bij het verlenen van Omgevingsvergunningen.¹⁸⁷ In het verlengde van art. 4.1 Wro en naar aanleiding van de nieuwe structuurvisie is op 25 juli 2014 de Verordening Romte 2014 vastgesteld. De VRF 2014 bevat twee relevante regels voor de verhouding tussen de FAMKE en gemeenten. Dit zijn artikelen 2.2.1 en 2.2.2 VRF.

¹⁸⁴ Van der Reijden, Keers, Van Rossum 2011, p. 4.

¹⁸⁵ provincie Fryslân, *Grutsk op ‘e Romte*, 2014.

¹⁸⁶ provincie Fryslân, *Grutsk op ‘e Romte*, 2014.

¹⁸⁷ art. 4.1 lid 1 Wet Ruimtelijke Ordening

3.1.4 Artikel 2.1.1 VRF 2014

In art. 2.1.1 VRF 2014 staat dat de plantoelichting van een ruimtelijk plan, verplicht een “ruimtelijke kwaliteitsparagraaf” moet bevatten. Oftewel hoe (nieuwe) functies zich verhouden tot het huidige landschap, op basis van een analyse van netwerken, nederzettingsspatronen en de ondergrond. Centraal staat de herkenbaarheid van landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten. Dit geldt ook voor het landelijk gebied waaronder agrarische uitbreiding van infrastructuur en/of bouwvlakken. Cultuurhistorie en archeologie zijn onderdeel van identiteit, leefbaarheid en toerisme. Daarom moet vroegtijdig rekening worden gehouden met archeologie in planvorming. Zodat het geen belemmering vormt, maar het ruimtelijk plan versterkt en inspiratie geeft. Hierbij moet worden gekeken naar zowel structuren van provinciaal belang en richtinggevend adviezen in “Grutsk op ‘e Romte”, zoals de FAMKE. In de structuurvisie wordt letterlijk gevraagd om de FAMKE te raadplegen en adviezen op te volgen”.¹⁸⁸ De structuren van Grutsk vallen volgens de toelichting daarnaast expliciet onder het toepassingsbereik van art. 2.2.1. VRF. Ook de FAMKE is daarmee onder het toepassingsbereik gebracht van deze analyse. Dit terwijl zij slechts zou “informer”.

3.1.5 Artikel 2.2.1 VRF 2014

Volgens art. 2.2.1 lid 1 VRF 2014 dient in de plantoelichting van een ruimtelijk plan te worden aangegeven op welke wijze het plan rekening houdt met de wijze van onderzoek naar en bescherming van archeologische waarden en verwachtingswaarden zoals aangegeven op de Famke. Volgens art. 2.2.2 lid 2 VRF 2014 dient indien in een ruimtelijk plan wordt afgeweken van het bepaalde in het eerste lid worden onderbouwd op welke wijze in een vergelijkbare bescherming van archeologische waarden is voorzien.

De strekking van dit artikel is om gemeenten te verzoeken de FAMKE te gebruiken als informatiebron en rekening te houden met de daarop aangegeven elementen en structuren. Het gaat om een toelichting, hoe analyse van archeologische gegevens heeft plaatsgevonden voor het ruimtelijke plan, de afweging en motivering op welke manier rekening is gehouden met archeologische waarden en verwachtingswaarden. FAMKE heeft door artikel 2.2.1 VRF een uitzonderingspositie. Bij de analyse van ruimtelijke kwaliteit (art 2.1.1 VRF) hoeft afwijking van provinciale structuren niet te worden gemotiveerd. Volgens art. 2.2.1 VRF geldt dit bij afwijking van de FAMKE dus wel én moet in soortgelijke bescherming worden voorzien.

Het “rekening te houden met” de FAMKE lijkt hierdoor weinig vrijblijvend. FAMKE informeert niet, maar functioneert als een uitwerking van provinciaal belang ex. art. 4.1 Wro. De toelichting (art. 2.1.1 VRF) verwijst echter niet naar de Wro, maar naar de verplichting van gemeenten om invulling te geven aan archeologiebeleid (Wamz) en gemeenten daarbij te ondersteunen. Het geeft echter te denken in samenhang, of het streven naar “ondersteuning” en de uitwerking gericht op “opvolging” hetzelfde betekent.

De bestuurlijke keuze om de FAMKE uitsluitend als “informatiebron” te beschouwen is opvallend. In de praktijk zijn de structuren en elementen op de FAMKE sinds 2004 niet meer gekoppeld aan informatie, maar aan beleidsadviezen. Bovendien fungeerde de FAMKE voor de intrede van de Wamz en Wro als toetsinstrument. De “Erfgoednota 2004-2007” en VRF 2011 wilden gemeenten ondersteunen om zelf invulling te geven aan archeologie. Provinciaal belang ex art. 4.1 Wro vraagt een noodzaak. Bij de vaststelling van VRF 2014 wenste het provinciebestuur zich te beperken tot zaken die niet doelmatig of doeltreffend door gemeenten konden worden afgewogen en/of behartigd, omdat de effecten het lokale niveau overstijgen.¹⁸⁹ Indien FAMKE slechts informeert, was art. 2.2.1 VRF 2014 ook niet langer noodzakelijk geweest. In andere woorden, het degraderen van de FAMKE tot “informatiebron” een juridische fictie. Artikel 2.1.1. jo. art. 2.2.1 VRF 2014 zijn in samenhang minder vrijblijvend dan de toelichting doet veronderstellen. Ook uit de samenhang van de structuurvisie en VRF 2014 kan worden opgemaakt dat “het rekening houden met” de FAMKE niet geheel vrijblijvend is bedoeld, ondanks dat beslissingsruimte (flexibiliteit) aan gemeenten wordt geboden. De omgang met de beleidsadviezen op de FAMKE is een verantwoordelijkheid van gemeenten.

De adviezen functioneren niet zozeer als informatief, maar als kwantitatieve en kwalitatieve randvoorwaarden. Zij zijn in juridische zin daarmee geen locatiespecifieke regel, zoals dat voor een bouwvoorschrift wel geldt, maar gedragen zich wél zo, ondanks de ruimte te houden voor lokaal maatwerk.¹⁹⁰

¹⁸⁸ provincie Fryslân, *Grutsk op ‘e Romte*, 2014.

¹⁸⁹ Verordening Romte Fryslân 2014, p. 2.

¹⁹⁰ Verordening Romte Fryslân 2014, p. 2.

Gezien de dubbele verankering van de FAMKE (art. 2.1.1 én art. 2.2.1 VRF) dekt “informatiebron” daarom de lading niet. De FAMKE lijkt naar haar aard als beleidsadvieskaart, in zichzelf namelijk sinds 2004, al “regulerende” of zelfs “regelende” eigenschappen te bezitten. Zelfs als zij, zoals de toelichting duidelijk maakt, juridisch niet zo werd bedoeld. Het feit dat de FAMKE als regulerend kon worden ervaren, was in 2004 reeds bekend. Relevanter dan de toelichting bij art. 2.2.1 VRF lijkt bovendien de wijze waarop zij in de praktijk worden gehanteerd, specifiek bij een (dreigend) verschil van zienswijze (art. 4.8 Awb) tussen provincie en gemeenten. Hierbij speelt de “notitie inwerkingtreding VRF 2014” een belangrijke rol.

3.1.6 Notitie inwerkingtreding Verordening Romte 2014

Op grond van art. 3.1.1, onder 2 Bro is bovendien vooroverleg vereist bij ontwikkelingen in afwijking van de FAMKE, een bevoegd archeoloog en/of uit onderzoek blijkt dat er sprake is van archeologische waarden.¹⁹¹ Uit de “notitie Inwerkingtreding Verordening Romte”, een uitvoeringsdocument van 25 november 2014 (toegelicht in 1.2.3.4) en correspondentie met gemeenten kan worden opgemaakt dat geen rekening houden met de FAMKE (ex. art. 2.2.1, lid 2 VRF 2014) kon leiden tot strijd met de verordening (zie bijlage 12).

Niet onbelangrijk was het voornemen in de VRF 2014 (toelichting) om afspraken te maken over een samenwerkingsspoor voor ontwikkeling en afstemming van gemeentelijk- en provinciaal archeologiebeleid, alsmede doorontwikkeling van de FAMKE. Hierbij wordt ook gesteld dat eventueel provinciale attentiegebieden (Wamz) aan kunnen worden gewezen, in andere woorden “regels worden gesteld” op basis van de invulling van gemeentelijk archeologiebeleid.¹⁹² Een dergelijke aanwijzing heeft echter ooit plaatsgevonden.

Praktisch werden of worden, art. 2.2.1, lid 2 VRF en de beleidsadviezen op de FAMKE, namens GS als voorschrift geïnterpreteerd (in bijlage 12 een fragment uit de correspondentie). In de praktijk is de informatie op de FAMKE steeds minder “waardevrij” geworden.

De provincie vraagt in plaats daarvan in de aparte “notitie Inwerkingtreding Verordening Romte” om vooroverleg bij afwijking van de FAMKE op grond van art. 3.1.1, onder 2 Bro. In dit artikel staat dat gemeenten, belast met de voorbereiding van een bestemmingsplan, desgevraagd (voor)overleg plegen met diensten van provincie, belast met ruimtelijke ordening of behartiging van belangen (i.c. archeologie). De essentie van deze notitie is dat GS op voorhand kunnen bepalen wanneer wél of géén vooroverleg is vereist. In de notitie is bepaald dat geen vooroverleg noodzakelijk is zolang ontwikkelingen sporen met de adviezen. Bij ontwikkelingen in afwijking van de adviezen opgenomen in Grutsk en Famke, is wel tijdig overleg met de provincie gewenst. Dit geldt volgens de notitie bij:

- afwijking van het advies op de FAMKE,
- afwijking van het advies van een bevoegd archeoloog,
- indien uit onderzoek blijkt dat er sprake is van archeologische waarden.¹⁹³

Anders dan de toelichting bij art. 2.2.1 VRF dus doet vermoeden, legt de “notitie inwerkingtreding” in de praktijk aan de Friese gemeenten een vrij “regelende” figuur op. In samenhang lijkt de provinciale regelgeving niet uitsluitend gericht op het gebruik van FAMKE als informatiebron, maar bovenal op opvolging van haar beleidsadviezen, bij de bescherming bestemmingsplannen en toepassing van onderzoeksstrategieën bij ingrepen.

In samenhang kan hierdoor worden verklaard waarom het merendeel van de gemeenten zich tot heden conformeerde aan de FAMKE, zonder eigen beleid en instrumenten te ontwikkelen.

3.1.7 Bestemmingsplannen

Indien de structuurvisie, VRF 2014 en notitie inwerkingtreding opvolging nastreefden, dan is die opvolging gericht op bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen zijn de uitvoeringsinstrumenten van gemeenten met bindende regels voor het bebouwen en gebruiken van gronden. Een gemeente stelt op grond van art. 3.1 Wro voor haar gehele

¹⁹¹ https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0086.15BPKom-0301/b_NL.IMRO.0086.15BPKom-0301_tb4.pdf

¹⁹² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2014-1257.html>

¹⁹³ provincie Fryslân, notitie inwerkingtreding Verordening Romte, 25-11-2014.

grondgebied één of meer bestemmingsplannen (inclusief parapluplannen, wijzigingsplannen en veegplannen) vast. Waar geen ruimtelijk ontwikkeling wordt voorzien (buitengebied) geldt een beheersverordening (art. 3.38 Wro).¹⁹⁴

Art. 2.2.1 VRF stelt eisen aan de toelichting van een bestemmingsplan (art. 3.1.6 Bro). De “notitie inwerkingtreding” stelt eisen aan proces. De motivering en het proces leiden tot regels, oftewel een “dubbelstemming archeologie”, vaak met vrijstellingsgrenzen die kunnen worden geraadpleegd in ruimtelijke plannen. Het zijn de regels, die in samenhang met de toelichting kunnen getoetst door (mede)overheden en/of de bestuursrechter. Het uitgangspunt is een verbod om zonder vergunning een initiatief of activiteit te ontplooien (art. 2.1 Wabo) tenzij is voldaan aan toetsingscriteria (art. 3.3 Wro). Een vergunning wordt niet verleend bij strijd met de wet of een provinciale verordening, maar een gemeente mag soms afwijken (art. 3.6 Wro). Art. 41a Monumentenwet vraagt geen omgevingsvergunning bij projecten kleiner dan 100 m², maar gemeenten mogen hiervan afwijken (verzwaren of vrijstellen). In samenhang wordt bepaald of een activiteit wordt toegestaan (art. 2.12 Wabo). Bij provinciaal belang kunnen na belangenafweging (3:4 Awb) op grond van art. 2.22 Wabo ook extra voorschriften worden verbonden.¹⁹⁵

In het licht van het bovenstaande, adviseren de beleidsadviezen op de FAMKE primair en rechtstreeks over de wijze van verankering in bestemmingsplan en regels voor onderzoek dientengevolge. De achtergrond van deze adviezen is neergelegd in losse rapporten en kunnen niet rechtstreeks uit de FAMKE worden herleid. Het ontsluiten van de adviezen, lijkt dan ook belangrijker dan het ontsluiten van informatie. Hetgeen ook niet per definitie strookt met de functionele eigenschappen van een “informatiebron”.

3.1.8 Bevoegd gezag

In het verlengde van de eigen bestemmingsplannen en beheersverordeningen treedt de gemeente op als bevoegd gezag bij bodemingrepen. Dit is geregeld in art. 9.1 Ew en in art. 38- 43 MW gekoppeld aan het ruimtelijk spoor (Wro-Wabo). Om hier invulling aan te geven, kunnen gemeenten volgens art. 38 MW een verordening vaststellen. Hiermee kunnen in het verlengde van bestemmingsplannen regels worden gesteld aan een opgraving of archeologisch onderzoek (art. 38 lid 1 sub a en b MW). In een verordening kunnen bovendien een archeologische beleidskaart en beleidsoverwegingen worden opgenomen. De locatiespecifieke vertaling daarvan hoort bij de bestemmingsplannen, oftewel het ruimtelijk spoor. Dit kan bijvoorbeeld door een partiële herziening (parapluplan).

Bij strijd tussen een Erfgoedverordening (art. 38 lid 2 MW) en een bestemmingsplan hebben de regels in het ruimtelijk plan voorrang. Een erfgoedverordening vervangt dus geen regels in het ruimtelijk plan, maar vult ze aan. Vanuit belangenafweging (art 3:4 Awb) heeft een gemeente zekere beleidsvrijheid. Dit kan worden vertaald naar een beleidsnota, gemeentelijk beleidskaart en een verordening. Hierin kunnen lokale ambities worden uitgedrukt, zoals een archeologische onderzoeksagenda, speerpunten en/of publieksparticipatie. Samen kunnen zij handvatten bieden bij het ontwikkelen van nieuwe bestemmingsplannen en transparantie van beleid. In de toelichting van een ruimtelijk plan kan hiernaar worden verwezen.

In een omgevingsvergunning (art. 39 MW) mogen voorwaarden worden gesteld, zoals een onderzoeksrapport of aanpassing van de plannen (art. 40 lid 2 MW jo. art. 41 MW). Dit wordt een selectiebesluit genoemd.¹⁹⁶ De gemeente weegt hierbij onder andere naar het advies van een onderzoeksbureau, maatschappelijke factoren, politiek-beleidsmatige factoren en financiële factoren. Dit besluit resulteert in verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning, eventueel met een verplichting tot opgraven of aangepast bouwen. De regels (bestemmingsplan) in samenhang met beleid (beleidsnota archeologie, verordening en kaart) leiden uiteindelijk tot een besluit om binnen een vergunningstraject onderzoek te verlangen en met de uitkomsten daarvan (selectiebesluit) om te gaan. In heel Nederland gaat deze belangenafweging geregeld mis, vaak in het nadeel van archeologie.¹⁹⁷

De FAMKE ontsluit als informatiebron geen locatiespecifieke gegevens. Dit zou de informatiepositie van gemeenten zelfs kunnen bemoeilijken. Gemeenten worden geacht de adviezen op te volgen of (juridisch) gemotiveerd af te wijken, maar weten zonder eigen beleid niet goed “waarom”. Het tot stand brengen van een dergelijke motivering wordt door de aard van de FAMKE en haar verankering niet vereenvoudigd. Hypothetisch kan een gemeente dus zelf een archeologisch bureau opdracht geven om tot eigen beleid te komen. Het is de vraag in hoeverre dit praktisch

¹⁹⁴ Korf & Vossen 2013, p. 8-41

¹⁹⁵ Korf & Vossen 2013, p. 8-41

¹⁹⁶ ‘archeologie wel of niet behouden’, cultureelerfgoed.nl, 2021

¹⁹⁷ Bazelmans & Wispelwey 2021, p. 5

haalbaar is, ook zonder van de motivering van de FAMKE te weten. Dit wordt achteraf wel getoetst aan art. 2.2.1 VRF.¹⁹⁸ Hierdoor is de mogelijkheid om gezamenlijk FAMKE te verdiepen, voor veel gemeenten mogelijk de gewezen weg.

3.1.9 Verdiepingsslagen

De gedachte in 2003 was dat de periodekaarten op de FAMKE per gemeenten konden worden verfijnd op basis van een gezamenlijke verdiepingsslag. Hierdoor konden nieuwe en verfijnde beleidsadviezen worden gekoppeld. Aantoonbaar verstoorde gebieden (lage verwachting) konden makkelijker op voorhand worden vrijgegeven, terwijl aantoonbaar waardevolle gebieden konden worden aangescherpt. De resultaten van een verdiepingsslag worden veelal gepubliceerd in een rapport met bijbehorende kaartbijlagen. Hieronder schematisch weergegeven:

Het provinciebestuur wenste volgens het streekplan (2006) een vertaalslag naar eigen beleid én instrumenten. Gemeentelijke archeologische waardekaarten, erfgoednotas en/of -verordeningen zijn hierbij hulpmiddelen voor verankering in ruimtelijke plannen. De Monumentenwet, Wamz en thans Erfgoedwet stellen een archeologische kaart echter niet verplicht. Volgens cijfers van de RCE beschikken alle Friese gemeenten in 2015 over een dergelijke kaart. Dit komt omdat de RCE de FAMKE in “eigenschappen” gelijk heeft gesteld aan een gemeentelijke waarde- en verwachtingskaart. De overweging was dat provincie en gemeenten informatie uitwisselen en gezamenlijk verwerken. Dit klopt uitsluitend als het gaat om eigenschappen van een archeologische kaart, maar juridisch ligt dit anders.

De verdiepingsslagen werden volgens de VRF 2014 beschouwd als een “samenwerkingsspoor” voor ontwikkeling en afstemming van gemeentelijk- en provinciaal archeologiebeleid en de doorontwikkeling van de FAMKE.¹⁹⁹ De uitkomsten daarvan worden neergelegd in archeologische onderzoeksrapporten, terwijl op de FAMKE uitsluitend de beleidsadviezen worden overgenomen. De RCE gaat er vanuit dat door deze “verwerking” op de FAMKE dus om beginsel de meest recente verwachting wordt weergegeven voor zowel provincie als gemeenten.²⁰⁰ Hoewel de RCE, geen beleid heeft geanalyseerd, maar eigenschappen, blijft deze praktische interpretatie, een juridische misvatting.

Interbestuurlijke samenwerking is redengevend, maar interbestuurlijke verankering ogenschijnlijk niet. Het verwerken van gemeentelijke waarden- en verwachtingen op de provinciale FAMKE lijkt praktisch-juridisch dan ook gecompliceerd. Gemeenten (Mw, Ew, Wro, Wabo) en de provincie (Wro, Wrgt) houden er door de taakstelling verschillende belangen op na. De FAMKE wordt beschouwd als “informatiebron”, maar is door haar verankering in de structuurvisie, VRF 2014 en notitie inwerkingtreding, weinig vrijblijvend. De FAMKE heeft als beleidsadvieskaart bovendien geen “waardevrij” maar “regelend” karakter. Indien de FAMKE wordt gevolgd, wordt ook aan provinciaal belang (art. 4.1 Wro) voldaan. De “notitie inwerkingtreding” maakt daarbij geen onderscheid tussen gemeenten die de FAMKE wel of niet hebben verdiept. Vooroverleg is simpelweg niet noodzakelijk, zolang het strookt met de beleidsadviezen op de FAMKE, met of zonder eigen beleid. Dit brengt een risico op taakverwaarlozing met zich mee. In de toelichting bij art. 2.2.1 VRF staat dan dat de provincie, *op basis van de invulling van gemeentelijk archeologiebeleid*, willen we bekijken of er reden is om provinciale attentiegebieden op grond van de Wamz aan te wijzen. In de verhouding tussen de FAMKE en gemeentelijk beleid als “informatiebron” kan daardoor een onderscheid worden gemaakt tussen (1) de afstemming van gemeentelijk en provinciaal beleid en (2) doorontwikkeling van de FAMKE.

De doorontwikkeling van de FAMKE moet daarbinnen primair worden beschouwd als doorontwikkeling van provinciaal belang ex. art. 4.1 Wro.²⁰¹ De afstemming binnen een verdiepingsslag kan wel bijdragen aan verminderen van vooroverleg. In de praktijk is die kruisbestuiving wel mogelijk gebleken. Zo heeft de gemeente Harlingen in 2015 in haar eigen beleid onder andere industrieel erfgoed (Nieuwe Tijd) rondom Harlingen aangewezen, die tevens op de FAMKE zijn overgenomen als provinciaal belang.

Binnen de verdiepingssystematiek is dus ruimte om nieuwe waarden, verwachtingen en lokale accenten.²⁰² De FAMKE omvat echter niet het volledige bodemarchief. Zo is de Nieuwe Tijd (1450 n. Chr. >) niet volledig opgenomen en zijn evenmin waterbodems (zoals de Waddenzee) gekarteerd. Het is de bedoeling dat gemeenten dienaangaande

¹⁹⁸ Schriftelijk mededeling van [REDACTED] op 24 februari 2023.

¹⁹⁹ Verordening Romte Fryslân 2014

²⁰⁰ Boshoven 2015, p 3.

²⁰¹ Boshoven 2015, p 3.

²⁰² Erfgoednota Harlingen

een zorgvuldige en eigen belangenafweging (ex. art. 3.3 Awb) maken. FAMKE kan hierdoor juridisch ook nooit beogen om het gemeentelijk – en provinciaal beleid volledig te integreren, ter vervanging van gemeentelijke instrumenten. Indien provincie en gemeente daadwerkelijk precies hetzelfde nastreven, vraagt dit van beide overheden een beleidsvisie. Een dergelijk onderbouwing ontbreekt. In bestemmingsplannen wordt nu vaak simpelweg geconcludeerd dat de FAMKE is gevolgd.

3.2 Inventarisatie van lokaal beleid

In de loop der tijd zijn er tal van (ex-) gemeenten geweest die samen met de provincie de FAMKE hebben verdiept. In het verlengde van de inventarisatie door RAAP (Boshoven 2015) is in het kader van dit onderzoek nogmaals geïnventariseerd in hoeverre de huidige 18 Friese gemeenten eigen beleid voeren naast de FAMKE. Hierbij is gekeken ten eerste gekeken naar de aan- of afwezigheid van een erfgoedverordening, archeologienota, gemeentelijke kaarten. Ten tweede is geïnventariseerd of een verdiepingsslag is uitgevoerd en of daarna direct of indirect naar de FAMKE werd verwezen in beleid en/of ruimtelijke plannen. De resultaten zijn hieronder schematisch weergegeven:

Uit de analyse van de geïnventariseerde gegevens komt naar voren dat:

- elf van de achttien gemeenten heeft meegewerkt of nog werkt aan een verdiepingsslagen.
- drie van de elf verdiepingsslagen een looptijd heeft van 8 jaar of meer.
- twee van de elf verdiepingsslagen in 2021 of later werd gestart.
- veertien van de achttien gemeenten een erfgoedverordening heeft met een archeologie paragraaf.
 - a. acht van de veertien paragrafen bevat in meer of mindere mate inhoudelijke overwegingen.
 - b. zes van de veertien paragrafen in beperkt zich tot een vangnetbepaling voor oud beleid (ex. 3.1.6 Bro).
- vier van de achttien gemeenten heeft een gedetailleerde archeologienota.
- drie van de achttien gemeenten hebben naast eigen beleid een eigen beleidskaart (Leeuwarden en Ooststellingwerf).
- twee van de achttien gemeenten (Harlingen en Sudwest-Fryslân) voeren eigen beleid en accenten (archeologienota) maar verwijzen naar de FAMKE.

In de praktijk blijkt het verankeren van verdiepingsslagen in lokaal beleid (acheologienota en/of -verordening) en vice versa dus niet eenvoudig. In bijlage 16 zijn alle verdiepingsslagen tussen 2007 en 2022 schematisch weergegeven. Alleen de gemeenten Leeuwarden, Oost- en Weststellingwerf, hebben na 2007 de gedecentraliseerde taakstelling en beleidsvrijheid opgepakt. Zij hebben een verdiepingsslag vertaald naar eigen archeologiebeleid en een statisch kaartbeeld vastgesteld ten behoeve van planvorming. De gemeenten Harlingen en Súdwest-Fryslân voeren eigen beleid naast de FAMKE. Harlingen heeft en uitsnede (FAMKE Harlingen) vastgesteld. Súdwest-Fryslân verwijst naar zowel een gemeentelijke FAMKE én de provinciale FAMKE.

De FAMKE was vanaf 2003 bedoeld als een dynamisch instrument en moest periodiek worden bijgewerkt (lees: opnieuw vastgesteld) door GS. In verband met rechtszekerheid gold dit volgens VRF 2014 specifiek voor verdiepingsslagen op basis van het samenwerkingsspoor.

In de praktijk is de FAMKE tussen 2007 en heden slechts één keer aangepast door GS. Dit was in 2015 toen uitsluitend de gemeente Harlingen opnieuw vastgesteld door GS.²⁰³ Uit de inventarisatie blijkt vermoedelijk een discrepantie tussen de beoogde dynamiek van verdiepingsslagen en de daadwerkelijke verankering. Het gebrek aan vaststelling en de wijze van juridische verankering van de FAMKE kunnen worden geïnterpreteerd als factoren die hebben bijgedragen aan het gebrek aan eigen beleid en instrumenten. De ambitie van PS dat gemeenten eigen beleid en instrumenten ontwikkelden is zodoende slechts ten dele gerealiseerd.

²⁰³ Mondelinge mededeling van [REDACTED]

3.3 Inventarisatie bestemmingsplannen

Ook zonder eigen beleid en instrumenten, kunnen gemeenten, met archeologie uit de voeten in bestemmingplannen. In aanvulling op de beperkte mate van eigen beleid, is voor dit onderzoek daarom aanvullend gekeken naar een selectie van 32 bestemmingsplannen. Deze selectie bestaat uit de grootste bestemmingsplannen in oppervlakte (veelal buitengebieden) en het nieuwste bestemmingsplan (veelal bestemmingswijziging) met archeologie per gemeente. Deze resultaten zijn verwerkt in bijlagen 19, 20 en 21. Op basis van deze inventarisatie kan het volgende worden geïnterpreteerd:

- Bestemmingsplannen buitengebied dateren gemiddeld uit 2014 (uitbijters: 2007, 2022).
- negen van de achttien gemeenten (50%) nam uitsluitend de hoge archeologische waarden over van de FAMKE.
- twee van de achttien gemeenten (11%) vulde dit aan met eigen beleid en/of resultaten uit een verdiepingsslag.
- drie van de achttien gemeenten (16%) zag geen enkele archeologie waarde en/of verwachting in haar buitengebied.
- een van de achttien gemeenten (6 %) nam archeologische verwachtingen op in haar buitengebied.
- twee van negen gemeenten met een grote hoeveelheid vuursteenvindplaatsen beschermt deze op geen enkele wijze (bijlage 22).

In de toelichting van bestemmingsplannen zijn (de)selecties vaak marginaal, onvoldoende of soms geheel niet toegelicht. In andere woorden, er kan niet worden herleid waar een selectie op berust en welke belangenafweging daaraan ten grondslag lag. Een gemeente (Opsterland) gebruikte een lopende verdiepingsslag zelfs als onderbouwing voor een uitzonderlijk marginale selectie in 2014.²⁰⁴ Deze verdiepingsslag is anno 2022 nog steeds niet verankerd in beleid. Dit zou kunnen worden geïnterpreteerd als taakverwaarlozing, in de zin van IBT.

De bestemmingsplannen buitengebied hebben destijds schijnbaar geen aanleiding gegeven voor zienswijzen. In het buitengebied worden minder ontwikkelingen beoogd. Wellicht dat het vooralsnog staand beleid, om uitbreiding van agrarische activiteiten niet te beschouwen als vergunningplichtige “ingreep”, hierbij een rol heeft gespeeld. Agrarische activiteiten kunnen archeologie *in situ* op geringe diepte wel beschadigen, door ploegen en zogenaamde sluipende bodemaantasting. De vertaling van de FAMKE naar gemeentelijk beleid lijkt daarmee meer gericht op de bescherming van hogere archeologische waarden bij ontwikkelende bestemmingsplannen (bijv. nieuwbouw). Dit was geen integrale benadering. In de nieuwe kleinere bestemmingsplannen worden sinds 2020 waarden- en verwachtingen alsnog opgenomen. Bij ontwikkelende bestemmingsplannen met daadwerkelijke bodemingreep wordt tevens vaker onderzoek uitgevoerd. Zo werd op Vlieland tussen 2007 en 2019 nooit archeologisch onderzoek uitgevoerd. Tussen 2019 en 2022 is in het dorp slechts driemaal onderzoek verricht.²⁰⁵

In de bestuurlijke aanname dat zich in het buitengebied geen enkele archeologie bevindt en het gebrek aan onderzoek, zelfs in het historische dorp, schuilt een “selffulfilling prophecy”. Uit recent onderzoek op Schiermonnikoog en Terschelling blijkt dat met een integrale (interdisciplinaire en participatieve) benadering anders naar deze leegten en leemten kan worden gekeken vanuit zowel archeologie alsmede landschapsgeschiedenis.²⁰⁶ De huidige FAMKE stimuleert onder andere de Waddeneilanden onvoldoende tot archeologiebeleid, ook voor haar waterbodems. Dit terwijl juist de Waddeneilanden een bekend toeristisch potentieel hebben en onderdeel zijn van een UNESCO-landschap. Dit lijkt een gemiste kans voor “het Ferhaal van Fryslân” en doorontwikkeling van het toeristisch potentieel. Een archeologische kaart en/of archeologiebeleid is in zichzelf geen verplichting, archeologie meewegen in het uitvoeringsinstrument (bestemmingsplan) wel. Uit de inventarisatie van bestemmingsplannen kan worden geïnterpreteerd dat het gebrek aan eigen beleid, niet wordt gecompenseerd in de grootste bestemmingsplannen. Hierdoor ontstaat het risico dat gebieden met archeologische waarden en verwachtingen ten onrechte worden vrijgegeven. Archeologisch potentieel kan onbenut worden vernietigd.²⁰⁷ *Kanttekening:* uit één interview komt naar voren dat in ieder geval één gemeente niet werkt planologische bescherming van archeologie, maar een algehele verbodsbepaling en een afwijkingsregeling. Dit valt niet te herleiden uit het moederplan.²⁰⁸

²⁰⁴ Bestemmingsplan buitengebied Opsterland, gemeente Opsterland, 2014.

²⁰⁵ ARCHIS 3 via <https://archis.cultureelerfgoed.nl/zoekenenvinden/#/kaart>, 13 november 2022

²⁰⁶ Rietman 2020 ; Honshorst 2022

²⁰⁷ Feiken et al. 2021, p. 21

²⁰⁸ zie transcriptie participant (IV)

3.4 Dynamisch verwijzen ?

Opvallend is dat de gemeenten Terschelling en Súdwest-Fryslân verwijzen naar een gemeentelijke FAMKE in opvolgende Erfgoednota's (2012 & 2021). Súdwest-Fryslân beschouwt dit als *“een door de gemeente als archeologische beleidsadvieskaart vastgestelde gemeentelijke Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE) – dit is een uitsnede van de provinciale FAMKE voor het gemeentelijk grondgebied – dient daarbij als basis voor bestemmingsplannen”*.²⁰⁹ ²¹⁰ ²¹¹ Op de website van de gemeente Súdwest-Fryslân wordt echter rechtstreeks verwezen naar de provinciale FAMKE.²¹²

Volgens art. 21 van de Erfgoedverordening (2021) zou de “gemeentelijk uitsnede” opnieuw door de Raad zijn vastgesteld. Dit volgt niet uit de behandeling en/of bijlagen bij het raadsvoorstel op 18 november 2021. Ook de voorgaande nota (2012) stelde dat de gemeentelijke FAMKE werd vastgesteld door het College maar niet de Raad. In bestemmingsplannen en voorontwerpen (2012 – heden) wordt tekstueel eveneens verwezen naar een uitsnede, maar visueel naar de dynamische provinciale FAMKE. Het voorontwerp Bestemmingsplan Buitengebied Súdwest-Fryslân II verwijst enerzijds naar de “uitsnede van de provinciale FAMKE” maar stelt anderzijds dat de FAMKE geen statische kaart is. Voor het hele buitengebied geldt of “waarde-archeologie I” (streven naar behoud en waarderend onderzoek) of “waarde-archeologie II” (karterend onderzoek en quickscan). In ruimtelijke plannen zijn beide “waarden” gekoppeld aan dezelfde elementen en structuren. De “waarde archeologie I” verbindt de waarde, terwijl “waarde-archeologie II” deze elementen uitsluit. Dit betekent dat de “waarde-archeologie II” niet voor een specifieke locatie geldt maar voor het gehele buitengebied uitgezonderd “waarde-archeologie I. Dit roept de vraag op in hoeverre het nog fungeert als gebiedsspecifiek aanduiding (zie bijlage 25). Deze waarde-archeologie II zou beleidsmatig kunnen volgen uit de “gemeentelijke FAMKE”, maar deze werd niet aangetroffen bij de regel, toelichting, archeologienota en/of erfgoedverordening en/of de raadsbesluiten.

Hierdoor lijkt het op een dynamische verwijzing. Volgens art. 3.1.2 Bro kan een gemeente ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening in een bestemmingsplan regels opnemen waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. De “gemeentelijke FAMKE” wordt dynamisch genoemd, maar bestaat niet als zodanig. Dat verdient per definitie geen schoonheidsprijs. Deze verwijzing kan daarom worden geïnterpreteerd als een “dynamische verwijzing” naar de provinciale FAMKE. De verdiepingsslag met de fusiegemeente Súdwest-Fryslân loopt echter sinds 2014. De FAMKE bevat momenteel juridisch dus (nog) geen gemeentelijke input van Súdwest-Fryslân, Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de bestemmingsplanregels, afhankelijk zijn gesteld van de beleidsadviezen op de FAMKE, die zich baseren op het archeologisch belang (art. 4.1 Wro) van de provinciale overheid. De gedecentraliseerde democratische (art. 3.1 – 3.4 Awb) én archeologische taakstelling van de gemeente (Erfgoedwet) lijkt verder te strekken dan provinciaal belang. Dynamisch verwijzen zou in strijd kunnen zijn met rechtszekerheid en/of de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is ter beoordeling van de ABRvS. Volgens de vaste rechtspraak (ABRvS) was een dynamische verwijzing in een regulier bestemmingsplan lange tijd niet toegestaan, behalve voor parkeerregels en mits voldoende helder (ECLI:NL:RVS:2015:1862). Bestemmingsplannen met voldoende rechtszekerheid moeten burgers duidelijkheid bieden welke regels gelden voor een bepaald gebied.

Op 27 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2388) heeft de ABRvS overwogen dat indien bij de vaststelling van een bestemmingsplan gebruik maakt van de bevoegdheid om regels te stellen met een open norm, dit voldoende concreet en objectief begrensd moet zijn. Dit hangt af van de omstandigheden van het geval, wetende:

1. de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm en de beleidsregels zien;
2. het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm;
3. de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur, en;

²⁰⁹ Toelichting bij Erfgoedverordening Súdwest-Fryslân

²¹⁰ Erfgoednota 2021-2027, Súdwest Fryslân, p. 78

²¹¹ Erfgoedverordening Súdwest-Fryslân

²¹² Archeologie, Súdwest-Fryslân, sudwestfryslan.nl/onderwerp/archeologie/

4. de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet. Daarbij is ook van betekenis op welk facet van een goede ruimtelijke ordening de open norm betrekking heeft en wat de aard en omvang van de effecten ervan voor de omgeving zijn.

Concreet betekent dit dat er discrepantie bestaat tussen de dynamiek die de FAMKE nastreeft en de beperkte ruimte voor dynamische instrumenten binnen de ruimtelijke verbeelding en regels in het ruimtelijk plan. Met name punt 2 en 3 kunnen ook relevant zijn voor de huidige figuur waarbinnen interbestuurlijk wordt gewerkt. De FAMKE is *de jure* niet een gemeentelijke, maar provinciale norm én tevens vaak de enige norm voor archeologische monumentenzorg. Daarover heeft de ABRvS (ECLI:NL:RVS:2012:BV8818) reeds een juridische kanttekening gemaakt en de RCE zich ook uitgesproken over gevolgen voor onderzoek. In dat licht mag ook worden afgevraagd of provincie en gemeente ten principale wel dezelfde belangen hebben om te werken met een dergelijk figuur.

Met name het “dynamisch verwijzen” naar provinciaal beleid verdient aandacht. Een initiatiefnemer in Súdwest-Fryslân die archeologisch onderzoek moet bekostigen, zal niet kunnen herleiden of de dubbelbestemming waaruit de onderzoeksplicht voortvloeit, is gebaseerd op een eigen Raadsbesluit of provinciaal beleid (PS, 2004). Het ontbreken van een kaartbeeld bij een gemeentelijke verordening kan in zichzelf kan al leiden tot onverbindendheid.²¹³ Bijkomende complicerende factor is dat ook de FAMKE geen onderdeel is van de VRF 2011 en 2014 en “slechts” werd gefixeerd.

3.5 Jurisprudentie

Blijkens een bevraging van de rechtspraak van de ABRvS tussen 2007 en 2022 [zoektermen: FAMKE, archeologie] is met enige regelmaat in Friesland geprocedeerd over bestemmingsplannen, waarbij archeologische waarden en verwachtingen ter discussie zijn gesteld. In deze uitspraken werd of (1) gesteld dat gemeenten onvoldoende rekening is gehouden met archeologie, of (2) verzette men zich tegen een dubbelbestemming “waarde-archeologie” of (3) tegen een onderzoeksplicht. In alle gevallen gaat het om marginale toetsing. Dit betekent dat een rechter alleen nagaat of de gemeente een besluit in redelijkheid, gelet op alle betrokken belangen had mogen nemen. De rechter kijkt hierbij alleen naar de totstandkoming van het besluit, maar niet naar de inhoud van het besluit zelf.²¹⁴ Als rechtvaardiging van een dubbelbestemming (4) en/of een onderzoeksplicht (5) volstond de onderbouwing van de FAMKE als motiveringsplicht van het bevoegd gezag.

Uit de jurisprudentie kan daarmee worden opgemaakt dat de huidige wet- en regelgeving (zgn. ruimtelijk spoor) zich in beginsel niet verzet tegen de huidige verhouding, waarbij gemeenten in bestemmingsplannen hun besluitvorming op de (dynamische) FAMKE baseren.²¹⁵ In één uitspraak (ECLI:NL:RVS:2012:BV8818) werd een rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE vernietigd door de ABRvS. Appellant verzet zich tegen een nieuwe bestemming “wonen” op een naburig perceel in een bestemmingsplan. Appellant heeft een zienswijze (2.9.1) ingediend, mede omdat de locatie van de beoogde woningen, geen rekening hield met een beschermd archeologisch gebied, door geen nadere voorwaarden ter bescherming van archeologie op te nemen. De gemeenteraad (2.9.2) meende dat de oppervlakte van de bodemingreep (150 m²) kleiner was dan de aanbeveling op de FAMKE (500 m²) om nader onderzoek te verrichten. De raad zag daarom geen reden om als bevoegd gezag, een archeologisch vooronderzoek te verlangen, noch als vergunningverlener om archeologie in de planregels op te nemen. De rechtsvragen die vervolgens voorlagen bij de ABRvS is zodoende:

1. Bestaat er geen aanleiding om nader archeologisch onderzoek te verrichten of nadere voorwaarden omtrent archeologische waarden in de planregels op te nemen, indien de bouwvlakken kleiner zijn dan de aanbeveling van de FAMKE om onderzoek uit te laten voeren?
2. Kan een gemeenteraad in redelijkheid en gelet op alle belangen, besluiten om af te zien van voorwaarden ter bescherming van archeologie in een bestemmingsplan, wanneer ingreep kleiner is dan de vrijstellingsgrens die de FAMKE adviseert?”

²¹³ ECLI:NL:RBOBR:2017:455

²¹⁴ ‘bestuursrechter toets voortaan indringerder aan het evenredigheidsbeginsel’, stijladvocaten.nl, 2022.

²¹⁵ ECLI:NL:RVS:2009:BK5866, ECLI:NL:RVS:2022:961, ECLI:NL:RVS:2012:BV8818, ECLI:NL:RVS:2012:BY1743, ECLI:NL:RVS:2017:1372, ECLI:NL:RVS:2018:1397, ECLI:NL:RVS:2021:2077, ECLI:NL:RVS:2021:1841, ECLI:NL:RVS:2010:BN8586, ECLI:NL:RVS:2022:961

De ABRvS komt tot de volgende overweging: “De door de raad naar voren gebrachte motivering dat slechts aanleiding bestaat voor nader onderzoek indien de ingreep meer dan 500 m² omvat, is naar het oordeel van de Afdeling evenwel onvoldoende om in dit geval daarvan af te zien.

Daartoe overweegt de Afdeling dat het provinciale beleid niet uitsluit dat nader onderzoek bij kleinere ingrepen dan 500 m² wordt uitgevoerd en dat volgens het beleid gronden met de aanduiding “Middeleeuwen” een hoge archeologische verwachtingswaarde hebben. Gelet hierop had de raad niet zonder nadere motivering zich op het standpunt kunnen stellen dat nader onderzoek niet noodzakelijk was.”

Het betoog van appellant slaagt. Uit de overweging van de ABRvS kunnen drie (objectieve) criteria worden gedestilleerd hoe de FAMKE zich verhoudt tot gemeentelijk beleid:

- a) Een aanbeveling in het provinciaal beleid kan onvoldoende motivering zijn om af te zien van nader archeologisch onderzoek.
- b) Het provinciale beleid sluit niet uit dat nader onderzoek bij kleine ingrepen wordt uitgevoerd bij hoge archeologische verwachtingswaarden.²¹⁶
- c) Een gemeenteraad mag niet zonder motivering stellen dat archeologisch onderzoek niet noodzakelijk is op basis van provinciaal beleid.

Eenzijds kan uit deze uitspraak worden geïnterpreteerd dat de aanbevelingen op de FAMKE niet ongemotiveerd mogen worden gebruikt. Anderzijds kan uit deze uitspraak worden geïnterpreteerd dat specifiek bij een hoge archeologische verwachtingswaarde, het onzorgvuldig is om op basis van de vrijstellingsgrenzen op de FAMKE een plangebied zondermeer vrij te geven. Dit kan leiden tot vernietiging van een besluit ex. art. 3:46 Awb. In het onderhavige geval bleek ter zitting, dat bij het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden geen archeologische waarden zijn aangetroffen. Daarom heeft de ABRvS het besluit in stand gelaten.⁴²

Uit jurisprudentie volgt dat gemeenten een plicht hebben om kennis van het bodemarchief te vergaren om tot relevante feiten en belangenafweging (art. 3:2 Awb) te komen, om rekening houden met aanwezige of verwachte archeologische monumenten in een bestemmingsplan. Deze onderzoeksplicht bestaat volgens de bestuursrechter, op basis van de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2003-2004, 29 259, nr. 3, blz. 46) uit een studie van kaartmateriaal en indien nodig aanvullende proefboringen of proefsleuven. Dit betekent dat het raadplegen van een kaart (bijv. de FAMKE) kan volstaan als deze recht doet aan de huidige kennis over de relatie tussen landschap en de ligging van archeologische vindplaatsen.²¹⁷

In 2016 werd nogmaals door de ABRvS benoemd dat een gemeente hierin grote vrijheid heeft, zelfs bij het verstoren van bekende archeologische waarden. Van belang is dat gemotiveerd moet worden hoe is tegemoetgekomen aan het archeologische belang. Het maken van selecties is toegestaan zolang de gehanteerde belangenafweging niet onbegrijpelijk of onredelijk is.²¹⁸ In het onderhavige geval verzet appellant zich tegen het ontbreken van een archeologische dubbelbestemming op een naburig erf. Het beroep ziet uitsluitend hierop. De ABRvS heeft zich dus niet gebogen over het geheel ontbreken van archeologische dubbelbestemmingen in het bestemmingsplan. Wel heeft de gemeente ter zitting gesteld, dat zij simpelweg de aanbevelingen van de provincie heeft opgevolgd. Dit komt vermoedelijk mede omdat FAMKE (nog steeds) de enige informatiebron is ten aanzien van archeologie op Ameland. Dat de ABRvS het besluit op dit punt vernietigt, omdat de gemeente kennelijk tot een eigen motivering (lees: afweging) had moet komen, kan veelzeggend zijn.

De meeste vernietigingen door de Nederlandse bestuursrechter vinden plaats wegens schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en specifiek het motiveringsbeginsel. Ook in gevallen dat het bestuur, een inhoudelijke wetsbepaling had geschonden, kiest de Afdeling nogal eens voor vernietiging wegens een motiveringsgebrek. In plaats van te oordelen dat het bestuur in strijd met de wet had gehandeld, volstond de Afdeling dan met het oordeel dat het bestuursorgaan onvoldoende had gemotiveerd dat aan de wettelijke vereisten voor bevoegdheidsuitoefening

²¹⁶ Mogelijk baseerde de ABRvS de term “hoge verwachtingswaarden” op een verouderde uitsnede in het bestemmingsplan uit 2002 (bijlage 23/24)

²¹⁷ Raad van State 9 december 2012, ECLI:NL:RVS:2009:BK5866

²¹⁸ Rb. Den Haag 15 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:1444

was voldaan.²¹⁹ In artikel 3:46 Awb staat dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivatie. Het feit dat de ABRvS zich ondanks een marginale toets uitlaat over hoe de aanbevelingen op de FAMKE moeten worden geïnterpreteerd door een gemeente, kan een aanwijzing vormen dat de meervoudige kamer evenwel heeft opgemerkt dat de gemeente geheel geen planregels heeft opgenomen t.a.v. archeologie in strijd met art. 38a Monumentenwet en bovendien geen eigen beleid voert. De uitspraak van de ABRvS moet dan worden geïnterpreteerd als kritiek op het gemeentelijk beleid. Oftewel dat de gemeente in brede zin meer had kunnen ondernemen. Maar zeker is dit niet.

3.6 Commentaar van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

De RCE heeft de bovenstaande uitspraak in 2019 van commentaar voorzien. De RCE interpreteert uit de uitspraak dat de gemeente met dit [archeologie]beleid onvoldoende heeft gemotiveerd waarom nader onderzoek niet nodig is. De gemeente had meer moeten ondernemen dan in het provinciale beleid geadviseerd wordt.²²⁰

In dit “bestemmingsplan Hollum” (vastgesteld 14 december 2009) staat dat de provincie Fryslân een toetsende rol heeft en in dit kader de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE) opgesteld. In de toelichting staat niet meer dat voor de bestaande kern een conserverende regeling is opgenomen, waardoor de bestaande situatie wordt vastgelegd. Maar zonder archeologie.²²¹ In de bijlage van de toelichting is een uitsnede van de FAMKE uit 1 november 2002 opgenomen, maar niet vertaald naar beleidsregels voor archeologie (dubbelbestemming archeologie).²²² Blijkens de reactienota adviseerde de dienst van de provincie Fryslân, dat volgens de huidige FAMKE het hele ontwikkelgebied voor archeologische bescherming in aanmerking kwam.

Hierbij is tevens aanbevolen om bij beoogde ingrepen binnen het bestemmingsplan van meer dan 500 m² een karterend booronderzoek uit te voeren.²²³ De gemeente heeft blijkens de reactienota dit advies naast zich neergelegd omdat er geen grootschalige ontwikkeling (meer) werd beoogd.²²⁴ Daarnaast heeft ook appellant de raad gewezen dat de locatie van de twee beoogde woningen deel uitmaakt van een beschermd archeologisch gebied. Hierop heeft de raad evenmin gereageerd.²²⁵ De interpretatie van RCE dat de gemeente Ameland meer had moeten ondernemen dan in het provinciaal beleid geadviseerd is dus maar een deel van het probleem. In de praktijk heeft de gemeente Ameland de provinciale aanbevelingen naast zich neergelegd en geen waarden en verwachtingen opgenomen, ondanks een wettelijke verplichting daartoe. Omdat archeologie hierdoor geheel niet planologisch is beschermd, geldt nu formeel de vangnetbepaling voor archeologie (art. 29) in de Erfgoedverordening Ameland (2016). Blijkens ARCHIS is in Hollum tussen 2009 en heden geen enkel archeologisch onderzoek uitgevoerd.²²⁶ Alleen al bij de actuele bekendmakingen staan momenteel vijf verleende vergunningen en zijn er zes nieuwe vergunningen aangevraagd, waaronder de bouw van een woning, recreatiewoning en centrumgebouw.²²⁷

De RCE lijkt in haar interpretatie over de inspanning van de gemeente Ameland ook niet consequent. De RCE had in 2015 al vastgesteld dat het merendeel van de Friese gemeenten naar de FAMKE verwijst en geen eigen archeologische kaart voert, maar heeft hier destijds geen probleem en/of risico in gezien.²²⁸ De FAMKE werd in 2017 door de RCE inhoudelijk beschouwd als een equivalent van een gemeentelijke archeologische beleidskaart, in zoverre dat actuele archeologische waarden en verwachtingen voldoende aan bod komen.²²⁹ De juridische praktijk blijkt weerbarstiger. Uit deze uitspraak blijkt dat het realiseren van eigen beleid en eigen instrumenten, zoals ook PS toentertijd beoogde, zinvol is.

3.7 Beleidsadviezen en richtlijnen voor onderzoek

De RCE liet zich in 2021 ook kritisch uit over de koppeling tussen verwachtingswaarden en beleidsadviezen, waar gemeenten ook veelvuldig gebruik van maken.²³⁰ De RCE bedoelt hiermee dat de provincie in de FAMKE-adviezen

²¹⁹ Verheij, Van grensrechter naar geschilbeslechter, een evolutie in de Nederlandse bestuursrechtspraak, BJU.

²²⁰ Romeijn & Roorda 2017, p. 21

²²¹ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0060.020203-VA01/r_NL.IMRO.0060.020203-VA01.html

²²² https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0060.020203-VA01/t_NL.IMRO.0060.020203-VA01.pdf

²²³ Advies Commissie van Overleg bij ontwerp-BP Hollum 2007, d.d. 27 mei 2008.

²²⁴ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0060.020203-VA01/tb_NL.IMRO.0060.020203-VA01_bijlage10.pdf

²²⁵ Raad van State 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8818

²²⁶ ARCHIS 3, archis.cultureelerfgoed.nl

²²⁷ ‘bekendmakingen’, via sociaaldomeinameland.nl (d.d. 10 november 2022).

²²⁸ Van Doesburg 2017, p. 6

²²⁹ Boshoven 2014, p. 13

²³⁰ Feiken et al. 2021, p. 21 n

en handleiding specificaties meegeeft over de wijze van onderzoek of welk type onderzoek (methode, techniek en strategie) wenselijk of verplicht is. De RCE werpt de vraag op of de beleidsadviezen het wel mogelijk maken om 'nieuwe' vindplaatsen te ontdekken, omdat onderzoek zich op plekken met hoge verwachtingen richt. De RCE meent dat de voorgeschreven methodiek te algemeen is. Het gaat niet alleen om de locatie en de vrijstellingsgrens (bijv. 50 m²), maar ook om de diepteligging van archeologische resten. Bijvoorbeeld in de top van het dekzand. Veel gemeenten volgen volgens de RCE de FAMKE bij inventariserende archeologische onderzoeken. Zij voeren hierdoor in sommige gevallen het [minimum] aantal boringen per hectare uit die de FAMKE voorschrijft. De RCE meent dat de huidige versie van de FAMKE voor veldonderzoek specifieke methoden, technieken en strategieën voor, waarbij er een sterke focus ligt op booronderzoek en een standaard aantal boringen per hectare.

De RCE stelt dat door het expliciet voorschrijven van een beperkte methodisch-technische standaardset voor vooronderzoek, een flexibele benadering (maatwerk) van het archeologisch onderzoek wordt verhinderd. Een stap waarbij prospectiekenmerken worden vertaald naar de meest effectieve onderzoeksmethoden, -technieken en -strategieën (bijv. proefputten) zijn (nog) niet geïntegreerd in FAMKE volgens de RCE. De RCE stelt bovendien dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met kleine en grote vindplaatsen en fenomenen buiten nederzettingen (zoals brandlagen, en akkerlagen). De RCE stelt (p. 20) enerzijds een snelle analyse van de beleidskeuzes en voorgeschreven richtlijnen, maar verbindt daar wel de verstrekkende conclusies aan (p. 21). Namelijk dat gebieden mogelijk onterecht worden vrijgegeven. Hierdoor worden bestaande ideeën over de aard en spreiding van archeologische resten niet getoetst. Dit geldt specifiek gebieden voor waarvan per definitie al weinig archeologische kennis was. Zonder grondige analyse van planvorming én besluitvorming bij daadwerkelijke ingrepen kan niet zondermeer worden geconcludeerd dat de beleidsadviezen op de FAMKE daadwerkelijk verband houden met een beperkte kenniswinst. De RCE nuanceert dit pas later, door te stellen dat in Noord-Nederland weinig (grootschalige) planologische ontwikkeling plaatsvindt. Daarnaast bevinden archeologische resten onder klei of veen zich vaak op grotere diepte. Waardoor door een beperkte diepte en/of archeologievriendelijk bouwen een opgraving en/of proefsleuven niet noodzakelijk zijn.²³¹

Het klopt dat de onderzoeksrichtlijnen op de FAMKE momenteel spreken van "moeten". Bijvoorbeeld: *"Dit archeologisch onderzoek moet bestaan uit minimaal zes boringen per hectare, met een minimum van zes boringen per plan, waarbij duidelijk wordt of er vindplaatsen in het plangebied aanwezig zijn."*

Dit zou de indruk kunnen wekken dat het gaat om een voorschrift. Juridisch kan van een (dwingend) voorschrift geen sprake zijn. Dat volgt uit de terminologie "advies" en "aanbevolen", waarbij bovendien wordt aangegeven dat het gaat om een minimumrichtlijn.²³² Het is daarmee de vraag of het "voorschrift" het probleem is of het gegeven dat de bevoegde overheid (veelal gemeenten) en gecertificeerde archeologische bedrijven geen nadere invulling te geven aan het advies, laat staan maatwerk. De bovenstaande conclusies van de RCE moeten daarmee worden geïnterpreteerd binnen een inhoudelijk kader over prehistorische vindplaatsen in Noord-Nederland.

Dit neemt niet weg dat een gebrek aan juridische vaststelling, verankering en toelichting op de FAMKE en de aard van het samenwerkingsspoor (verdiepingsslagen) hierbij een rol kunnen spelen. Het is immers de informatiepositie van gemeenten en archeologische bedrijven, die leidde tot een vermoedelijke misinterpretatie.

3.2 Wat betekent de verhouding tussen de FAMKE en gemeentelijk beleid voor de huidige functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling?

De FAMKE is schijnbaar niet als "regel" bedoeld, maar wel "regelend" neergelegd, uitgevoerd en opgevat door gemeenten, de RCE en archeologische bedrijven. Dit zou een probleem kunnen vormen voor de huidige functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling.

3.2.1 Huidige functionaliteit

De huidige functionaliteit wordt door de huidige juridische ondersteuning uitsluitend beschouwd als een informatiebron om rekening te houden met provinciaal belang. Deze functionaliteit staat onder druk omdat de beleidsadviezen, geen locatiespecifieke informatie geven. Archeologische adviseurs hebben in de praktijk moeite om informatie te herleiden.

²³¹ Feiken et al. 2021, p. 21

²³² Archeologische kaart FAMKE, fryslan.frl, 7 december 2022

In dit onderzoek is tevens aangedragen op basis van de wet- en regelgeving, interpretatie en uitwerking in de praktijk dat opvolging van de beleidsadviezen wordt beoogd. Deze functionaliteit staat eveneens onder druk. De reden hiervoor zijn als volgt:

1. De FAMKE is nooit volwaardig onderdeel gemaakt van de verordening, maar gefixeerd. Hierdoor is de aard – en omvang van het bestuurlijk besluit (PS) moeilijk of niet te herleiden.
2. De wijzigingsbevoegdheid is gekoppeld aan kaarten bij de verordening maar de FAMKE zelf niet. Hierdoor is het onduidelijk hoe ver de wijzigingsbevoegdheid van GS rijkt.
3. De werking van de FAMKE is verspreid over de structuurvisie, verordening en een notitie inwerkingtreding in regels en toelichten. Hierdoor vergt het langdurig onderzoek om de werking te doorgronden.
4. Op basis van de analyse van beleidsinstrumenten op lokaal niveau volgen aanwijzingen dat de FAMKE wel leidt tot versterking van provinciaal belang, maar niet tot een vertaalslag in eigen beleid.

Dit is niet alleen het gevolg van de FAMKE. Wet- en regelgeving verzet zich simpelweg niet tegen het gebruik van FAMKE als enige bron, ook onverdiept.²³³ Provincie en gemeenten kunnen zich desalniettemin ook het oordeel van de ABRvS en de kritiek van de RCE verwerken in de huidige functionaliteit in het licht van drie doelen geïdentificeerd om hier toekomstige invulling aan te geven:

- *gemeenten blijven ondersteunen bij archeologie in ruimtelijke ordening.*

Bij het ondersteunen van gemeenten moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de FAMKE als informatiebron en de bescherming van provinciaal belang. De aard van beleidsadvieskaart en wijze van verankering (VRF, notitie inwerkingtreding) dragen mogelijk bij aan een situatie waarbij de FAMKE vaak de enige gemeentelijke informatiebron is voor bestemmingsplannen. De taakstelling en motiveringsplicht van gemeenten strekt verder bij planologie en bevoegd gezag.

- *gemeenten actiever aanzetten tot (inter)bestuurlijk ambtelijk overleg.*

Gemeenten die meewerkten aan het samenwerkingsspoor (verdiepingsslagen) hebben praktisch-juridisch moeite om dit te verankeren in eigen beleid. Dit komt door de taakstelling en de inrichting van het ruimtelijk spoor (wro-wabo). De huidige samenwerking resulteert mogelijk in ondoorzichtige verwijzingsconstructies, ten koste van de rechtszekerheid. Daarnaast sluit de wet- en regelgeving en provinciale verankering niet uit dat een substantieel deel van de gemeenten, de FAMKE niet wenst te verdiepen, geen eigen beleid voert, maar wel voldoet aan de marginale toets.

- *waar nodig (inhoudelijk) interbestuurlijk toezicht beperken dan wel versterken.*

Zowel te veel als mede te weinig beleidsvrijheid kunnen aanleiding geven voor meer (inter)bestuurlijk toezicht. De kritiek van de ABRvS en RCE zijn geen inhoudelijke maar procesmatige kritieken op de werkwijzen en gebrek aan motivering door gemeenten. In beide gevallen speelt provinciaal beleid hierbij een rol.

Deze kritieken zouden kunnen worden geïntegreerd in een nieuwe werkwijze. In bestemmingsplannen zijn aanwijzingen gevonden dat lopende verdiepingsslagen als argumenten dienen voor het *niet* verankeren van archeologie.

3.2.2 Werkwijze provincie

Uit dit onderzoek volgt dat er verschillende praktisch-juridische knelpunten zijn geïdentificeerd in verschillende deelaspecten. De betekenis van de uitkomsten voor de huidige werkwijze is momenteel niet vast te stellen. De werkwijze is onderdeel van de ambtelijke uitvoering namens GS. Uit het onderzoek blijken echter onduidelijkheden in de besluitvorming over de FAMKE bij de VRF 2011 en VRF 2014 door PS. De VRF 2014 is als regeland bij de structuurvisie “Grutsk” zowel een verbetering én uitwerking van de VRF 2011. Dit betekent dat vormfouten in de

²³³ Kamerstukken II 2006/29259, D

definities, toelichting kunnen doorwerken. Het feit dat de wijzigingsbevoegdheid (GS) geldt voor kaarten bij de verordeningen schept eveneens onduidelijkheid. Daarnaast is onduidelijk of de “notitie inwerkingtreding” (GS) wel uitvoering geeft aan de FAMKE als zuivere informatiebron, zoals zij volgens de juridische ondersteuning zou zijn bedoeld, maar in de praktijk niet wordt geïnterpreteerd. Bij het samenwerkingsspoor kan worden afgevraagd of het bij gemeenten het gewenste effect geeft, mede in het licht van de kritieken van de ABRvS en de RCE.

In essentie hebben een “mag-dat-vraag” (deelvraag 1) en een “werkt-dat-vraag” (deelvraag 2.1, 2.2, 2.3) een nieuwe “mag-dat-vraag” opgeroepen. Deze geschetste problematiek hangt mogelijk samen met een bestuurlijke afweging en/of bestuurlijk risico. Dit is ter beoordeling van de afdeling Bestuurszaken en de gedeputeerde. Het ligt niet op de weg van de hbo-jurist om hier uitspraken over te doen, anders dan dat het praktisch-juridisch eerst noodzakelijk is om nu duidelijkheid te scheppen. Gezien de opgaven in de omgevingswet en staat van archeologie in Friesland en functionaliteit van de huidige FAMKE dienaangaande ligt bestuurlijke herijking op de weg.

3.2.3 Werkwijze gemeenten

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ABRvS en de RCE aangegeven dat gemeenten en gecertificeerde archeologische bedrijven de FAMKE mogelijk als regels opvatten. Uit de inventarisatie en analyse van gemeentelijk beleid volgt bovendien dat de verankering van verdiepingsslagen mogelijk samengaat met mogelijke onvolkomenheden in verankering en/of risicovolle dynamische verwijzingen in bestemmingsplannen, alsmede tekortkomingen in archeologische regels.

Omdat de provincie betrokken was bij het samenwerkingsspoor en tevens interbestuurlijk toezichthouder op het proces, is het noodzakelijk om voorlichting voor gemeenten te organiseren. Veronderstelde tekortkomingen in verankering en/of archeologische bestemmingsplannen kunnen nog worden hersteld door gemeenten voor inwerkingtreding van de Ow. Gemeenten kunnen worden geattendeerd op de volgende bevoegdheden en/of instrumenten:

- een wijzigingsbevoegdheid in een individueel bestemmingsplan (indien opgenomen t.a.v. archeologie).
- partiële herziening archeologie (parapluplan).

Met de bovenstaande instrumenten kunnen ruimtelijke regels worden gerepareerd. Dit is aan gemeenten zelf. Als alternatief van ruimtelijke plannen, kan daarnaast eventueel beleid worden geformuleerd en verordend. Hierbij moet worden gedacht aan:

- een archeologienota
- een waarde- en verwachtingenkaart.

Hierin mogen met het oog op de Omgevingswet geen ruimtelijke regels meer worden gesteld. Maar het kan wel bijdragen om buiten ruimtelijke plannen een normstellend kader te stellen t.a.v. archeologie. Zo kunnen bijvoorbeeld de onderzoeksstrategieën worden toegelicht en belangen worden toegelicht. De derde deelvraag strekt ertoe om die duidelijkheid te scheppen over de kansen, beperkingen, wensen en behoeften bij gemeenten.

Conclusie (functionaliteit)

Het Verdrag van Valletta is neergelegd in de Erfgoedwet en wordt uitgevoerd door provincie en gemeenten binnen het ruimtelijk spoor (Wro-Wabo). De huidige FAMKE is doorontwikkeld vanuit een toetsinstrument met beleidsadviezen en stelt eisen aan gemeentelijke ruimtelijke plannen op grond van provinciaal belang (art. 4.1 Wro). Dit is uitgewerkt in de structuurvisie “Grutsk op ‘e Romte”, Verordening Romte Fryslân 2014 en “notitie inwerkingtreding verordening Romte”. De structuurvisie wenst opvolging van de FAMKE. De FAMKE is echter niet als regel verordend, maar het “rekening houden” met de FAMKE wel. Hoewel aan de FAMKE een speciale regel is gewijd, maakt zij geen onderdeel uit van de VRF 2014 of haar bijlagen. De FAMKE is daarmee enerzijds slechts een informatiebron, maar anderzijds als relatief streng regime neergelegd in de “notitie inwerkingtreding” bij afwijking van de FAMKE. De FAMKE is *de jure* een informatiebron, maar *de facto* niet. Hierdoor ontstaat een ambivalentie in provinciaal beleid. Wanneer de FAMKE wordt gevolgd is geen vooroverleg noodzakelijk. De verdiepingsslagen die hieraan ten grondslag liggen, lopen relatief lang en kunnen in de praktijk moeilijk worden verankerd. Eigen beleid blijft hierdoor vaak uit of bevat riskante

“dynamische verwijzingen” ten koste van transparantie en rechtszekerheid. Gemeenten die geen ambities hebben voor eigen beleid noch een verdiepingsslag, kunnen met de FAMKE zowel voldoen aan provinciaal belang én de bestuurlijke toets (ABRvS). Dit gaat ten koste van eigen archeologiebeleid en onderzoeksrichtlijnen volgens de ABRvS en de RCE. De bestuurlijke ambities die ten grondslag liggen aan de VRF 2011, VRF 2014 en OVO zijn nog steeds dat:

- gemeenten archeologisch beleid én bijbehorende instrumenten ontwikkelen.
- vastgestelde archeologische terreinen door wetgeving én planologisch zouden worden beschermd.
- De FAMKE een belangrijk instrument is voor de uitvoering van provinciaal beleid.
- De FAMKE gemeenten en initiatiefnemers van archeologische informatie voorziet.²³⁴

De huidige praktijk leert dat met het huidige samenwerkingsspoor het (te) lang duurt om bovenstaande doelen te realiseren en leidt tot mogelijk ondoorzichtige en/of onwenselijke keuzes en verankering bij gemeenten. De FAMKE als informatiebron lijkt er in combinatie met de “notitie inwerkingtreding” toe te leiden dat gemeenten te weinig ondernemen en daar ook niet toe kunnen worden aangezet. Gezien de bestuurlijke aard van de vermoede problematiek kunnen vanuit een praktisch-juridisch (lees: ambtelijk) perspectief momenteel geen uitspraken worden gedaan over werkwijze en doorontwikkeling. Wel kan in algemene zin worden geconcludeerd dat de FAMKE als informatiebron maar deels functioneert binnen de doelen van team archeologie:

- gemeenten blijven ondersteunen bij archeologie in ruimtelijke ordening.
- gemeenten actiever aanzetten tot (inter)bestuurlijk ambtelijk overleg.
- waar nodig (inhoudelijk) interbestuurlijk toezicht beperken dan wel versterken.

Immers als informatiebron informeert de FAMKE te beperkt. De huidige verankering, meer specifiek de ‘notitie inwerkingtreding’ houdt gemeenten zonder beleid, instrumenten en/of verdiepingsslag zelfs uit de wind. Omdat het samenwerkingsspoor een en ander mogelijk maakt, kan interbestuurlijk toezicht achteraf ingewikkeld. De FAMKE blijkt minder dynamisch dan verondersteld. Gezien de jurisprudentie en praktische uitwerking van de FAMKE-werkwijze, dient de noodzaak voor het werken met een dergelijke figuur beter worden toegelicht. Vanuit de taakstelling van team archeologie, lijkt de juridisch-praktische verhouding tussen de FAMKE en gemeentelijk beleid, een ambitieuzer beschermingsregime in de weg te staan op provinciaal én gemeentelijk niveau. De stand van zaken vraagt dan ook om een bredere discussie over het bestuurlijke draagvlak voor archeologie bij Friese overheden.

3.3 Hoe verhoudt de FAMKE zich onder de Omgevingswet tot (afwijkend) gemeentelijk archeologiebeleid?

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan hoe de FAMKE zich verhoudt tot gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet. De positie van de FAMKE binnen het stelsel Omgevingswet is in de inleiding van dit onderzoek aan bod gekomen. De onduidelijkheden die zijn aangestipt in de eerste deelvraag en de voorgaande paragrafen werken door bij concretiseren van de verhouding tussen FAMKE en gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet in deze paragraaf.

3.3.1 Integrale (provinciale) aanpak

De Omgevingswet streeft naar een integrale aanpak met minder regels en meer in- en overzicht. Het proces van ruimtelijke ordening moet sneller en beter. De leefomgeving en initiatieven staan daarbinnen centraal, met meer ruimte voor maatwerk en specifieke duurzame en lokale initiatieven. Dit leidt tot minder regeldruk, meer betrokkenheid en vertrouwen van burgers. Dit bevordert de toekomstige kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft zes instrumenten en één digitaal systeem (DSO). Deze paragraaf belicht de relatie tussen de FAMKE en gemeentelijk beleid. Zodoende ligt het accent op de provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening in relatie tot het (gemeentelijk) Omgevingsplan.

De verhouding tussen de gewenste integrale aanpak en de huidige praktijk lijkt moeizaam. Met name in de verhouding tussen de FAMKE in de relatie OVO – Omgevingsplan kunnen problemen worden voorzien. Het inzicht en overzicht is momenteel beperkt omdat de strategie, uitleg en beleidsoverwegingen zijn verspreid. De uitvoering

²³⁴ provincie Fryslân, *Streekplan Fryslân 2007*, p. 99

berust op de structuurvisie, werd geregeld in de verordening en verfijnd in een “notitie inwerkingtreding” en handleiding. FAMKE werd echter nooit onderdeel van de regels, waardoor haar status vragen oproept. Door het ontbreken van een integrale beleidslijn is het ingewikkeld om de aard – en omvang van bestuurlijke besluiten (PS) te herleiden, mede door vormfouten en discrepanties in de VRF 2014 en haar toelichting. Hierdoor is alleen met een rechtshistorisch onderzoek te duiden hoe provinciaal belang tussen 2004 en heden is gegroeid. Dit geldt ook voor de wijzigingsbevoegdheid.

Het is een bestuurlijke overweging om de aard en omvang van deze problemen te interpreteren. De Omgevingswet kent hiervoor het “programma”. Een “programma” voor archeologie buiten de instrumenten van de Omgevingswet zou hierbij uitkomst kunnen bieden. Temeer nu de definitie van “provinciaal belang” in een archeologische context evenwel onduidelijk is.

3.3.2 Het aantonen van archeologie

De Rijksinstructieregels ten aanzien van archeologie in art. 2.28 Ow jo. art. 5.130 Bkl, wensen dat gemeenten archeologische waarden en verwachtingen nog beter aantonen. De FAMKE is bedoeld als informatiebron, maar wordt mogelijk niet als zodanig geïnterpreteerd. Vooralsnog volstond de FAMKE in een groot aantal uitspraken als enige bron, als motivering door gemeenten om beschermingsmaatregelen te treffen en/of onderzoek te verlangen. Door de aanscherping van aantoonbaarheid kan dit anders liggen. De FAMKE is volgens de VRF 2014 en OVO een informatiebron maar ontsluit feitelijk beleidsadviezen. De FAMKE is hierdoor niet effectief als hulpmiddel voor analyse, maar wel als hulpmiddel voor besluitvorming. Beleidsadviezen sluiten niet direct aan bij de opgave van art. 2.28 Ow jo. 5.130 Bkl. Onder gegeven omstandigheden is een locatiespecifieke onderbouwing niet noodzakelijk. Dit geldt echter alleen als een bepaalde mate van onzekerheid dit niet toelaat. In het geval van de FAMKE is het ontbreken van die informatie, onderdeel van de systematiek. Gemeentelijke taken worden hierdoor op provinciaal niveau uitgevoerd. Dit ten koste van de provinciale ambities.

3.3.3 Decentraal-tenzij-principe en ja-mits-principe

De Omgevingswet streeft met haar “decentraal-tenzij-principe” en “ja-mits-principe” naar toenemende (lokale) participatie. Mede om een “level-playing-field” te creëren is de Rijksinstructieregels ten aanzien van archeologie (art. 2.28 Ow jo. art. 5.130 Bkl) in het leven geroepen. Gemeenten moeten archeologische waarden en verwachtingen nog beter aantonen. Gemeenten zijn sinds 2007 reeds aan zet als het gaat om archeologie. Op grond van art. 2.3 Ow wordt deze taak voortaan overgelaten aan de gemeenten tenzij daarvoor andere regels zijn gesteld. Gemeenten in Friesland zonder eigen beleid leunen sterk op de FAMKE. Omdat de FAMKE functioneert binnen de marginale toets (ABRvS) en lijkt op een beleidskaart is de kritiek van de ABRvS en de RCE vooralsnog beperkt gebleven.

Gemeenten dienen rekening te houden met provinciaal belang (art. 2.1 OVO) op basis van de FAMKE of een verdiepingsslag. In de praktijk komen veel gemeenten in Friesland niet verder dan de FAMKE of hebben moeite om verdiepingsslagen te vertalen naar eigen beleid. Door het gebrek aan eigen beleid worden archeologische waarden en verwachtingen soms geheel of deels niet opgenomen in planregels. Soms ontbreekt bovendien een motivering in de toelichting bij het ruimtelijk plan of is deze uitsluitend op de FAMKE gebaseerd.

Gemeenten die wel serieus met archeologie én provinciaal belang omgaan, zoals Súdwest-Fryslân, werken hierdoor met ingewikkelde en soms “dynamische” verwijzingen lijkt gemeentelijk- en provinciaal beleid soms gelijk getrokken en “dynamisch” verbonden. De uitspraak van de ABRvS in 2012 doet vermoeden dat dit kan botsen met de taakstelling en eigen motiveringsplicht. De wijze van doorwerking van de FAMKE kan gezien het “equal-playing-field”, “decentraal-tenzij-principe” en het “ja-mits-principe” onder de Omgevingswet aanlopen tegen de grenzen van art. 3.3 Awb. De structuur moet worden gericht op diversiteit en niet in zichzelf uniformiteit nastreven.

3.3.4 Evaluatie van de Erfgoedwet

De huidige uniformiteit die mede door de FAMKE is gegroeid, biedt anderzijds kansen onder de Omgevingswet. De Raad voor Cultuur heeft in 2022 vastgesteld dat gemeenten in heel Nederland beperkte aandacht hebben voor de invulling van archeologie. Dit is soms onwil maar ook een gebrek aan capaciteit, middelen en ondersteuning. De archeologietak overstijgt de middelen, waardoor inconsistentie en lokale kwaliteitsverschillen ontstaan. Deze mate

van decentralisatie leidt tot rechtsongelijkheid en kwaliteitsverlies. Op basis van de analyse van gemeentelijk beleid, kunnen ook in Friesland variatie in kwaliteit worden herkend. Beperkte interbestuurlijk toezicht door provincies, dat of ontbreekt of procedureel is speelt hierbij een rol. Een effectieve sturing of controle op minimale kwaliteit ontbreekt. De Raad adviseert o.a. een [inhoudelijk] toezichthoudende rol vast te leggen in de Omgevingswet, zodat archeologie juridisch wordt ingebed in procedures, planvorming en besluitvorming. Het voorkomt ook dat archeologie verdwijnt in het brede geheel van afwegingen en belangen en interventies²³⁵ Mede door de verankering van de FAMKE in de VRF 2014 en “notitie inwerkingtreding” heeft de provincie Fryslân, haar inhoudelijk toezicht *de facto* gecontinueerd.

De Raad voor Cultuur stelt dat gemeenten hun taakstelling niet goed (kunnen) uitvoeren, maar er onder de Omgevingswet wel nieuwe taken bij krijgen. Het “decentraal-tenzij” principe botst daardoor met de adviezen van de Raad voor Cultuur. Het provinciebestuur moet volgens art. 2.3 Ow motiveren waarom zij archeologie niet geheel overlaat aan gemeenten. Het advies van de Raad voor Cultuur rechtvaardigt de huidige figuur in Friesland alsmede en het feit dat art. 2.1 OVO gemeenten vooralsnog verplicht stelt om rekening te houden met de FAMKE en/of een verdiepingsslag. Hieronder wordt kort toegelicht hoe de FAMKE kan worden geïnterpreteerd in het licht van de aanbevelingen van de Raad voor Cultuur ten aanzien van de provinciale en gemeentelijke rol:

- *De raad adviseert het Rijk het stelsel zodanig in te richten dat de kwaliteit van de archeologie overal tenminste aan een zeker basisniveau voldoet;*

Dankzij de FAMKE beschikt een groot deel van Friesland sinds 2002 over een uniform kaartbeeld, waarbij voor dezelfde bodemeenheden en dezelfde archeologische fenomenen, ook dezelfde beleidsadviezen gelden. Dit kan worden geïnterpreteerd als een zeker basisniveau.²³⁶ Wel is op bepaalde deelaspecten in het verleden kritiek geuit en heeft de RCE gesteld dat de beleidsadviezen voor vuursteenvindplaatsen een te expliciete methodisch-technische standaard is.²³⁷ De FAMKE kan worden geïnterpreteerd als een instrument dat voor een basisniveau, uniformiteit en rechtszekerheid zorgt.

- *De raad adviseert het Rijk de voorwaarden te scheppen zodat in elke provincie een provinciale beleidscommissie archeologie ingesteld kan worden, met zowel een adviserende als toezichthoudende taak.*

De provincie Friesland is de enige provincie in Noord-Nederland, die sinds 2007 naast haar toezichthoudende taak ook een dynamisch beleidsinstrument heeft behouden ter advisering en ondersteuning van gemeenten. De FAMKE kan worden geïnterpreteerd als een instrument dat zowel de toezichthoudende als adviserende taak faciliteert.

- *De raad adviseert gemeenten een duidelijke scheiding tussen bevoegd gezag en uitvoering aan te brengen;*

De FAMKE wordt sinds 2002 bijgehouden door de provincie Fryslân in samenwerking met de gemeenten. Dit betekent dat de uitvoering (lees: gecertificeerde archeologische bedrijven) uitsluitend veldwerk en bureauonderzoek uitvoeren. Zij hebben geen nauwe betrokkenheid bij de totstandkoming van het kaartbeeld, maar voeren enkel veldwerk en synthese uit. In de notitie inwerkingtreding verordening Romte vraagt de provincie bovendien om vooroverleg als wordt afgeweken van een (afwijkend) advies van een bevoegd archeoloog. De FAMKE kan hierdoor worden geïnterpreteerd als een instrument, dat zorgt voor scheiding tussen bevoegd gezag en de uitvoerende kant van de archeologie.

De Raad voor Cultuur stelt dat de decentralisatie in haar huidige vorm is doorgeschoten en onvolledig is uitgevoerd. De taken zijn weliswaar bij gemeenten belegd, maar de uitvoering onvoldoende geregeld. Als het principe van decentralisatie behouden blijft, dan is het nodig om die randvoorwaarden alsnog op orde te brengen en te borgen.²³⁸ Op dit moment buigt een beleidscommissie van het ministerie van OCW zich over het advies en bereidt staatssecretaris Uslu een reactie voor die omstreeks oktober zal worden verwacht.²³⁹ Dit betekent dat de verhouding tussen de FAMKE en gemeentelijk beleid vooralsnog ambivalent is in het licht van de Omgevingswet. In de FAMKE-systematiek kunnen zowel voor- en nadelen worden herkend.

²³⁵ Raad voor Cultuur, Archeologie bij de Tijd, p. 29

²³⁶ Van Doesburg et al.

²³⁷ Feiken et al. 2021, p. 21

²³⁸ Raad voor Cultuur, Archeologie bij de Tijd, 2022 p. 15

²³⁹ mondelinge mededeling van dr. [REDACTED] d.d. 12 september 2022

Anderzijds kan de vraag worden opgeworpen of de FAMKE ertoe bijdroeg aan een klimaat in Friesland, waarbij gemeenten formeel geen eigen beleid en/of instrumenten hebben ontwikkeld, ten koste van het basisniveau. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het “samenwerkingsspoor” de afstand tussen provincie en gemeenten, bij de uitvoering van haar toezichthoudende taak niet teveel verkleint.

Tot slot kan de vraag worden opgeworpen of het een provinciale taak is om verdiepingsslagen te produceren of dat dit onderdeel behoort te zijn van de uitvoering en bijbehorende marktwerking. Verdiepingsslagen zijn subsidiabel en leveren gemeenten niet alleen een archeologisch “product” op, maar ook de bijbehorende bestuurlijke aspecten, zoals minder vooroverleg.

3.4 Wat betekent deze verhouding voor de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling de FAMKE onder de Omgevingswet?

Tot 8 november 2022 beraadde de wetgever zich op de toekomstige verhouding tussen provincie en gemeenten. Zodoende was het prematuur om als hbo-jurist specifieke uitspraken te doen over de praktisch-juridische verhouding tussen de FAMKE en gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet. Deze paragraaf beperkt zich daarom tot algemene uitspraken over de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling.

3.4.1 Functionaliteit

Ten aanzien van de functionaliteit onder de Omgevingswet heeft team Archeologie drie doelen ²⁴⁰ geformuleerd. Dit zijn:

- gemeenten blijven ondersteunen bij archeologie in ruimtelijke ordening.
- gemeenten actiever aanzetten tot (inter)bestuurlijk ambtelijk overleg.
- waar nodig (inhoudelijk) interbestuurlijk toezicht beperken dan wel versterken.

Het advies van de Raad voor Cultuur kan in het licht van art. 2.3. lid 1 Ow worden geïnterpreteerd als een aanwijzing dat gemeenten momenteel (nog) niet zijn toegerust op deze taakverzwaring en waarborging van provinciaal beleid in de OVO om die reden ook noodzakelijk is. In de toelichting bij de OVO art. 2.1 staat dat gemeenten gebruik mogen maken van een verdiepingsslag. Indien deze nog niet is verwerkt op de FAMKE, dan kan door de gemeente gebruik worden gemaakt van een eigen kaart.²⁴¹ Volgens de toelichting bij de OVO vraagt art. 5.130 van het Bkl aan gemeenten om aantoonbare archeologische verwachtingen. Zodoende vraagt art. 2.1 lid 1 OVO om de FAMKE te gebruiken bij het bepalen van de ligging en van de archeologische (verwachtings)-waarden en de wijze waarop hiermee rekening is gehouden.²⁴² De FAMKE zou bij uitstek kunnen dienen voor dergelijke ondersteuning. Hierbij is het wel van belang dat de informatiebronfunctie en sturing inzake provinciaal belang dan worden gescheiden. In het verlengde van de toelichting bij art. 2.2.1 VRF 2014 kan worden geconcludeerd dat de FAMKE en het samenwerkingsspoor niet hebben geleid tot de gewenste resultaten. Dit geldt zowel voor gemeentelijk beleid en instrumenten, alsmede de bescherming van archeologische waarden.

Verwachtingen en soms gehele periodekaart lijken zonder niet zelden zonder enige toelichting genegeerd door gemeenten. Er is bovendien onvoldoende eigen beleid en instrumenten ontwikkeld, die een onderbouwing kunnen vormen voor de lokale belangenafweging dienaangaande. Het lijkt erop dat het samenwerkingsspoor door een aantal gemeenten wordt gebruikt om de eigen taakstelling te marginaliseren en/of de verankering van archeologie te verwaarlozen.²⁴³

3.4.2 Werkwijze (dynamiek)

Het dynamische karakter van de FAMKE biedt voor- en nadelen voor de functionaliteit onder de Omgevingswet. Archeologische waarde is al subjectief en het “rekening houden met” relatief aan andere belangen. Archeologie leent zich daarom voor een zekere dynamiek, maar gezien de wet- en regelgeving niet voor een “open norm”. In andere

²⁴⁰ zie visie van de opdrachtgever.

²⁴¹ provincie Fryslân, Omgevingsverordening Fryslân (toelichting OVO algemeen- en -artikelsgewijs), 2021.

²⁴² provincie Fryslân, Omgevingsverordening Fryslân (toelichting OVO algemeen- en -artikelsgewijs), 2021.

²⁴³ gemeente Opsterland, ‘bestemmingsplan buitengebied Opsterland’, 2013.

woorden, archeologie is altijd waardevol, maar niet per definitie behoudenswaardig.²⁴⁴ De Omgevingswet verzet zich niet tegen de dynamische koppeling tussen de OVO en de FAMKE. Door een dergelijke koppeling ontstaat flexibiliteit en kan worden ingespeeld op maatschappelijke behoeftes en actuele ontwikkelingen. Een dynamische koppeling in het gemeentelijk omgevingsplan is evenwel mogelijk. Wel moet bij een omgevingsplanactiviteit duidelijk zijn, wanneer een initiatiefnemer voldoet aan de in de beoordelingsregels gestelde normen.

Voor gemeenten ligt dit anders en moet een dynamische verwijzing ook voldoende concreet en objectief begrensd zijn. Een open norm leent zich dus wel om richting te geven aan archeologie als ruimtelijke kwaliteit voor de fysieke leefomgeving maar minder goed voor planregels.²⁴⁵ Voor digitale annotaties en de verankering in het DSO kan een dynamische verwijzing en/of open norm ook ingewikkeld worden. Voor de derde keer op rij maakt de FAMKE geen onderdeel uit van de verordening.

Als men op termijn gebieden wenst aan te wijzen in het kader van provinciaal belang, dan compliceert de dynamische verwijzing dit evenwel. Als de juridische regels wordt geformuleerd als open norm, dan kunnen ook vragenbomen en/of annotaties wellicht niet meer worden benut. Voor gemeenten geldt in beginsel hetzelfde.²⁴⁶ De FAMKE moet dus enerzijds ruimte bieden voor flexibiliteit en maatschappelijke behoeftes, maar ook voldoende handvatten bieden om te regelen. De huidige OVO bevat geen nieuw delegatiebesluit en biedt voornamelijk of uitsluitend nog handvatten voor de "informatiebronfunctie". De FAMKE wordt dan ook beschouwd als "pure uitvoering" op grond van de Provinciewet. Gezien de huidige verankering in de structuurvisie, VRF 2014, en "notitie inwerkingtreding" lijkt dit niet beleidsneutraal overgezet. De huidige werkwijze zal daarmee praktisch te vervallen.

3.4.3 Casestudy Oosterwold (Almere)

In hoeverre dynamische verwijzen en open normen in praktijk functioneert is niet op voorhand te zeggen. Ter voorbereiding op de Omgevingswet zijn verschillende pilots ondernomen in het kader van de Ow. In Almere is ten behoeve van de nieuwe wijk Oosterwold (4300 ha.) door de grondeigenaar (Rijksvastgoedbedrijf) en de gemeente Almere geëxperimenteerd met de mogelijkheden van de Omgevingswet.

Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de Crisis- en herstelwet (Chw). Overeenkomstig de Omgevingswet was het zodoende toegestaan om een flexibeler bestemmingsplan te maken.²⁴⁷ De gedachte van dit project was uitnodigingsplanologie, waarbij initiatiefnemers met grote vrijheid werken aan gebiedsontwikkeling en de kosten worden betaald door de initiatiefnemer. Zodoende werd geen riolering aangelegd.²⁴⁸ Ook voor archeologie werd daarom gekozen voor een systematiek waarbij op voorhand geen planregels waren opgenomen ten aanzien van archeologie, maar op perceelniveau werd gekeken naar een verplichting tot onderzoek op basis van waarden en verwachtingen.²⁴⁹ In Almere geldt overeenkomstig Friesland een relatief streng beleid waarbij vuursteenvindplaatsen behoudenswaardig zijn en in principe niet worden overbouwd. Uit deze pilot is vervolgens een aantal lessen getrokken. Samenvattend werkt gebiedsontwikkeling als aanjager voor organisatieverandering en het herijken van verantwoordelijkheden en processen tussen burger, markt en overheid. Dit leidt in de eerste instantie tot onzekerheden. De uitnodigingsplanologie leidt tot zelforganisatie en gemeenschapsvorming, maar kostenreductie (aan de kant van de overheid) is niet zondermeer duidelijk. Dit gold ook ten aanzien van archeologie. In juli 2022 bleek uit juridisch onderzoek dat de gemeente Almere alsnog riolering moet aanleggen.²⁵⁰

De gemeente zal alsnog verplicht worden archeologisch onderzoek uit te voeren, voorafgaand aan de aanleg van riolering, zoals dit normaliter voorafgaand bij de toetsing van het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Uit de casus "Oosterwold" kan worden afgeleid dat archeologie zich onder de Omgevingswet mogelijk niet leent voor een "terugtrekkende overheid". Dit doet vermoeden dat de aantoonbaarheid van archeologische waarden en verwachtingen, alsmede de motivering omtrent de omgang met archeologie des te belangrijker worden voor gemeenten. Daaruit kan worden geïnterpreteerd dat de aantoonbaarheid van FAMKE niet van onderschikt belang is, ten opzichte van dynamiek en flexibiliteit. Beide aspecten zijn van belang voor doorontwikkeling.

²⁴⁴ 'in situ beschermen', Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2022, cultureelerfgoed.nl

²⁴⁵ 'de afdeling werkt jurisprudentie over dynamische verwijzingen in planregels nader uit', 2021, vandoorne.com

²⁴⁶ Concept nota "uitgangspunten voor het Omgevingsplan"

²⁴⁷ Nieuwe projecten vanuit de crisis en herstelwet zorgen voor meer woningen, rijksoverheid.nl, 8 oktober 2021.

²⁴⁸ renzen verleggen in Oosterwold,

²⁴⁹ Mondelinge mededeling door [REDACTED] (gemeentelijk archeoloog) d.d. 22 september 2022

²⁵⁰ 'waarom de bewust ongerioleerde pionierswijk oosterwold nu toch riolering krijgt', Volkskrant 28 augustus 2022

3.4.4 Werkwijze (aantoonbaarheid)

De Omgevingswet spreekt in art. 2.28 Ow jo 5.130 Bkl en haar toelichting (8.1.7.5 Bkl) en toelichting op begrippen over een “goede onderbouwing” Dit kan locatie specifieke archeologische, bodemkundige en historische kennis zijn, maar niet per definitie. Een bepaalde mate van onzekerheid wordt inherent geacht.

Volgens de OVO beoogt de provincie Fryslân met de FAMKE om gemeenten te ondersteunen bij het beter aantonen van archeologische waarden en verwachtingen (art. 28 Ow jo. 5.130 Bkl). Op basis van de analyse van wet- en regelgeving en inventarisatie van gemeentelijk beleid zijn drie problemen geïdentificeerd:

- de gemeenten zonder verdiepingsslag vallen terug op grofmazige waarden en verwachtingen.
- de bronnen en beperkingen achter de waarden en verwachtingen zijn niet of gedeeltelijk ontsloten.
- kleine verstoringen en bodemverstorende processen worden momenteel niet bijgehouden.

Om de bovenstaande redenen is de FAMKE momenteel beperkt bruikbaar voor gemeenten om een analyse van elementen en structuren te maken op perceelniveau. Een (nog) niet gepubliceerde concept-normstellend kader (2020), uit een pilot (o.a. RCE, LTO en archeologische bedrijven) geeft praktisch invulling aan de betekenis van “aantoonbaar” en zou in de toekomst kunnen gelden als “minimumrichtlijn voor kaartmakers”. De “aantoonbaarheid” wordt hierbij gezocht in een vast stappenplan en scoretabel om te onderbouwen welke (bodemkundige en historische) informatie leidt tot waarden en verwachtingen. Het bijhouden van recente verstoringen (ingrepen) en verstorende (natuurlijke) processen zijn relevant. Hoe specifieker, hoe beter. In het concept normstellend kader zijn vier thema's te onderscheiden:

- *Thema 1.* Paleogeografie
- *Thema 2.* Bekende archeologische waarden
- *Thema 3.* Archeologische verwachtingen
- *Thema 4.* Verstoringen

Op dit moment is de FAMKE overwegend gebaseerd op paleogeografie en waarden en verwachtingen (*thema 1 t/m 3*). Grote verstoringen zoals ontgrondingen worden wel bijgehouden, maar niet op perceelniveau. Ditzelfde geldt voor bodemverstorende processen, zoals ontwatering. Op dit moment kan de “aantoonbaarheid” van de FAMKE niet “gescoord” worden, omdat bronnen zijn gefragmenteerd en niet digitaal gerelateerd aan structuren en elementen. De makers adviseren een aantal stappen om de kwaliteit van een kaart te waarborgen. Deze stappen zijn:

- Verwerven en analyseren van landschappelijke informatie (thema 1)
- Verwerven en analyseren van archeologische informatie (thema 2)
- Integreren van landschappelijke en archeologische informatie (archeologisch verwachtingsmodel) (thema 3)
- Inventariseren bodemverstoringen (thema 4)
- Verwerven en toetsen van landschappelijke informatie en het verwachtingsmodel in het veld
- Beoordelen van toepasbaarheid en betrouwbaarheid van de kaart.²⁵¹

In hoeverre deze systematiek toepasbaar is op de FAMKE is niet op voorhand te zeggen. De systematiek lijkt gericht op de commerciële archeologie waarbij in één keer een beleidskaart worden gemaakt voor een gebied.

In dit geval wordt een dataset (opnieuw) samengesteld, naargelang de vigerende wet- en regelgeving. Voor de FAMKE ligt dit evident anders. Zij beweegt al twintig jaar mee met wisselende wet- en regelgeving en dat is een complicerende factor. Na de introductie van de Wro (2008) en de verordeningen (VRF 2011 en VRF 2014) is door de juridische ondersteuning de overweging gemaakt om juridisch geen relatie te leggen tussen gebiedsspecifiek regels en de elementen, structuren en beleidsadviezen op de FAMKE. Hierdoor de functionaliteit die ruimtelijkeplannen.nl biedt niet benut en ook niet geïnvesteerd om de dataset te moderniseren voor een dergelijk gebruik. Daartoe zou nu specialistisch onderzoek nodig zijn.

Breimer en Sueur voorspelden (2015) dat een gebrek aan onderbouwing gemakkelijker kan worden aangevochten bij de rechter. Uit een recente uitspraak van de ABRvS werd de inhoudelijke onderbouwing van de FAMKE pas achteraf geleverd, zonder strijd op te leveren met het motiveringsbeginsel. Anders dan het “motiveringsbeginsel” lijkt het “zorgvuldigheidsbeginsel” (art. 3.2 Awb) dus urgenter.²⁵² Bij de voorbereiding van een besluit behoort het

²⁵¹ Breimer et al. 2020.

²⁵² Raad van State 2022, ECLI:NL:RVS:2022:961

bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het niet monitoren van recente verstoringen en/of bodemverstorende processen (zoals ontwatering en/of vernatting en/of agrarische activiteiten) zullen eerder voor de rekening van gemeenten komen. Vanuit de huidige taakstelling en rol van de FAMKE binnen de OVO, zou de FAMKE potentieel een rol kunnen spelen bij het bijhouden van dergelijk processen. Dit is echter geen wettelijke provinciale taak. Het centraal verwerken van processen kan wel bijdragen aan toezicht ter voorkoming van taakverwaarlozing (IBT) en het op- of afschalen van provinciaal belang (art. 2.3 lid 2 sub a en b Ow) waar nodig op basis van gemeentegrens overschrijdende archeologie. Daartoe per gemeente, afhankelijk van de behoeften en zorgen een afweging te worden gemaakt.

3.4.5 Belangen en participatie

Op dit moment zijn voornamelijk archeologische resten tot de Nieuwe Tijd van provinciaal belang. De onderzoeken van en/of door de provincie Fryslân, spitsen zich toe op deze perioden. De redenering, dat onze kennis over deze perioden sterker leunen op het bodemarchief, is een historische benadering. Deze redenering is onderdeel van de onderbouwing van de FAMKE en daarmee tevens afweging van het “provinciaal belang”. De definities van belangen en participatie zijn breder in de Omgevingswet. In het (nog niet geratificeerde) Verdrag van Faro (2005) is de definitie nog breder dan deze huidige (historische) benadering. Door de besluitvorming en wijze van verankering (hoofdstuk 1) is het provinciaal belang momenteel niet duidelijk gedefinieerd en/of bestuurlijk onderbouwd. De meer progressieve richting van de Omgevingswet en zeker het Verdrag van Faro (2005) maken het (juridisch) minder logisch om in de toekomst archeologische hoofdperioden en/of fenomenen op voorhand “uit te sluiten”.²⁵³

Provinciaal belang zou ook kunnen volgen uit het enkele feit dat ook meer contemporaine (archeologische) fenomenen nu leven in de Mienskip en daarom (ook) in de toekomst behoudenswaardig zouden kunnen worden. Hierbij kan worden gedacht aan de recente aandacht voor Erfgoed uit de Tweede Wereldoorlog, maar ook Moluks Erfgoed.^{254 255} Op dit moment is informatie van de FAMKE grotendeels gericht op initiatiefnemers en gemeenten. Bij de vaststelling van het kaartbeeld worden wel (belangen)verenigingen betrokken, bovenop de uitgebreide Awb-procedure. Dit zou kunnen worden uitgebreid met de volgende functies.

- Het openstellen van provinciaal belang en de FAMKE op basis van alle archeologische hoofdperiode en sentimenten.
- Het ontsluiten van achtergrondinformatie en het opstellen van de procedure voor participatie buiten de Awb.
- Een functie toevoegen waarbij mensen hun waardering en/of zorg kunnen uitspreken over elementen en structuren.

Conclusie (doorontwikkeling)

De verhouding tussen de FAMKE en gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet is momenteel nog onzeker. Dit komt enerzijds door tekortkomingen in de FAMKE zelf en haar verankering. Verdere decentralisatie brengt evenwel een risico met zich mee, blijkens het advies van de Raad voor Cultuur. Voor beide aspecten kan een gezamenlijke werkwijze waarbij informatie- en beleidsoverwegingen zijn uitgesplitst tussen provincie en gemeente uitkomst bieden.

FAMKE kan als adviserend instrument helpen bij het aantonen van waarden en verwachtingen en daarnaast eventueel verstorende processen en/of sentimenten in de Mienskip meten. Vanaf de dag van inwerkingtreding (1 januari a.s.) geldt het Omgevingsplan en kunnen regels in het tijdelijk deel niet worden gewijzigd. Indien gemeenten het Omgevingsplan wijzigen gelden de Rijksinstructieregels t.a.v. aantoonbaarheid. De omgang met archeologische waarden binnen het instrument en planvormingsproces (procedure) slechts één van vele facetten (lees: belangen van overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden).²⁵⁶ Met de juiste aanpassingen kan de FAMKE onder de Omgevingswet blijven fungeren als “medium” waar informatie van gemeenten en provincie samenkomt, mede ter onderbouwing en waarborging van het thema archeologie. Hierdoor is de FAMKE eenvoudig raadpleegbaar en kan worden geanticipeerd op lokale maatschappelijke behoeften en bovengemeentelijke belangen. Concreet komt de input hiermee uit de samenleving. De provincie bemoeit zich hiermee overwegend met behoud van het bodemarchief,

²⁵³ Van der Horst & Hopstaken & Van Soomeren 2021

²⁵⁴ Rechtbank Limburg 29 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9447.

²⁵⁵ 'beslisnota, archeologie bij de tijd' OCW, 8 november 2022, rijksoverheid.nl, p.9.

²⁵⁶ 'vragen- en antwoord webinar bodem en omgevingsplan', Informatiepunt Leefomgeving 2021, IPLO, iplo.nl.

maar laat de belangenafweging bij ruimtelijke ordening aan de gemeente zelf. Praktisch-juridisch voeren gemeenten verdiepingsslagen zelf uit en maken (gemotiveerd) onderdeel maken van het Omgevingsplan.

Hierdoor wordt decentraal aan het motiveringsbeginsel voldaan, wordt draagvlak vastgesteld en verwijst een gemeente evident naar eigen beleid. Dit maakt het makkelijker voor het provinciebestuur om aan te vullen (en wijzigen) waar nodig. Het praktisch implementeren van een dergelijke figuur is momenteel niet mogelijk om de volgende redenen:

- De FAMKE is al geruime tijd niet meer vastgesteld door PS.
- De bestuurlijke en praktische component vraagt om nieuwe vaststelling van bestuurlijk en democratisch draagvlak.
- De versnippering van de FAMKE vraagt vermoedelijk om een nieuwe integrale werkwijze (nota) en uitvoering.
- De wijzigingsbevoegdheid leent zich niet voor ingrijpende beleidsinhoudelijke wijzigingen.
- Het risico ligt primair bij de gemeenten die soms volledig van de FAMKE afhankelijk zijn.
- De huidige taakverwaarlozing door gemeenten vormt potentieel een risico voor “het Ferhaal van Fryslân”.

In bijlage 27 is een voorbeeld van een opbouw uitgewerkt, zoals de FAMKE zou kunnen functioneren. Het praktisch deel van dit onderzoek, verwerkt in het volgende hoofdstuk strekt ertoe om gemeenten te bevragen op dergelijk behoeften.

Hoofdstuk 4 | over de kansen, beperkingen, wensen en behoeften bij gemeenten.

Dit onderdeel geeft antwoord op derde de kennisvraag van team archeologie en de tweede deelvraag van dit onderzoek. Deze vraag luidt als volgt: *Welke kansen en beperkingen, wensen, behoeften zien ambtenaren en adviseurs van gemeenten de bijstelling, functionaliteit, werkwijze en/of beoogde doorontwikkeling van de FAMKE, op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024?*

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten en inzichten verkregen uit interviews met vijf Friese gemeenten en de adviseur archeologie van Steunpunt Monumentenzorg Fryslân (SMF). Dit onderdeel is een uitwerking van het praktijkonderzoek op basis van de transcripties 1 t/m 6, alsmede de matrix in bijlagen “transcripties en tabellen”. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat geen van de geïnterviewde gemeenten ambities heeft om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 haar beleid te actualiseren. Daarmee wordt het onderscheid tussen de huidige en toekomstige situatie niet langer relevant.

Daartoe wordt in dit hoofdstuk één vraag beantwoord: *Welke kansen en beperkingen, wensen en behoeften zien ambtenaren en adviseurs van gemeenten bij de bijstelling, functionaliteit, werkwijze en/of beoogde doorontwikkeling van de FAMKE, op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 ?*

4.1 Opzet

In totaal zijn vijf gemeenten geïnterviewd. Daarnaast is de archeologische adviseur van SMF geïnterviewd, die de overige dertien gemeenten van archeologisch advies voorziet. Dit gaat om een beperkt aantal adviezen (< 20) per maand. Dit betekent dat alle gemeenten met een eigen archeoloog en/of archeologisch adviseur zijn geïnterviewd. Daarnaast zijn twee van ambtenaren met archeologische taken geïnterviewd voor de representativiteit.

4.2 Enkele feiten

Uit de interviews komt naar voren dat 3 van de 18 gemeenten beschikt over een eigen archeoloog, waarvan één via een extern bureau wordt ingehuurd. Gemiddeld besteden deze gemeenten zo'n 16 uur (0.4 FTE) aan een archeologisch advies. Dit relatief minder dan de bezetting (2.5 FTE) van de provinsje Fryslân. De overige gemeenten hebben vaak één beleidsmedewerker, die zich (al dan niet informeel) met archeologie bezig houdt. De geïnterviewden hebben gemiddeld 12.2 jaar ervaring met archeologie en de FAMKE. De ervaring varieert tussen de 5 en 18 jaar en zouden allen als relatief ervaren kunnen worden beschouwd.

4.3 Informatiebron of toetsinstrument?

In hoofdstuk 2 en 3 is verondersteld dat de FAMKE juridisch functioneert als informatiebron maar praktisch als toetsinstrument. De interviews zijn benut om duidelijkheid te scheppen over de ervaring van gebruikers. Gemeenten zijn gevraagd om zelf de rol van de FAMKE te beschrijven alsmede of het als informatiebron en/of toetsinstrument wordt ervaren. Drie gemeenten beschouwen de rol van de FAMKE als toetsinstrument, waarvan één haar tevens beschouwt als (gemeentelijke) beleidskaart. Een gemeente beschouwt de FAMKE als een belangrijke advieskaart en één gemeente ziet haar als beleidsoverweging. Twee gemeenten beschouwen de FAMKE uitsluitend meer als toetsinstrument, terwijl drie gemeenten haar als informatiebron beschouwen. Een gemeente vult hier aan: om tot toetsing te komen. Geconcludeerd kan worden dat de interpretatie van de FAMKE op dit aspect wisselt.

4.4 Provinciaal - of gemeentelijk belang

In hoofdstuk 2 en 3 is verondersteld dat de FAMKE juridisch functioneert als informatiebron maar praktisch als toetsinstrument. De interviews zijn benut om duidelijk te scheppen over de ervaring van gebruikers. Gemeenten hebben wisselende gedachten bij de bedoeling achter de FAMKE, dit varieert van handreiking tot advieskaart voor provinciaal belang of intern toetsingskader. Slechts één gemeente merkt op dat de FAMKE an sich geen juridisch document is in de basis. Een andere gemeente meent dat de FAMKE wel stuurt en redelijk dwingend is. Twee van de drie gemeenten beschouwt de FAMKE als gemeentelijk toetsingskader en heeft haar als zodanig ook geformaliseerd. Deze gemeenten beschouwen de FAMKE als weinig of niet vrijblijvend. Zij baseren haar dubbelbestemming vaak compleet op de FAMKE, nemen de adviezen over en/of wijken gemotiveerd af. Twee gemeenten beschouwen de FAMKE uitsluitend als provinciaal instrument.

Deze gemeenten hanteren eigen beleid en/of maken eigen afwegingen dienaangaande en beschouwen de FAMKE als meer vrijblijvend. Geconcludeerd kan worden dat de interpretatie van de FAMKE op dit aspect eveneens wisselt.

4.5 Welke kansen en beperkingen, wensen en behoeften zien ambtenaren en adviseurs van gemeenten bij de bijstelling, functionaliteit, werkwijze en/of beoogde doorontwikkeling van de FAMKE, op dit moment en na inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024?

Met het oog de aankomende Omgevingswet zijn de kansen, beperkingen, wensen en behoeften geïnventariseerd van ambtenaren en adviseurs, bij de huidige en toekomstige functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling. In de opzet van de interviews is geanticipeerd op een verschil tussen juridische en praktische aspecten. In de praktijk blijkt dit onderscheid niet aanwezig. Ditzelfde geldt voor een duidelijke onderverdeling in de functionaliteit, werkwijze en doorontwikkeling. In de uitwerking van de uitkomsten zijn de beperkingen, kansen en wensen en behoeften daarom uitgesplitst in bredere categorieën en in samenhang omschreven.

4.6 Beperkingen

Informatiewaarde

De FAMKE is een juridische informatiebron ter inspiratie voor gemeenten. Alle gemeenten vinden dat de FAMKE te geen onderbouwing bevat en daarom te weinig informatie geeft. De informatiewaarde is volgens gemeenten laag omdat informatie soms jaren achterhaald is en bovendien niet op perceelniveau is uitgewerkt. De informatie is direct vertaald naar adviezen, hierdoor is het één gemeente ook niet duidelijk wat het provinciaal belang dan is. Gemeenten beredeneren de onderbouwing zelf vanuit ervaring, of kloppen daarvoor aan bij de provincie en/of het Steunpunt.

Dynamisch karakter

In hoofdstuk 2 en 3 is geconcludeerd dat het dynamisch karakter van de FAMKE beperkt is en vermoedelijk lastig is te vertalen naar gemeentelijk beleid. Een gemeente geeft aan dat door het dynamische karakter de FAMKE, zij geen onderdeel is van de gemeentelijke verordening. Het rechtstreeks verwijzen en/of ontbreken van een kaartbeeld wordt niet als wenselijk ervaren, maar evenmin als praktisch problematisch. Anderzijds ziet één gemeente dat de daadwerkelijke dynamiek, anderzijds ook niet hoog is. Twee gemeenten relateren dit aan de snelheid van

verdiepingsslagen, die als relatief traag worden beschouwd. Dit wordt enerzijds gerelateerd aan de capaciteit van de provincie of de tijdsinvestering aan beide kanten. Hierdoor wordt de dynamische FAMKE als vrij statisch ervaren.

Definitie provinciaal belang

Alle gemeenten zien in meer of mindere mate een beperking in de tijdsdiepte van de FAMKE en daarmee het “provinciaal belang” an sich. Drie gemeenten geven aan dat de Nieuwe Tijd (> 1500 n. Chr. e.v.) te missen op de FAMKE. Hierbij worden: stinsen, staten, kloosters, boerderijplaatsen, Tweede Wereldoorlog en waterbodems genoemd als lacunes. Voor sommige gemeenten leidt dit tot ingewikkelde situaties. Omdat met name bij de beoordeling van oude bestemmingsplannen, waarbij enkel de FAMKE als toelichting geldt, dergelijke archeologische resten, juridisch geen bescherming toekomt. Eén gemeente ervaart soms intern spanning met de eigen plantoetsers, omdat een duidelijke lijn ontbreekt. Provinciaal belang wordt door één gemeente als “heel vrij” ervaren.

Definitie ingreep

Vier van de vijf gemeenten beklagen zich over de definitie van de “ingreep” zoals omschreven in paragraaf 1.2.3.5 (p. 11). Waarbij één gemeente meent dat dit ook haaks staat op het “ja-mits-principe” in de Omgevingswet. Drie gemeenten geven aan dat dit ten koste gaat van het draagvlak. Twee gemeenten geven aan dat de bemoeienis op detailniveau op basis van de FAMKE soms als beperkend wordt ervaren. Eén gemeente geeft aan dat zienswijzen vaak achteraf en/of laat in de besluitvorming worden ingediend. Eén gemeente stelt in het verlengde daarvan, dat het opvalt dat zelfs wanneer archeologiebeleid is geaccordeerd, er soms alsnog zienswijzen volgen. Deze overlegreacties zetten bij één gemeente kwaad bloed.

Resolutie en verfijning

In brede zin zien gemeenten op dit moment beperkingen in het kaartbeeld. Dit gaat om de verfijning van grenzen en verstoorde en/of vrijgegeven gebieden. Een meerderheid van de bevroagde gemeenten heeft de indruk dat nuancering van beschermde gebieden alsmede verstoorde gebieden soms ontbreekt. Twee gemeenten benadrukken hierin een eigen verantwoordelijkheid, maar geven anderzijds ook aan over weinig tijd te beschikken.

Behoeften

Door het merendeel van de geïnterviewde gemeenten wordt in het oplossen van de beperkingen veelal ook een behoefte gezien. Kortgezegd liggen er kansen in het verhogen van de informatiewaarde, resolutie en verfijning en het versterken van het dynamisch karakter. Dit geldt ook voor aanpassing van de “definities” van provinciaal belang en de ingreep, die onderdeel uitmaken van de FAMKE. De output aangaande behoeften kan in drie overkoepelende thema's worden ondergebracht.

Actualisatie

Drie van de vijf gemeenten geeft aan dat actualisatie noodzakelijk richting de Omgevingswet. Deze behoefte kan worden gelijk gesteld aan versterking van het dynamisch karakter. Verschillende behoeften kunnen onder deze noemer worden geschaard:

- Het afronden van verdiepingsslagen
- Het bijhouden van relevante processen (onderzoeken en verstoringen)
- Het ontsluiten van informatie

De behoefte van gemeenten kan worden samengevat als een wens om meer nuance in de beleidsadviezen. Twee gemeenten benoemen bijvoorbeeld het strenge regime voor kwelderwallen. Dit heeft raakvlakken met het verhogen van de resolutie (tot op perceelniveau) oftewel de “aantoonbare onderlegger” waar één gemeente van spreekt. Een gemeente verwoordt dit geheel als een behoefte naar “helderheid, duidelijkheid en scherpere beleidsadviezen”.

Herdefiniëring provinciaal belang

In het verlengde van actualisatie, zien twee gemeenten de huidige reikwijdte van provinciaal belang als een zodanige beperking dat hier een concrete behoefte bij hoort. Daartoe moet worden overwogen, hoe het provinciaal bestuur aankijkt tegen Nieuw Tijd, waterbodems en archeologie uit de Tweede Wereldoorlog. Een gemeente vindt dat archeologie als provinciaal belang nog breder moet worden gepositioneerd, namelijk als onderdeel van de

samenleving. Het is gemeenten niet duidelijk hoe de FAMKE zich verhoudt tot provinciaal belang en de zienswijzen die zij momenteel ontvangen.

Gelijke informatiepositie

Actualisatie en meer specifiek het ontsluiten hangt ook samen met een gelijke informatiepositie. De FAMKE wordt naast informatiebron overwegend als toetsinstrument ervaren. De FAMKE wordt door gemeenten als weinig vrijblijvend, regelend en zelfs sturend ervaren. De uitvoering van art. 2.2.1 VRF leidt tot “bemoeienis” op detailniveau. De onderbouwing van de FAMKE, kennis en deskundigheid zit grotendeels bij team Archeologie van de provincie. Hierdoor zijn gemeenten afhankelijk van de provinciaal archeoloog en/of SMF om informatie te verkrijgen. Beleidsoverwegingen en zienswijzen op basis van de FAMKE worden soms als onredelijk ervaren. Drie gemeenten hebben behoefte aan duidelijkheid. Hoe zienswijzen zich verhouden tot de definitie van “provinciaal belang” lijkt ten grondslag te liggen aan deze onduidelijkheid.

Doorontwikkeling FAMKE en overlegvorm

Twee van geïnterviewde gemeenten zien in de doorontwikkeling van de FAMKE in zichzelf een behoefte. Zij beschouwen het stoppen met de FAMKE als een risico voor het behoud van archeologie. Dezelfde gemeenten zien voorlichting door de provincie richting de Omgevingswet als een behoefte. Een tweetal gemeenten heeft behoefte aan een overlegvorm waarbij afstemming plaatsvindt. De overige gemeenten zien hierin een kans. Eén gemeente stelt voor om dit breder te trekken, met Groningen.

4.8 Kansen

Los van de beperkingen en behoeften op korte termijn zien alle geïnterviewde gemeenten in meer of meerdere mate kansen in de FAMKE als instrument en het samenwerkingsspoor. Een aantal gemeenten beschouwd de eerder genoemde behoeften als kansen en vice versa. Hieronder worden de kansen uitgelicht die niet reeds als behoeften aan bod zijn gekomen.

Verbreden van de provinciale “scope”

De meeste gemeenten zien ondanks de beperkingen in verfijning een voordeel in het gemeentegrensoverschrijdende karakter van de FAMKE. Dit sluit aan bij de positie van de archeologische kennis en expertise van team Archeologie. De overkoepelende structuur en mate van uniformiteit biedt voordelen voor zowel een praktische als mede wetenschappelijke benadering. De FAMKE kan hierdoor voor alle betrokkenen wat opleveren.

Verzamelpunt voor informatie

Een gemeente denkt dat de FAMKE een provinciale equivalent kan zijn van ARCHIS, waar archeologie en beleid samenkomt. Overheden kunnen de FAMKE-figuur gebruiken om informatie uit te wisselen. Het is een kans om dit niet alleen toe te spitsen op de beleidsmakers en initiatiefnemers maar op de hele samenleving. Als er wordt geïnvesteerd in een dergelijke figuur kan de provincie middels de FAMKE, de trends en ontwikkelingen omtrent archeologie monitoren. Kijken wat werkt én niet werkt. Om toe te werken naar een geïntegreerd archeologiebeleid en belangenafweging dienaangaande. Een gemeente stelt bijvoorbeeld een Tweede Wereldoorlog – en Stinsenlaag voor die je aan – en uit kunt zetten.

It Ferhaal fan Fryslân

Een gemeente stelt dat het een kans is om het onderzoeksaccent van de FAMKE te verplaatsen van gebieden waarover veel bekend is (zoals terpen) naar gebieden waarover momenteel nog minder bekend is. Gemeenten zien in het licht van de beperkingen en behoeften, kansen in o.a. de Friese waterbodems en de Nieuwe Tijd, zelfs de Tweede Wereldoorlog.

4.9 Wat betekent dit voor de beoogde doorontwikkeling van de FAMKE tussen 2023 en 2029?

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat gemeenten voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (< juli 2023) nog aan de slag gaan met de actualisatie van het archeologiebeleid. Team archeologie had drie doelstellingen bij de doorontwikkeling van de FAMKE wetende:

- gemeenten blijven ondersteunen bij archeologie in ruimtelijke ordening.
- gemeenten actiever aanzetten tot (inter)bestuurlijk ambtelijk overleg.
- waar nodig (inhoudelijk) interbestuurlijk toezicht beperken dan wel versterken.

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat gemeenten op dit moment geen directe problemen verwachten bij de functionaliteit van de FAMKE. In andere woorden het doorontwikkelen van de FAMKE op basis van de handreikingen uit het theoretisch kader en beperkingen, behoeften en kansen van gemeenten kan tussen 2023 en 2029 worden gerealiseerd. Op korte termijn zijn geen interventies nodig, maar wel informatievoorziening.

Wel kan worden opgemerkt dat veel gemeenten momenteel (nog) geen verwachtingswaarden hebben opgenomen en daarmee niet voldoen aan wat de Erfgoedwet van ze vereist. De Omgevingswet geeft wellicht reden om het uit te stellen, maar zal niet leiden tot afstel. Na de invoering van de Omgevingswet zullen gemeenten alsnog archeologische verwachtingen in het Omgevingsplan plaatsen, en daarbij moeten voldoen aan de verzwaarde instructieregel in art. 2.28 Ow jo. art 5.130 Bkl.

Gemeenten lijken zich dan ook onvoldoende bewust van de toenmalige bestuurlijke ambities van PS/GS. Uit de interviews volgt een discrepantie tussen de juridische bedoeling van de FAMKE en haar praktische uitwerking. De uitkomsten van de interviews doen twifelen over de rol van de FAMKE qua informatiewaarde en informatiepositie van de gemeenten. De vraag in hoeverre de huidige FAMKE als “informatiebron” een bijdrage kan leveren aan interbestuurlijk ambtelijk overleg, binnen het gelijk speelveld dat de Omgevingswet beoogt. Er zijn aanwijzingen gevonden dat zienswijzen en de beleidsoverwegingen momenteel ambtelijk overleg en mogelijk het maatschappelijk draagvlak voor archeologie in de weg zouden kunnen staan. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten met een eigen invulling in archeologiebeleid, vaker te maken te krijgen met provinciaal beleid, dan de minder “ambitieuze” gemeenten, zonder eigen beleid en/of verdiepingsslag. Dit wordt niet altijd als “eerlijk” ervaren.

Dit zou kunnen bevestigen dat de huidige werkwijze en “notitie inwerkingtreding” daarbij een rol spelen. Het aantal vragen dat door gemeenten zonder eigen invulling wordt ingediend bij SMF is minder dan één vraag per gemeente per maand. Dit is significant laag.

Hoofdstuk 5. Eindconclusie

In dit onderzoek is geconcludeerd dat de FAMKE tussen 2004 en heden beperkt is vastgesteld door PS en GS, omdat zij juridisch enkel als informatiebron functioneert bij de huidige verordening (VRF 2014). Dienaangaande zijn ook onduidelijkheden en/of vormfouten aangetroffen in de VRF 2011 en 2014. Hierdoor kan ten onrechte de indruk ontstaan dat de FAMKE onderdeel is van de verordeningen (VRF) en in 2011 laatstelijk vastgesteld door Provinciale Staten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de FAMKE daadwerkelijk in 2003 door PS is vastgesteld en daarna uitsluitend nog werd “gefixeerd” en gedelegeerd aan GS. Het huidige bestuurlijke en democratische draagvlak voor haar elementen en structuren is hierdoor moeilijk herleidbaar, hetgeen als onvoldoende transparant zou kunnen worden beschouwd.

Dit onderzoek relateert de bovengenoemde vaststelling aan de inwerkingtreding van de Wro. Hierbij is een juridische keuze gemaakt om de FAMKE als ex-toetsinstrument te hernoemen tot informatiebron. GS had hierdoor *de jure* wel een wijzigingsbevoegdheid voor de FAMKE. *De facto* leent deze zich echter voornamelijk voor uitvoering van wijzigingen als informatiebron. Voor beleidsinhoudelijke wijzigingen kan de wijzigingsbevoegdheid praktisch nauwelijks worden benut. Hierdoor functioneert de FAMKE wél als informatiebron en samenwerkingsspoor, maar niet voor uitbreiding of herdefiniëring van provinciaal belang.

De wijzigingsbevoegdheid is in 2015 voor het laatst gebruikt voor de verankering van de verdiepingsslag Harlingen. Hierbij werd archeologie van gemeentelijk belang in de praktijk tevens van “provinciaal belang”. De reden daartoe is dat de FAMKE naar haar aard primair een beleidsadvieskaart is gebleven en geen informatiebron. Het rekening houden met de FAMKE is momenteel niet vrijblijvend door de verankering in de structuurvisie, VRF en in het bijzonder de “notitie inwerkingtreding”. Dit onderzoek veronderstelt dat mede hierdoor een zekere ambivalentie is ontstaan in provinciaal beleid en het samenwerkingsspoor. De FAMKE functioneert praktisch enerzijds zodanig dat gemeenten zonder ambities zonder beleid en/of verdiepingsslag, kunnen voldoen aan provinciaal belang én de rechterlijke toets (ABRvS). Anderzijds bleef de vertaling van verdiepingsslagen naar gemeentelijk beleid én instrumenten achter. Dit leidt tot juridische kunstgrepen op gemeentelijk niveau, ten koste van transparantie, rechtszekerheid en de toenmalige ambities van PS.

Dit zorgt voor lacunes in gemeentelijk archeologiebeleid en onderzoeksrichtlijnen. Hiervoor heeft dit onderzoek aanwijzingen gevonden in jurisprudentie van de ABRvS en adviesrapporten van de RCE. Dit gaat ten koste van transparantie, een level-playing-field en lijkt te botsen met de verderstrekkende aantoonbaarheid, belangenafweging en participatie die de Omgevingswet nastreeft. Gezien de stand van zaken bij gemeenten, de aankomende Omgevingswet en versterking van de provinciale toezichtrol (IBT), lijkt dit probleem moeilijk te ondervangen binnen de huidige systematiek. Het huidige functioneren van de FAMKE als informatiebron, samenwerkingsspoor sluit bovendien maar ten dele aan bij de visie van team archeologie. De huidige verhouding en verankering staat bovenal een ambitieuzer beschermingsregime in de weg.

Gezien het decentaal-tenzij-principe, is dit bovenal een bestuurlijk probleem, dat momenteel niet op ambtelijk niveau (praktisch-juridisch) kan worden ontvangen. Ook als informatiebron sluit de FAMKE nog niet aan bij de nieuwe instructieregels voor aantoonbaarheid en andere kernprincipes in de Omgevingswet. Het risico ligt echter primair bij gemeenten. De interviews met gemeenten bevestigen ten dele de veronderstelde problematiek. De doelstellingen van team Archeologie kunnen hierdoor binnen de huidige werkwijze niet worden gerealiseerd. De FAMKE heeft functioneel wél toekomst als “medium” waar informatie van gemeenten en provincie kunnen samenkomen en als functioneel beleidsinstrument bij provinciaal belang. Dit lijkt momenteel zonder bestuurlijke heroverweging, echter nog niet haalbaar. Hiervoor dienen de informatiefunctie en beleidsfunctie (adviezen en overwegingen) en belangen te worden uitgesplit. In de geest van de Omgevingswet is hiervoor nieuw (integraal) beleid wenselijk.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek wordt verondersteld dat er forse kloof bestaat tussen de juridische en praktische functionaliteit van de FAMKE. Dit probleem kan praktisch-juridisch alleen worden ondervangen, mits daartoe bestuurlijk draagvlak bestaat. Implementatie zonder bestuurlijke heroverweging wordt momenteel niet mogelijk geacht.

I. Beschouw de FAMKE als meer dan een informatiebron

De juridische ondersteuning van de afdeling Omgevingszaken wordt aanbevolen om de FAMKE juridisch niet langer slechts als “informatiebron” bij de verordening te beschouwen. Deze juridische benadering doet geen recht aan de positie en doorwerking van de FAMKE in de praktijk. Het realiseren van de bestuurlijke ambities en visie(s) van team archeologie lijken een constructiever uitgangspunt voor doorontwikkeling, dan de toenmalige juridische verwoording.

II. Stop niet met de FAMKE

Hoewel het decentraal-tenzij principe in de Omgevingswet, het zou kunnen rechtvaardigen om te stoppen met doorontwikkeling van de FAMKE, wordt dit niet aanbevolen. Gezien de serieuze tekortkomingen in gemeentelijk beleid, mede door de FAMKE, kan archeologie binnen 't Ferhaal van Fryslân onder druk komen te staan. Gezien de achterstanden bij gemeenten is stoppen met de FAMKE alleen zinvol als gemeenten alsnog naar volwaardig eigen beleid en eigen instrumenten wordt begeleid.

III. Herzie het archeologiebeleid integraal

Indien er bestuurlijk draagvlak is voor het (blijven) beschermen van archeologie, dan wordt de provincie Fryslân geadviseerd om het huidige beleid, dat nog grotendeels uit 2004 dateert, geheel te herzien. Hierbij kan worden gedacht aan een “programma” voor archeologie, waarbij meetbare doelen worden ontwikkeld en gerealiseerd. In abstracto worden de volgende drie stappen geadviseerd:

1. Een herziene en integrale beleidslijn op te stellen voor archeologie

De opdrachtgever wordt aanbevolen om een nieuwe beleidslijn te ontwikkelen voor archeologie en de positie van de FAMKE opnieuw te verankeren in de OVO. Daartoe dient een nieuw besluit te worden genomen.

2. De FAMKE te wijzigen

De opdrachtgever wordt aanbevolen naar aanleiding van de bovenstaande aanbeveling, de huidige beleidsadvieskaart op basis in opbouw en werking te wijzigen op basis van drie deelaspecten:

- Informatiebron (overzicht van waarden en verwachtingen)
- Beleids- en onderzoeksadviezen
- Provinciaal belang (oplegger met structuren en elementen)

3. De doorontwikkeling van de FAMKE onder te brengen in een multidisciplinair traject

De FAMKE biedt binnen het ruimtelijk momenteel onvoldoende garanties voor het waarborgen van archeologie, laat staan het benutten in een bredere context. Het ondervangen van de geschetste problematiek en doorontwikkeling vraagt meer dan team archeologie naar haar huidige omvang en taakstelling. De opdrachtgever wordt aanbevolen om naast een nieuw beleidslijn een multidisciplinair team in te richten voor het beschermen en benutten van archeologie. Hierbij kan worden gedacht aan structurele juridische begeleiding, data-technische ondersteuning en kunnen later ook innovatie en participatie worden betrokken. Bijvoorbeeld in samenwerking met “team Erfgoed”.

Ter vervanging van een implementatieadvies is een concept-model bijgevoegd in bijlage “startnotitie”. Dit model is een creatieve weergave welke opbouw idealiter aan zou kunnen sluiten bij de Omgevingswet.

Eindnoot

Blijkens de reactie van staatssecretaris Uslu d.d. 8 november 2022 op de adviezen van de Raad voor Cultuur, kunnen provinciale beleidscommissies met een adviserende en toezichthoudende taak op weinig steun rekenen, vanwege het de adviesrol en een toezichthoudende rol. Daarmee zal ook aan het advies om dergelijke commissies in de Omgevingswet op te nemen geen opvolging worden gegeven. Wel wordt meer geld vrijgemaakt voor versterking van de provinciale rol bij archeologie. Dit betekent dat doorontwikkeling van de FAMKE en huidige werkwijze tussen provincie en gemeenten is en ook zal blijven. Blijkens de uitkomsten van dit onderzoek, ligt dit initiatief op de weg van de opdrachtgever.

Discussie

In verband met de omvang van het onderzoek was het noodzakelijk om het theoretisch kader te beperken tot Friesland. Dit lag in de rede mede omdat de provincie Friesland tevens uniek beleid voert. Hierdoor is geen vergelijking gemaakt met het beleid van andere provincies, zoals Groningen en Drenthe. Het was de validiteit van het onderzoek ten goede gekomen als tevens naar de buurprovincies was gekeken.

De keuzes voor bepaalde accenten zijn in het Plan van Aanpak en het uiteindelijke onderzoeksrapport uitvoerig toegelicht. Ditzelfde geldt voor de selectie van beleidsstukken, bestemmingsplannen en de participanten voor de interviews. In alle gevallen gaat het om selecties. Deze zijn gewogen en onderbouwd in het kader van de controleerbaarheid en reproduceerbaarheid van dit onderzoek.

Het gebruik van de FAMKE is breder dan de provinciale taakstelling, waardoor “functionaliteit” in een juridische zin en een praktische zin nogal uiteenlopen. Een toekomstig onderzoek naar de FAMKE zou daarom moeten worden gedaan vanuit een gemeentelijk perspectief.

Literatuur

Bakker 2011

J.A. Bakker, 'Paalwormen, dijken, hunebedden en onze eerste monumentenwet', in: H.M. van der Velde e.a. (red.), *Van graven in de prehistorie en dingen die voorbijgaan* (Leiden 2011) p.281-324.

Bazelmans & Wispelwey 2021

J. Bazelmans & M.H. Wispelwey, over gemeenten, archeologie en ruimtelijke ordening, een onderzoek naar de belangenafweging rond archeologie bij gemeenten, Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Bos & De Langen, *De Vrije Fries* 1999/79

J.M. Bos & G.J. de Langen (red.), 'Archeologische kroniek van Friesland over 1998', *De Vrije Fries* 1999/79, p. 197-231.

Bos & De Langen, *De Vrije Fries* 2000/80

J.M. Bos & G.J. de Langen (red.), 'Archeologische kroniek van Friesland over 1999', *De Vrije Fries* 2000/80, p. 195-277.

Bos & De Langen, *De Vrije Fries* 2001/81

J.M. Bos & G.J. de Langen (red.), 'Archeologische kroniek van Friesland over 2000', *De Vrije Fries* 2001/81, p. 123-163.

Boshoven 2014

E.H. Boshoven, Waardekaarten in veelvoud; Een landelijke inventarisatie van gemeentelijke archeologische en cultuurhistorische waardekaarten, *RAAP-notitie 5019*, Weesp: RAAP 2014

Breimer & Sueur, 2015

J. Breimer & C. Sueur, Archeologie in de Omgevingswet: 'Aantoonbaar'! Maar hoe doe je dat?. Praktijk Omgevingsrecht ,7, 2015, SDU

Cunliffe 2011

B.W. Cunliffe, *Europe between the oceans. 9000 BC-AD 1000*. New Haven: Yale University Press 2011.

De Lange 2018

M. de Lange, *De lokale ambtenaar in een veranderende samenleving, Onderzoek naar de impact van de Omgevingswet op lokaal niveau*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2018.

De Langen & Veerman, *De Vrije Fries* 2003/83

G.J. de Langen (red.) & F. Veerman, 'Archeologische kroniek van Friesland over 2002', *De Vrije Fries* 2003/83, p.33.

De Langen & Veerman, *De Vrije Fries* 2005/85

G.J. de Langen (red.) & F. Veerman, 'Archeologische kroniek van Friesland over 2004', *De Vrije Fries* 2005/85, p. 199.

Feiken & Smit & Bazelmans *Nederlandse Archeologische Rapporten* 2021/74

H. Feiken & B.I. Smit & J. Bazelmans, Prehistorische vondsten op veen en klei, een verrassing?. Een inhoudelijk kader voor archeologisch onderzoek naar prehistorische vindplaatsen en landschappen in het Noord-Nederlands kunstgebied. *Nederlandse Archeologische Rapporten* (74). Amersfoort: : Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 2021.

Gemeenten Harlingen 2015

Erfgoednota Harlingen 2015.

Gemeente Leeuwarden 2017

erfgoedevaluatie 2008-2017, 2017.

Gemeente Opsterland

Bestemmingsplan buitengebied Opsterland

Gemeente Súdwest-Fryslân

Erfgoedverordening Súdwest-Fryslân.

Groenewoud & Speleers 2014

B. Groenewoud & B. Speleers 'Archeologisch Erfgoed' in: *Eenheid en verscheidenheid. Een zoektocht naar een integrale cultuurhistorische waardestelling van het materieel erfgoed*. Amersfoort: : Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 2014.

Honshorst 2022

M.F. Honshorst, *Archeologie en burgerparticipatie binnen de gemeente Terschelling; erfgoedparticipatie bij de vervaardiging van archeologische inventarisatiekaarten*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam.

Kunst & Yousufi & Van Wijk 2020

H. Kunst, Y.Yousufi & J. van Wijk, *plan van aanpak omgevingstafels, nieuwe werkwijze voor complexe vergunningsaanvragen onder de Omgevingswet*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).

Korf & Vossen 2014

G. Korf & N.F.H.H. Vossen, *Archeologie en ruimte*, Amsterdam: Berghauser Pont publishing

Lascaris 2019

M.A. Lascaris, *Archeologie en verstoring door bodembewerkingen, evaluatie van de effecten van grondbewerking in agrarisch en stedelijk gebied en het onderzoek daarnaar. Rapportage Archeologische Monumentenzorg (257)*. Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 2019.

Lauwerier et al. 2011

R.C.G.M. Lauwerier, T. de Groot, B.J.H. van Os, L. Theunissen (red.), *Vragen over Malta, onderzoek naar de effectiviteit van de onderzoeksketen, sluipende degradatie en de effecten van vrijstellingen, Rapportage Archeologische Monumentenzorg (196)*, Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2011.

Michiels, Blomberg & Spaans 2019

F. Michiels, A. Blomberg & L. Spaans *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer Juridische Uitgevers 2019, p. 55.

Provincie Fryslân 2004

Draaiboek FAMKE, 2004 (n.p.)

Provincie Fryslân 2007

Streekplan Fryslân 2007

Provincie Fryslân 2014

Grutsk op 'e romte 2014.

provincie Fryslân 2015

'*Mei elkenien, foar elkenien*' Coalitieakkoord 2015-2019, 2015.

provincie Fryslân 2018

'*Organisatieplan provincie Fryslân*, 2018, fryslân.frl.

provincie Fryslân 2019

'*Geluk op 1*' (Provincie Fryslân, Coalitieakkoord 2019-2023, 2019.

Raad voor Cultuur 2022

Archeologie bij de Tijd, aanbevelingen voor aanpassingen, Den Haag: Raad voor Cultuur, 2022.

Raad voor Europa 2005

Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society. *Council of Europe Treaty Series*. Nr. 109. Faro 2005

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed 2007

Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten *Brochure wet- en regelgeving: Archeologie en Ruimtelijke Ordening*, Amersfoort: RACM 2007, p. 1-7.

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed 2014

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed *Uitvoering van erfgoedtaken door omgevingsdiensten*, Amersfoort: RCE 2014, p. 1-22.

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed 2020

'een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies, actueel overzicht van het interbestuurlijk toezicht domein monumenten en archeologie door provincies. Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2020.

Renfrew & Bahn 2016

C. Renfrew & P. Bahn, *Archaeology. Theories Methods and Practice*. Londen: Thames & Hudson 2016.

Rietman 2020

L. Rietman, *onzichtbaar verleden, een interdisciplinair onderzoek naar het historisch grondgebruik en landschapsbeheer in nationaal park Schiermonnikoog*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Sloots 2021

E. Sloots, *De oorsprong van uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet*, Amsterdam: University of Amsterdam

Smit 2010

B. Smit, *Valuable Flints. Research strategies for the study of early prehistoric remains from the Pleistocene soils of the northern Netherlands*, Groningen: Barkhuis.

Steunpunt Monumentenzorg Noord-Holland

'Erfgoed in de Omgevingswet', 2018, p. 22-23.

Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodemkwaliteit (SIKB)

Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie 4.0, Bijlage IV, waarden van vindplaatsen, 2016.

Stouthamer, Cohen, Hoek, 2015

E. Stouthamer, K.M. Cohen, W.Z. Hoek. *De vorming van het land*. Utrecht: Perspectief Uitgevers

Tijs 2005

M. Tijs, *Friese streken, toetsen of stimuleren. Een onderzoek naar provinciale sturingsmogelijkheden om cultuurhistorische waarden een grotere rol te laten spelen in de Friese uitleglocaties* (doctoraalscriptie Groningen), 2005.

Van der Broek 2019

J.H.G. van der Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Van Doesburg e.a. 2016

J. van Doesburg e.a., *overzicht gemeentelijke archeologische kaarten 2014*, Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 2016.

Van Kernenbeek & Groothuijse & Van Rijswick

L.J. van Kernenbeek, F.A.G. Groothuijse en H.F.M.W. van Rijswick, 'Interbestuurlijke verhoudingen in de Omgevingswet: ordeloos of een thorbeckiaans evenwicht?', *RegelMaat* 2022 nr. 3, p. 230-252

Van der Horst & Hopstaken & Van Soomeren 2021

A. van der Horst & L. Hopstaken & P. van Soomeren, *Cultureel Erfgoed voor en met iedereen. Overwegingen bij het ratificeren Verdrag van Faro*. (adviesrapport voor OCW). Amsterdam: DSP 2021.

Van der Reijden, Keers, Van Rossum 2011

H. van der Reijden, G. Keers, H. van Rossum, *Ruimte voor archeologie. Themaveldrapportages evaluatie Wamz*. Rapport P18090 ministerie van OC&W. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Van Schaaik 2019

G. van Schaaik, *praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2019.

Van der Veen 2019

G.A. van der Veen, *wat moet de Omgevingswet met het begrip "beleidsneutraal"*, Gst. 2019/47. aflevering 7487, 2019.

Van Zundert 2022

J. van Zundert *Ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2022.

Vos & Kiden 2005

P. Vos & P. Kiden. 'De Landschapsvorming tijdens de steentijd' in: Deeben e.a. (red.), *Steentijd van Nederland*. Deventer: Stichting Archeologie 2005.

Internetbronnen

Aan de slag met de Omgevingswet (Rijksoverheid)

'minder lasten, meer mogelijkheden', 2022, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Rijksoverheid.

'nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', 2022, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Rijksoverheid.

'omgevingswet in het kort', 2022, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Rijksoverheid.

'provincie voert landelijk en eigen beleid uit', rijksoverheid.nl, Rijksoverheid.

'toepassingsprofiel omgevingsverordening', 2020, aandeslagmetdeomgevingwet.nl, Rijksoverheid.

BG Legal

'verwijzing in bestemmingsplan naar beleidsregels moet voldoende concreet zijn', bg.legal, 12 juli 2022.

Dirk Zwager

'grondslag algemene instructieregels provincie', dirkzwager.nl

Gemeente Súdwest-Fryslân

'archeologie', Súdwest-Fryslân, sudwestfryslan.nl/onderwerp/archeologie/

Informatiepunt Leefomgeving

'de 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet', iplo.nl

'handreiking lozingen' (2021), iplo.nl

'vaststellen omgevingsverordening', (2022), iplo.nl

'vragen- en antwoord webinar bodem en omgevingsplan' (2021), iplo.nl.

'hoofdlijnen-invoeringsbesluit', iplo.nl

Omgevingsweb

'Het provinciaal belang onder de omgevingswet', omgevingsweb.nl

Provincie Fryslân

'archeologisch beleid' fryslan.frl/archeologische-kaart-famke

Pels Rijcken

'exceptieve toetsing aan de algemene beginselen onverbindend verklaren of buiten toepassing laten', pelsrijcken.nl, 17 februari 2020

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

'archeologie wel of niet behouden, 2021, cultureelerfgoed.nl

'overgangsrecht Monumentenwet 1988 naar Omgevingswet', cultureelerfgoed.nl

'verdrag van Faro-Nederlands', cultureelerfgoed.nl, 3 april 2021.

Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB)

'advies archeologie: een stap verder' 2013, sikb.nl

'rollen en bevoegdheden in wet en regelgeving' 2016, sikb.nl

Stijl advocaten

'bestuursrechter toets voortaan indringerder aan het evenredigheidsbeginsel', stijladvocaten.nl 2022

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

'stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen', 2021, vng.nl.

'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit', vng.nl

Nieuwsberichten

European Alliance Group

European Alliance Group, European Committee of Regions", november 2022, <https://web.cor.europa.eu/ea/news/>

Rijksoverheid

Kabinet besluit tot nieuwe invoeringsdatum Omgevingswet 1 januari 2023, Rijksoverheid

Verlaan *NRC Handelsblad* 1 februari 2022

J. Verlaan, *Omgevingswet opnieuw uitgesteld*, NRC Handelsblad 1 februari 2022.

Zuidervaart *Trouw* 2021

Zuidervaart en Markus, *De invoering van de Omgevingswet – de grootste wetgevingsoperatie sinds 1848 – per 1 januari wankelt*, *Trouw* 23 April 2021

Provinciale regelgeving

provincie Fryslân 2005

Subsidieverordening Archeologie 2005

provincie Fryslân 2014

verordening Romte Fryslân 2014.

provincie Fryslân 2015

provincie Fryslân, *Notitie inwerkingtreding verordening Romte*, 2014.

provincie Fryslân 2021

Omgevingsvisie '*De Romte diele*' 2021.

provincie Fryslân 2022

Omgevingsverordening Fryslân, 2022.

provincie Fryslân 2022

Omgevingsverordening Fryslân, *artikelsgewijze toelichting*, 2022.

Jurisprudentie

ABRvS, ECLI:NL:RVS:2008:BC4689
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2008:BF0327
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2009:BK5866
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2010:BN8586 ,
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2022:961
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2012:BY5848
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2012:BV8818
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2012:BY1743
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2017:1372
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2018:1397
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2021:2077
ABRvS, ECLI:NL:RVS:2021:1841

Kamerstukken

Kamerstukken 2010/2011, 31953 nr. 40, p. 2
Kamerstukken II, 2014/3392 nr. 3
Kamerstukken II 2018/2019 34986 nr. 6, p. 11-12.

Provinciale stukken

GS-stukken 2004/565829
GS-stukken 2010/876069
GS-stukken 2010/911180
GS-stukken 2011/952364
GS-stukken 2011/957842 ,
GS-stukken 2011/957291
GS-stukken 2011/958188
GS-stukken 2011/952364
GS-stukken 2011/952364-2
GS-stukken 2012/930213
PS-stukken 2012/952517
PS-stukken 2012/957842 ,
GS-stukken 2015/122570

Beroepsproduct

Startnotitie

De doorontwikkeling van de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE) richting de Omgevingswet

Opsteller:

Opdrachtgever:

Datum:


Afdeling Omgevingszaken (provinsje Fryslân) / team Archeologie
20 januari 2023

Inleiding

In haar beleidsreactie d.d. 8 november 2022 heeft staatssecretaris Uslu (OCW) een stimulerings- en ondersteuningstraject aangekondigd voor archeologie op provinciaal niveau, ten behoeve van kleine gemeenten. Het merendeel van de kleine gemeenten in Friesland maakt gebruik van de provinciale FAMKE (2003-heden) en een samenwerkingsspoor (zgn. verdiepingsslagen).²⁵⁷ PS heeft op 23 september 2022 de Omgevingsverordening Fryslân (OVO) vastgesteld in het verlengde van de Omgevingsvisie (*De Romte Diele*). De FAMKE is binnen de Omgevingsvisie en – verordening het belangrijkste instrument voor de bescherming van archeologie, draagvlak en onderzoek dienaangaande. In het kader van een juridisch afstudeeronderzoek is met team Archeologie gekeken naar de doorontwikkeling van de FAMKE binnen het stelsel Omgevingswet. In dit onderzoek zijn bestaande juridische - en praktische knelpunten geïdentificeerd, geanalyseerd en aanbevelingen gedaan. De wijze van juridische verankering FAMKE in voorgaande verordeningen (VRF 2011, VRF 2014) alsmede de huidige OVO, heeft ertoe geleid dat de toenmalige bestuurlijke ambities niet of gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de huidige FAMKE niet zondermeer aansluit bij het stelsel Omgevingswet. Dit blijkt o.a. uit bestaande jurisprudentie en recente handreikingen van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE). Gelet op de uitvoering van het Europees verdrag van Malta (sinds 2007) en Faro (aankomend), de principes van de Omgevingswet en het aankondigde stimulerings- en ondersteuningstraject, is herstructurering van de FAMKE en het samenwerkingsspoor noodzakelijk. Gezien het uitstellen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de beperkte component archeologische waarden in huidige bestemmingsplannen, alsmede het ontbreken van langdurige planologische bescherming van archeologisch erfgoed in Friesland, is actie noodzakelijk. Dit om het behoud van archeologie als deelaspect binnen “het Ferhaal van Fryslân” te waarborgen en de participatie en democratisering van (archeologisch) erfgoed te vergroten. Mede op basis van de aanbevelingen uit dit onderzoek, is deze startnotitie geformuleerd.

Probleemstelling

De huidige FAMKE, verankering en onderliggende beleidsoverwegingen zijn gedateerd en sluiten beperkt aan op het huidige - en aankomende juridische kader (Omgevingswet). In het licht van inwerkingtreding van de Omgevingswet, de evaluatie van het deelaspect archeologie in de Erfgoedwet en de uitvoeringsagenda voor het Verdrag van Faro, is herziening van het provinciaal archeologiebeleid noodzakelijk.

Relatie met Europees- en Rijksbeleid

De provinciale betrokkenheid bij archeologie volgt uit het Europees verdrag van Valletta (1997). Het Rijk acht archeologische monumentenzorg en versterking van de archeologiesector actueel. OCW voorziet dat Nederland de komende jaren grootscheeps wordt “verbouwd” in het kader van de energietransitie, ontwikkelingen in de landbouw en de woningbouwopgave. Op dit moment lopen verschillende programma’s die voortvloeien uit Internationale- en Europese verdragen:

- Beleidsreactie op het rapport “Archeologie bij de Tijd” van de Raad voor Cultuur (2022).
- Uitvoeringsagenda Faro (deel I) voor de ratificatie van het Verdrag van Faro (2022).
- Ratificatie van het UNESCO-verdrag ter bescherming van erfgoed onder water (aanstaaende).

Op basis van de bovengenoemde programma’s bij het Rijk, wordt het zinvol geacht om actie te ondernemen op het deelaspect archeologie.

Wet- en regelgeving

De provincie Fryslân is op basis van de huidige- en toekomstige wet- en regelgeving niet verplicht de FAMKE door te ontwikkelen. Archeologische monumentenzorg (AMZ) is primair een verantwoordelijkheid van de Friese gemeenten. Uit de visie van OCW volgt echter wel degelijk dat de provinciale rol dient te worden versterkt. Tussen 2011 en heden is gekozen voor “juridische” oplossingen om de FAMKE te incorporeren in provinciale verordeningen. Dit heeft geen positieve uitwerking gehad op de transparantie van de provinciale visie op archeologie. Gezien de “FAMKE-traditie” in Friesland, rust op de provincie Fryslân een grotere verantwoordelijkheid bij deze rol.

Aanbevelingen

In deze startnotitie worden een achttal aanbevelingen gedaan op basis van het bovengenoemde onderzoek.

²⁵⁷ Ministerie OCW, Kamerbrief beleidsreactie ‘archeologie bij de tijd’, 8 november 2022

1. Een multidisciplinaire projectgroep “Archeologie” te formeren binnen de provincie Fryslân.
2. Een vernieuwde integrale provinciale strategie voor archeologie te formuleren.
3. De huidige FAMKE (periodekaarten) en systematiek te herstructureren.
4. Een juridische risicoanalyse uit te voeren naar de huidige verankering van de FAMKE.
5. De handleiding, beleidsoverwegingen en onderzoeksrichtlijnen bij de FAMKE te herzien.
6. In te stemmen met een communicatietraject rond de doorontwikkeling.
7. In te stemmen met een interbestuurlijke - / ambtelijke en maatschappelijke klankbordgroep.
8. In te stemmen met het versterken van de datastructuur achter de huidige FAMKE.

I. Een multidisciplinaire projectgroep “Archeologie” te formeren binnen en/of buiten de provincie Fryslân

Sinds de decentralisatie van archeologische monumentenzorg (Wamz, 2007) en de invoering van de Wro, is archeologie één van vele facetten in een ruimtelijk plan, dat verhoudingsgewijs minder goed tot uitdrukking komt dan zichtbare elementen in het landschap. Archeologie is hierdoor relatief vaak onderbelicht en marginaal onderbouwd in grote bestemmingsplannen.

De provinciaal archeoloog (thans “team archeologie”) fungeerde tot 2007 als vraagbaak op het gebied van archeologie in aanloop naar decentralisatie (Wamz). Team archeologie is tussen 2007 en heden in meer of mindere mate in deze rol blijven hangen. Hierdoor is het relatief kleine team archeologie (± 2.5 FTE) relatief veel tijd kwijt aan het “blussen van archeologische brandjes” in gemeenteland. Dit gaat ten koste van de ontwikkeling van provinciale visie en doorontwikkeling van o.a. de FAMKE.

De huidige doorontwikkeling van de FAMKE is primair gericht op het verankeren van bestaande en nieuwe “verdiepingsslagen” (o.a. gemeente Ameland, 2022). Ondanks de inspanningen van team archeologie is een deel van de verdiepingsslagen nog steeds niet provinciaal of daarbuiten verankerd. Het doorontwikkelen van de FAMKE overstijgt met zekerheid de taakstelling en mankracht van team archeologie.

De communicatie en samenwerking tussen de jurist(en) van Omgevingszaken en team archeologie over de werking van de verordening en verankering van de FAMKE lijkt de afgelopen jaren suboptimaal geweest. Een multidisciplinaire projectgroep kan helpen bij het vlottrekken van de FAMKE. Gezien de juridische aspecten dient een projectgroep te bestaan uit een vertegenwoordiging:

- | | |
|--|---|
| ▪ bestuurszaken | <i>bestuursniveau</i> |
| ▪ omgevingszaken (team archeologie en omgevingsjurist) | <i>afdelingsniveau</i> |
| ▪ interbestuurlijk toezicht (IBT) | <i>toepassing interbestuurlijk toezicht</i> |

Inhoudelijk kan worden geput uit de kennis van teams:

- | | |
|-------------|--|
| ▪ erfgoed | <i>relatie boven- en ondergronds erfgoed</i> |
| ▪ innovatie | <i>verdrag van Faro</i> |

Vanuit verschillende gemeenten bestaat interesse voor:

- | | |
|---------------------|--|
| ▪ klankbordgroep | <i>meedenken over provinciaal beleid</i> |
| ▪ periodiek overleg | <i>bijhouden van de FAMKE</i> |

Ter inspiratie kunnen eventueel ook de provincie Groningen, amateurverenigingen en/of erfgoedverenigingen worden betrokken.

II. Een vernieuwde integrale provinciale strategie voor archeologie te formuleren & III. De huidige FAMKE (periodekaarten) en systematiek te herstructureren.

Gemeenten houden rekening met het feit dat archeologische structuren op de FAMKE van provinciaal belang zijn. De FAMKE is “vastgeklikt” met een regel, maar zelf geen onderdeel van de verordeningen (VRF, OVO), hierdoor blijft onduidelijk welke archeologie van “provinciaal belang” is en waarom. Het huidige archeologiebeleid (VRF, OVO) van de provincie Fryslân berust grotendeels de continuering van op beleidsoverwegingen uit 2006. Uit een recente uitspraak van de Rechtbank Limburg van 29 november 2022 bleek opnieuw dat dat het nieuwe begrip ‘cultureel erfgoed’ aanmerkelijk ruimer is dan het oude begrip. De omvang wordt niet alleen bepaald door de bescherming die de overheid er aan toekent, maar ook door de betekenis die in de samenleving aan wordt toegekend.²⁵⁸

Hierdoor is herstructurering van de FAMKE zinvol, om te kunnen blijven functioneren in de toekomst. De reden hiervoor is tweeledig:

²⁵⁸ ECLI:NL:RBLIM:2022:9447

- de provincie is primair verantwoordelijk voor datgene wat gemeenten nalaten.
- voorkomen moet worden dat de FAMKE leidt tot volledige integratie van provinciaal- en gemeentelijk belang.

3. Informatielaag (Informatie- en verdiepingsfunctie)			
functie: dynamische weergave waarde vrije informatie bij archeologische waarden en verwachtingen <i>Op deze kaartlaag wordt aangegeven welke archeologische waarden en verwachtingen worden verondersteld. Deze structuren en elementen zijn waarde vrij. Op deze kaartlaag wordt wel aangegeven of langdurige bescherming geldt zoals een Rijksmonument, provinciaal monument, gemeentelijk monument. De informatielaag is opgebouwd uit advieskaarten Steentijd-Bronstijd, IJzertijd -Middeleeuwen en wordt gevoed door 4 dynamische processen (2. I-IV). Gemeenten leveren deze informatie aan. Verwerking door SMF, supervisie door provincie Fryslân. Op basis van de dynamische processen kunnen risico-indicatoren en instrumenten worden ontwikkeld voor gezamenlijke monitoring en het op- of afwaarderen van gebieden.</i>			
2. I - Waarden Functie: aantonen <i>Als onderdeel van de informatie- en verdiepingsslaag worden waarden locatie specifiek aangetoond (art. 2.28 Ow. jo 5.130 Bkl).</i>	2. II - Verwachtingen Functie: onderbouwen <i>Als onderdeel van de informatie- en verdiepingsslaag worden waarden waar mogelijk specifiek maar niet per definitie op perceelniveau onderbouwd (art. 2.28 Ow. jo 5.130 Bkl).</i>	2. III - Verstoringen Functie: aantonen <i>Verstoringen kunnen worden bijgehouden met inbegrip van aard en omvang van de verstoring. Dynamisch.</i>	2. IV- Versturende processen Functie: onderbouwen <i>Bodemversturende processen worden indien aangetoond, meegewogen. Daarnaast kunnen risicofactoren worden uitgedrukt. Dynamisch.</i>
1. Advieskaart Steentijd-Bronstijd functie: uitsluitend informatiebron <i>Op deze laag kunnen de beleidsadviezen en onderzoeksrichtlijnen worden geraadpleegd.</i>		1. Advieskaart IJzertijd – Middeleeuwen functie: uitsluitend informatiebron <i>Op deze laag kunnen de beleidsadviezen en onderzoeksrichtlijnen worden geraadpleegd.</i>	
0. Mienskip functie: informatie verkrijgen, visualiseren van belangen <i>Op deze kaartlaag kunnen burgers raadplegen wie bevoegd gezag is en waar zij een vondst moeten melden. Daarnaast bestaat een functie om zorg of waardering uit te spreken over archeologisch structuren.</i>			

De FAMKE kan worden onderverdeeld in een **informatiefunctie** (informatielaag) en beleidsmatige toepassing.

kaartlaag 0

De FAMKE fungeert momenteel als informatiebron. De Omgevingswet streeft naar een figuur waarbij idealiter een duurzame en voortdurende interactie bestaat tussen burger en beleid(maker).

Bij de huidige vaststelling van verdiepingsslagen worden naast de inzage (Awb) historische verenigingen betrokken. De basis van de FAMKE staat idealiter permanent open voor input vanuit de samenleving. Hierbij kan worden gedacht aan functie waarbij burgers hun waardering, zorg of anderzijds opmerkingen kunnen maken bij bovengrondse of ondergrondse structuren in de omgeving.

Hiermee wordt de bredere definitie van “cultureel erfgoed” in de Erfgoedwet gerespecteerd en de interactie die de Omgevingswet beoogt op eenvoudige wijze in de praktijk gebracht.

kaartlaag 1

De huidige advieskaarten (Steentijd-Bronstijd en IJzertijd-Middeleeuwen) bevatten overwegend de beleidsadviezen en onderzoeksrichtlijnen die vóór 2007 aan gemeenten werden verplicht. *De facto* functioneert dit nog steeds zo in gemeenten zonder eigen beleid. De onderbouwing voor de beleidsadviezen en onderzoeksrichtlijnen zijn gebaseerd op (deels) verouderde rapporten en/of KNA-richtlijnen. Volgens de RCE bieden zij in specifieke gevallen onvoldoende handvatten.

De huidige methodiek is gebaseerd op een wetenschappelijke benadering. Om deze informatie om te zetten in concreet beleid en/of een onderbouwing in de zin van de Omgevingswet, is arbeids- en kostenintensief. Overwogen moet worden om de huidige advieskaarten te archiveren en uitsluitend als informatielaag (instapadvies voor gemeenten) te behouden.

kaartlaag 2 (I, II, III, IV)

De huidige systematiek waarbij rekening wordt gehouden met steentijdlandschap onder een klei- en veen is wetenschappelijk correct, maar sluit onvoldoende aan bij aard van ruimtelijke ordening en het ruimtelijk spoor in wet- en regelgeving. Ter vervanging van laag 1 kan worden gewerkt aan een nieuwe basis voor de FAMKE op basis van waarden, verwachtingen, verstoringen en versturende processen. Het uitgangspunt hierbij is dat de huidige advieskaarten (Steentijd-Bronstijd en IJzertijd-Middeleeuwen) functioneren als onderlegger.

Het is vervolgens aan team Archeologie en GS om een beleid te formuleren per deelaspect:

waarden	welke waarden zijn van provinciaal belang?
	waarom?
	wat monitoren we?
Verwachtingen	welke verwachtingen zijn van provinciaal belang?
	waarom?
	wat monitoren we?
verstoringen	welke verstoringen brengen het hoogste risico met zich mee?
	waarom?
	wat monitoren we ?
verstorende processen	Welke verstorende processen brengen het hoogste risico met zich mee?
	waarom?
	wat monitoren we?

Om de FAMKE-systematiek bruikbaar te maken, moet de huidige methodiek, die zich baseert op een wetenschappelijk leest, worden aangevuld met actiegerichte benadering. Uitgangspunten zijn hierbij dynamische processen, de provinciale taak en gebieden met de grootste risico's. Het accent van de FAMKE verplaatst provinciaal belang en monitoring.

kaartlaag 3

De informatiefunctie van de FAMKE kan samenkomen in laag 3. Dit is niets meer en minder dan een accumulatie van *onderbouwde* gegevens ten aanzien van waarden, verwachtingen, verstoringen en verstorende processen die zijn aangeleverd door Rijk, provincie, gemeenten, waterschappen en burgerinitiatieven etc.

De "juridische fictie" van informatie (2011 tot heden) wordt hiermee ongedaan gemaakt. De FAMKE kan hierdoor functioneren als verzamelpunt voor informatie. Het is aan de bestuurders om te bepalen in hoeverre het verzamelen van informatie gebaseerd is op vrijwilligheid dan wel op wet- en regelgeving. Hiermee voldoet de provincie en ook gemeenten aan de gelijke informatiepositie die de Omgevingswet nastreeft.

De informatielaag is waarde vrij en kan hierdoor in beginsel binnen de administratieve ruimte, die de Omgevingswet aan GS biedt in het kader van uitvoering worden gewijzigd. Hiermee wordt het "informatiespoor" (laag 0 t/m 3) gescheiden van het beleidsspoor (laag 4 t/m 8).

Concept - model voor nieuwe FAMKE	
7. Omgevingsverordening <i>De huidige Omgevingsverordening verdient een update voor archeologie. Hiervoor moet provinciaal belang bestuurlijk opnieuw worden vastgesteld en verankerd in een integrale beleidslijn, waarin bestuurlijke overwegingen en systematiek worden uiteengezet.</i>	8. Omgevingsplan <i>Gemeenten verankeren de archeologische inzichten uit het samenwerkingsspoor op eigen wijze en integraal in het omgevingsplan. Door de FAMKE-systematiek is de provincie altijd op de hoogte wat speelt bij de Mlenskip, ambtelijk en bestuurlijk.</i>
5. Oplegger provinciale structuren functie: provinciaal belang waarborgen <i>Op deze kaartlaag staan structuren die van provinciaal belang zijn. Zij worden pas opgenomen als zij de taakstelling van gemeenten overstijgen of onvoldoende (langdurig) zijn beschermd. Hiervoor kan binnen- / buitenplannen toestemming worden gevraagd. Deze kaart dient als statische bijlage voor de OVO (7).</i>	6. Oplegger vooroverleg functie: meepraten bij planvorming <i>Op deze kaartlaag staan structuren die van provinciaal belang zijn omdat zij de gemeentelijke belangen overstijgen of mogelijk nog niet voldoende zijn beschermd. De provincie wil op deze plekken meepraten (vooroverleg) en/of meedenken als belanghebbende. Deze laag dient als toelichting bij een regel in OVO of beleidsnotitie.</i>
4. Samenwerkingsspoor (verdiepingsslagen) functie: het begeleiden van gemeenten vanuit provinciaal belang (art. 4.1 Wro) <i>Tijdens periodieke verdiepingsslagen kunnen gemeenten en provincie samenwerken aan de bescherming van archeologie. De gemeente ontwikkelt nieuwe inzichten (op basis van laag 0, 1, 2, 3) De provincie adviseert hierbij, specifiek vanuit provinciaal belang (art. 4.1 Wro, 2.3 Ow). Archeologie is nu van provinciaal belang als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit (Wro) en straks als omgevingskwaliteit (Ow). Momenteel zijn de beleids- en onderzoeksadviezen bij landoppervlakken tot de Nieuwe Tijd (±1400) en een selectie van terreinen na de Nieuwe Tijd als provinciaal belang verordend. In de nieuwe systematiek gelden de beleidsadviezen slechts als uitgangspunt en/of minimumrichtlijn. Het volgen van de beleidsadviezen leidt niet juridisch tot voldoen aan provinciaal belang en/of eigen verantwoordelijkheden. Geen eigen noch gezamenlijke verdieping is een indicator voor taakverwaarlozing. Het samenwerkingsspoor dient om te provinciaal belang en gemeentelijk belang af te stemmen waar mogelijk en/of te onderscheiden. Gemeenten nemen eigen regels en structuren op in het Omgevingsplan (8). Wanneer daar (2.3 Ow) noodzaak toe is worden structuren van provinciaal belang opgenomen op de oplegger van provinciale structuren (5).</i>	

Met de gelijktijdige verankering van de verdiepingsslag Harlingen door zowel de gemeenteraad alsmede GS (advieskaart IJzertijd-Middeleeuwen) is uniformiteit ontstaan tussen provinciaal- en gemeentelijk archeologisch belang in de gemeente Harlingen. Dit is op ambtelijk niveau zinvol maar juridisch onwenselijk. Dit geldt onder de huidige wet- en regelgeving en temeer onder de Omgevingswet. De provincie dient zich daarom bovenal te beperken tot het beschermen van fenomenen die daadwerkelijk van provinciaal belang zijn. Het samenwerkingsspoor is daarmee gericht om te kijken in hoeverre de gemeente in staat is om archeologie van provinciaal belang (laag 2) daadwerkelijk te beschermen (**kaartlaag 4**). De provincie maakt een oplegger van provinciale structuren (**kaartlaag 5**) die niet

afdoende worden beschermd door gemeenten. Daarnaast kan gekozen worden waarin de provincie graag op voorhand betrokken wordt, zij het als overheid in medebewind, toezichthouder, dan wel als belanghebbenden (**kaartlaag 6**). Deze kaarten kunnen indien wenselijk worden opgenomen in de Omgevingsverordening (**kaartlaag 7**). Met deze methodiek komt het leeuwendeel van de informatie komt echter terecht waar het hoort, in het gemeentelijk Omgevingsplan (**kaartlaag 8**).

Het toezicht kan hierdoor specifiekere worden gericht op gemeenten, die zich onttrekken aan samenwerking.

III. Een juridische risicoanalyse uit te voeren naar de huidige verankering van de FAMKE

Het onderzoek veronderstelt dat de FAMKE al bijna twee decennia niet meer inhoudelijk is vastgesteld. Sommige gemeenten verwijzen naar de FAMKE als zijnde gemeentelijke FAMKE in de veronderstelling dat het gaat om staand beleid. Hierdoor bestaat het risico dat onderzoeksplicht van de gemeente voortvloeit uit een (inhoudelijke) provinciale bestuurlijke overweging van 16 jaar geleden. Hier wordt vooralsnog door de juridische ondersteuning van team archeologie geen risico gezien. Gezien de bestuurlijke implicaties zou dit ter beoordeling kunnen zijn van de afdeling Bestuurszaken.

IV. De handleiding, beleidsoverwegingen en onderzoeksrichtlijnen bij te FAMKE te herzien

Gezien het voorgaande is het noodzakelijk om de beleidsoverwegingen, handleiding en onderzoeksrichtlijnen van de FAMKE bij te werken op basis van de jurisprudentie van de ABRvS, RCE en de Erfgoedwet. Deze nieuwe afwegingen kunnen samengaan met het positioneren van provinciaal belang bij de ontwikkeling van **kaartlaag 3**.

V. In te stemmen met een communicatietraject rond de doorontwikkeling

VI. In te stemmen met een interbestuurlijke - / ambtelijke en maatschappelijke klankbordgroep

Gemeenten onderschatten enerzijds de risico's van het werken met de FAMKE. De reden daartoe is onder andere dat zij niet op de hoogte zijn van de "zwakke" verankering van de FAMKE in provinciaal beleid. FAMKE wordt door gemeenten als provinciale regel toegepast, terwijl zij dit *de jure* niet is. Gemeenten zijn hierdoor feitelijk schadelijkt voor benadelingshandelingen, als gevolg van een gebrek aan eigen beleid. Gemeenten kunnen echter wel een bijdrage leveren aan de FAMKE-systematiek en daar op lange termijn ook van profiteren met een maatschappelijk verantwoorde omgang met archeologie. Met de uitvoeringsagenda (Faro) is dit voor gemeenten onvermijdelijk.

VII. In te stemmen met het versterken van de datastructuur achter de huidige FAMKE

De achterstanden in de huidige datastructuur achter de FAMKE overstijgt de taakstelling van team Archeologie. Doorontwikkeling zoals beschreven in deze startnotitie is alleen mogelijk indien de datastructuur dit toestaat. Dit vergt vooronderzoek door een gespecialiseerde derde.

Realisatie

Een provinciaal "programma" voor archeologie ontbreekt momenteel nog. Ook bij deze startnotitie kan zodoende de vraag worden opgeworpen in hoeverre deze aanbevelingen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. De huidige omvang van team archeologie vormt hierbij een beperking. Indien de provincie Fryslân één of meerdere van de bovenstaande aanbevelingen wenst op te volgen, dan moet hierbij op voorhand rekening worden gehouden.

Werkzaamheden die niet zien op provinciaal beleid en/of interbestuurlijk toezicht kunnen ook (gedeeltelijk) worden uitgevoerd op gemeentelijk niveau. Hiervoor lijkt een geformaliseerd samenwerkingsverband op gemeentelijk niveau de meest aantrekkelijk vorm om binnen een programma, meetbare doelen te stellen en daadwerkelijk te realiseren. Gemeenten hebben hiervoor momenteel ook formele mogelijkheden, bijvoorbeeld op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen. De provincie Fryslân wordt aanbevolen om ter inspiratie te kijken naar Archeologie West-Friesland²⁵⁹ en onderliggende "Gemeenschappelijke regeling Archeologie Westfriesse gemeenten".²⁶⁰ In deze samenwerkingsvorm zijn beleidsmatig onderzoek, AMZ-onderzoek, publieksarcheologie en toezicht verweven in één samenwerkingsverband. Een dergelijke vorm zou ook in Friesland kunnen werken, onder supervisie en met ondersteuning van de provincie Fryslân.

Kosten

De provincie Fryslân moet tot 2029 rekening houden met structurele bijkomende kosten voor het deelaspect archeologie.

²⁵⁹ archeologie West-Friesland via <https://archeologiewestfriesland.nl/>

²⁶⁰ 'gemeenschappelijke regeling archeologie westfriesse gemeenten' via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR370208>

Bijlagen

Bijlage 1

Structuurvisie Grutsk op 'e Romte 2.1 & 3.8	
Verordening Romte Fryslân 2014 Art. 2.2.1 lid 1 jo. lid 2	
Beleidsadvieskaart periode Steentijd-Bronstijd <i>Beleidsadviezen (GS, 2004)</i>	Beleidsadvieskaart periode IJzertijd-Middeleeuwen <i>Beleidsadviezen (GS, 2015)</i>
Handleiding FAMKE <i>Beleidsoverwegingen</i>	
Notitie Inwerkingtreding Verordening Romte (2014) Art. 3.1.1. onder 2 Bro	

Bijlage 2

Instrument	Beleid	Doel
Omgevingsvisie (1)	- Nationale Omgevingsvisie (NOVI) - Provinciale Omgevingsvisie "De Romte Diele" (2020)	Strategisch
Omgevingsverordening (3)	- Omgevingsverordening Fryslân (OVO) - Art. 2.1 lid 1 OVO	Sturend
Rijksregels (4)	- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) - Artikel 5.130 Bkl (uitwerking art. 2.28 Ow)	Regelend
 "rekening houden met" 		Analyse / Synthese
Omgevingsplan (3)		Decentraal

Bijlage 3

Huidige stelsel (2023-2029)			
Wettelijke grondslag	Taak	Doelstelling	
Wet Ruimtelijke ordening	Provinciaal belang	Gemeenten ondersteunen bij behoud van archeologische waarden en verwachtingen.	Stimuleren van wetenschappelijk onderzoek naar archeologie in Friesland.
Wet revitalisering generiek toezicht	Interbestuurlijk toezichthouder	Interbestuurlijk toezicht beperken dan wel versterken met een uniform provinciaal kader.	

Bijlage 4

Rollen gemeente			
Initiatiefnemer	Vaststelling (RO)	Bevoegd gezag	

Bijlage 5

Stelsel Omgevingswet (2023-2029)			
Wettelijke grondslag	Taak	Doorontwikkeling doelstelling	
Omgevingswet <i>Vervangt o.a. de Wro, Wabo en de Ontgrondingswet</i>	Provinciaal belang	Gemeenten blijven ondersteunen bij archeologie in ruimtelijke ordening.	Gemeenten actiever aanzetten tot (inter)bestuurlijk ambtelijk overleg.
Wet revitalisering generiek toezicht	Interbestuurlijk toezicht	Waar nodig (inhoudelijk) interbestuurlijk toezicht beperken dan wel versterken	

Bijlage 6

Principes- en opgaven		
Decentraal-tenzij	Ja-mits-principe	Uitnodigingsplanologie
Aantoonbaar	Monitoring	Participatie

Bijlage 7

2.2 Archeologie

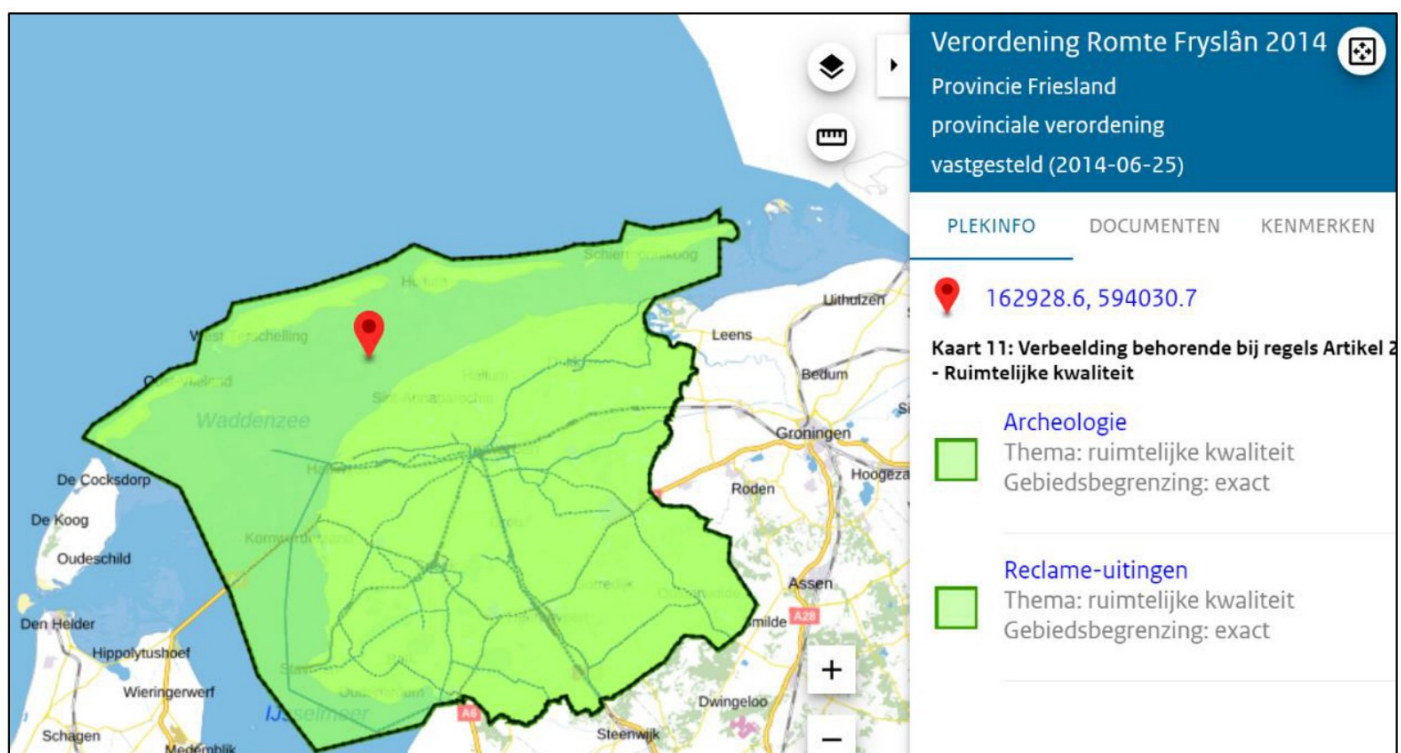
2.2.1

1. In de plantoelichting van een ruimtelijk plan wordt aangegeven op welke wijze het plan rekening houdt met de wijze van onderzoek naar en bescherming van archeologische waarden en verwachtingswaarden zoals aangegeven op de Famke.
2. Indien in een ruimtelijk plan wordt afgeweken van het bepaalde in het eerste lid wordt onderbouwd op welke wijze in een vergelijkbare bescherming van archeologische waarden is voorzien.

Bijlage 8



Bijlage 9



Bijlage 1

1.29 Famke:

de Friese archeologische monumentenkaart extra, zoals deze door Provinciale Staten is vastgesteld op 23 mei 2011.

Plan: Verordening Romte Fryslân
Status: Vastgesteld
Plantype: provinciale verordening
IMRO-Idn: NL.IMRO.9921.PVR2011Fryslan-VA01

Bijlage 11

Famke: de Friese archeologische monumentenkaart extra, zoals deze door Provinciale Staten is vastgesteld op 23 mei 2011.

3.2 Cultuurhistorie en archeologie

3.2.1

1. In de plantoelichting van een ruimtelijk plan wordt aangegeven op welke wijze het plan rekening houdt met:
 - a. cultuurhistorische elementen en structuren, zoals aangegeven op de van deze verordening deeluitmakende Cultuurhistorische kaarten;
 - b. de wijze van onderzoek naar en bescherming van archeologische waarden en verwachtingswaarden zoals aangegeven op de Famke;
2. Indien in een ruimtelijk plan wordt afgeweken van het bepaalde in het eerste lid, onder b wordt onderbouwd op welke wijze in een vergelijkbare bescherming van archeologische waarden is voorzien.

BESLÛT NR. :

PROVINSJALE STEATEN fan FRYSLÂN

Nei it lêzen fan it útstel fan Deputearre Steaten fan Fryslân fan 10 mei 2011, nr. 952803

Oerwagende dat : Het wenselijk is dat het provinciaal ruimtelijk beleid doorwerkt in het gemeentelijk ruimtelijk beleid, en dat daarom regels worden vastgesteld in de verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening;

Beslute :

1. De Reactienota Verordening Romte Fryslân vast te stellen;
2. De Verordening Romte Fryslân inclusief de bijbehorende bijlagen en kaarten vast te stellen, aangepast overeenkomstig het 'Voorstel voor aanpassingen Verordening Romte Fryslân (aanpassen hoofdstuk 10 van de regels; schrappen kaart 12, aanpassen toelichting op artikel 3.3.1. en op hoofdstuk 10); exclusief het gestelde onder 6.5 Omzetting standplaatsen in recreatiewoningen.
3. De Friese Archeologische Monumentenkaart Extra, zoals weergegeven op www.fryslan.nl/binfo/chk/inhoud/startchk, te fixeren op 15 juni 2011.
4. In te stemmen met de brief van Gedeputeerde Staten van 27 april 2011, nr. 00946721, inzake 'Schaalvergroting in de veehouderij'.

Sa feststeld troch Provinsjale Steaten
Fan Fryslân yn harren iepenbiere gearkomste fan 15 juny 2011,

J.A. Jorritsma , foarsitter

A. Oergrisen , griffier

Bijlage 12

De provinciale belangen in het plan geven aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Archeologie (cat. 1: strijd met verordening)

Voor de locatie Uit te werken bestemming – Wonen met een omvang van ruim 1 hectare geldt op grond van de FAMKE dat er voor zowel de middeleeuwen als de steentijd archeologisch onderzoek noodzakelijk is. Wij verzoeken u dan ook archeologisch onderzoek als criterium in de uitwerkingsregels op te nemen.

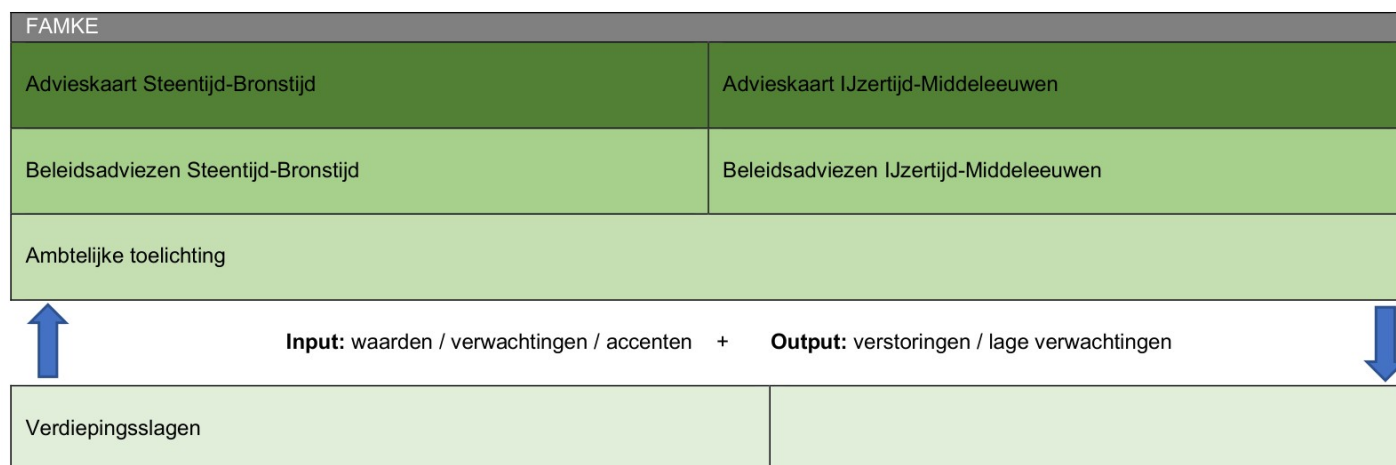
Bijlage 13 - wijzigingsbevoegdheid

2003	FAMKE vastgesteld door PS	Erfgoednota 2004-2007 (Deelnota Archeologie)
2006	FAMKE opgenomen door PS	Streeknota
2007	FAMKE opgenomen door GS	Realisatieparagraaf
2009	FAMKE opgenomen door GS	Verordeningsmatrix
2011	FAMKE gefixeerd door GS	Statenvoorstel (11 januari)
2011	FAMKE gefixeerd door PS	VRF 2011
2014	FAMKE gedelegeerd door PS	VRF 2014
2015	FAMKE vastgesteld door GS	Verdiepingsslag Harlingen (alleen IJzertijd-Middeleeuwen)
2022	Geen delegatiebesluit	OVO

Bijlage 14 - Schema wetgeving hoofdstuk 3

Europese wetgever	Europees verdrag van Valletta (Malta)			
Nationale wetgever	Algemene wet bestuursrecht (Awb)			
	<u>Wro</u>	<u>Wabo</u>	Monumentenwet	Erfgoedwet
	<u>Bro</u>			
Provinciale Fryslân	Grutsk op 'e Romte (2014)		De Romte diele (2020)	
	Verordening Romte Fryslân (2014) ↔ Omgevingsverordening Fryslân (2022)			
	FAMKE (2003, 2015)			
	Notitie inwerkingtreding verordening Romte			
interbestuurlijke samenwerking	Verdiepingsslagen			
Gemeenten	Erfgoedverordening		Beleidsnota Archeologie	
			Archeologische beleidskaart	
	<u>Bestemmingsplan</u>		<u>Parapluplan</u>	

Bijlage 15 – Schema verdiepingsslagen



Bijlage 16 - Inventarisatie van beleidsinstrumenten

Gemeente	Erfgoedverordening incl. archeologie	Archeologienota	Gemeentelijke kaart	Rechtstreekse verwijzing FAMKE	Verdiepingsslag
Achtkarspelen					
Ameland	Vangnet bepaling				Lopend (2022)
Dantumadeel	Vangnet bepaling				
De Friese Meren	Vangnet bepaling				
Harlingen	2010	2008			2015
Heerenveen	2015				Lopend (2012)
Leeuwarden	2017	2018	2020		2020
Noardeast-Fryslân	Vangnet bepaling				
Ooststellingwerf	2010	2014	2014		2014
Opsterland	Lopend (2021)				Lopend (2012)
Schiermonnikoog					
Smallingerland					2006
Súdwest-Fryslân	2021	2013			Lopend (2010)
Terschelling	2019				2007
Tietjerksteradeel					
Vlieland	2010				
Waadhoeke	Vangnet bepaling				Lopend (2021)
Weststellingwerf	Vangnet bepaling		Alleen Buitengebied BP	Alleen Wolvega BP	2014

Bijlage 17

Smallingerland	2006	afgerond	rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE
Terschelling	2007	afgerond	rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE
Opsterland	2012	lopend	rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE
Heerenveen	2012	lopend	rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE
Súdwest-Fryslân	2014	lopend	rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE
Ooststellingwerf	2014	lokaal vastgesteld	
Weststellingwerf	2014	lokaal vastgesteld	
Harlingen	2015	lokaal vastgesteld	
Leeuwarden	2019	lokaal vastgesteld	
Waadhoeke	2021	lopend	rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE
Ameland	2022	lopend	rechtstreekse verwijzing naar de FAMKE

Bijlage 18 - Inventarisatie beleidsinstrumenten percentueel

Percentuele weergave	
Gemeenten met een erfgoedverordening (N)	72%
waarvan alleen vangnet bepaling (%)	50%
Gemeenten met een archeologienota	22%
Gemeenten met een archeologische beleidskaart	11%
Rechtstreekse verwijzing FAMKE	88%
Gemeenten met een verdiepingsslag (N)	62%
waarvan nog lopend of net gestart (%)	46%

Bijlage 19 - Inventarisatie van bestemmingsplannen

Gemeente	Datum	Waarden	Verwachtingen	toelichting	Onderzoek
Achtkarspelen					
Buitengebied	2014	SB-A8	geen	FAMKE	-
Lutkepost 1	2022	SB-A8	geen	geen	nee
Ameland					
Buitengebied	2013	IJM-A6	geen	FAMKE	-
De Stelp	2022	geen	IJM-A4	FAMKE	ja
Dantumadeel					
Buitengebied	2013	SB-A7,8; IJM-A5- 6	IJM-A1,2,3 ; SB-A6	FAMKE	-
Fogelsang	2022	SB-A4	geen	FAMKE	nee
De Friese Meren					
Buitengebied-N	2017	SB-A8	geen	Geen	-
Sondel – 48	2022	geen	SB-A4	algemeen	nee
Harlingen					
Buitengebied	2017	eigen beleid	eigen beleid	eigen beleid	-
Maritieme ac.	2022	geen	IJM-A4	FAMKE	nee
Heerenveen					
Buitengebied	2007	SB-A5	geen	FAMKE	-
Klaverblad NO	2022	geen	IJM-A6	FAMKE	ja
Leeuwarden					
Partiële herziening	2020	eigen beleid	eigen beleid	eigen beleid	-
Zuidlanden, De Hem	2022	eigen beleid	geen	eigen beleid	ja
Noardeast-Fryslân					
Buitengebied	2014	IJM-A7,6,5	geen	FAMKE	-
Spoarbuorren 1	2022	geen	SB-A4	FAMKE	nee
Ooststellingwerf					
Buitengebied	2016	eigen beleid	eigen beleid	beide	-
De Kromten	2022	eigen beleid	eigen beleid	beide	nee
Opsterland					

Buitengebied	2014	IJM-A6	geen	FAMKE	nee
Vlaslaan MFA	2021	geen	IJM-A4	FAMKE	nee
Schiermonnikoog					
Buitengebied	2016	geen	geen	FAMKE	nee
Verbrede reikwijdte	2022	IJM-A6	geen	FAMKE	nee
Smallingerland					
Buitengebied	2013	IJM-A6, SB-A8	geen	FAMKE	ja
		eigen beleid			
Haven 17a	2022	IJM-A6	geen	FAMKE	nee
Súdwest-Fryslân					
Buitengebied	2022	zie hoofdstuk 4	zie hoofdstuk 4	FAMKE	nee
Terschelling					
Buitengebied polder	2015	IJM-A6	geen	FAMKE	nee
Noordhoek 3 Lies	2022	geen	IJM -A4	FAMKE	nee
Tietjerksteradeel					
Buitengebied	2013	IJM-A6	geen	FAMKE	nee
Gravinneloane	2022	geen	IJM-A3	FAMKE	ja
Vlieland					
Buitengebied	2013	geen	geen	FAMKE	nee
Dorpsstraat 108	2022	IJM-A6	geen	FAMKE	ja
Waadhoeke					
Buitengebied Frkdl.	2013	IJM A7, A6, A5	eigen beleid	FAMKE	ja
		eigen beleid			
Zevenhuisterweg 8	2022		IJM-A3	FAMKE	nee
Weststellingwerf					
Buitengebied	2014	eigen beleid	eigen beleid	eigen beleid	ja
Oosterveldweg	2022	eigen beleid	eigen beleid	eigen beleid	nee

Bijlage 20 Inventarisatie van beleidsadviezen

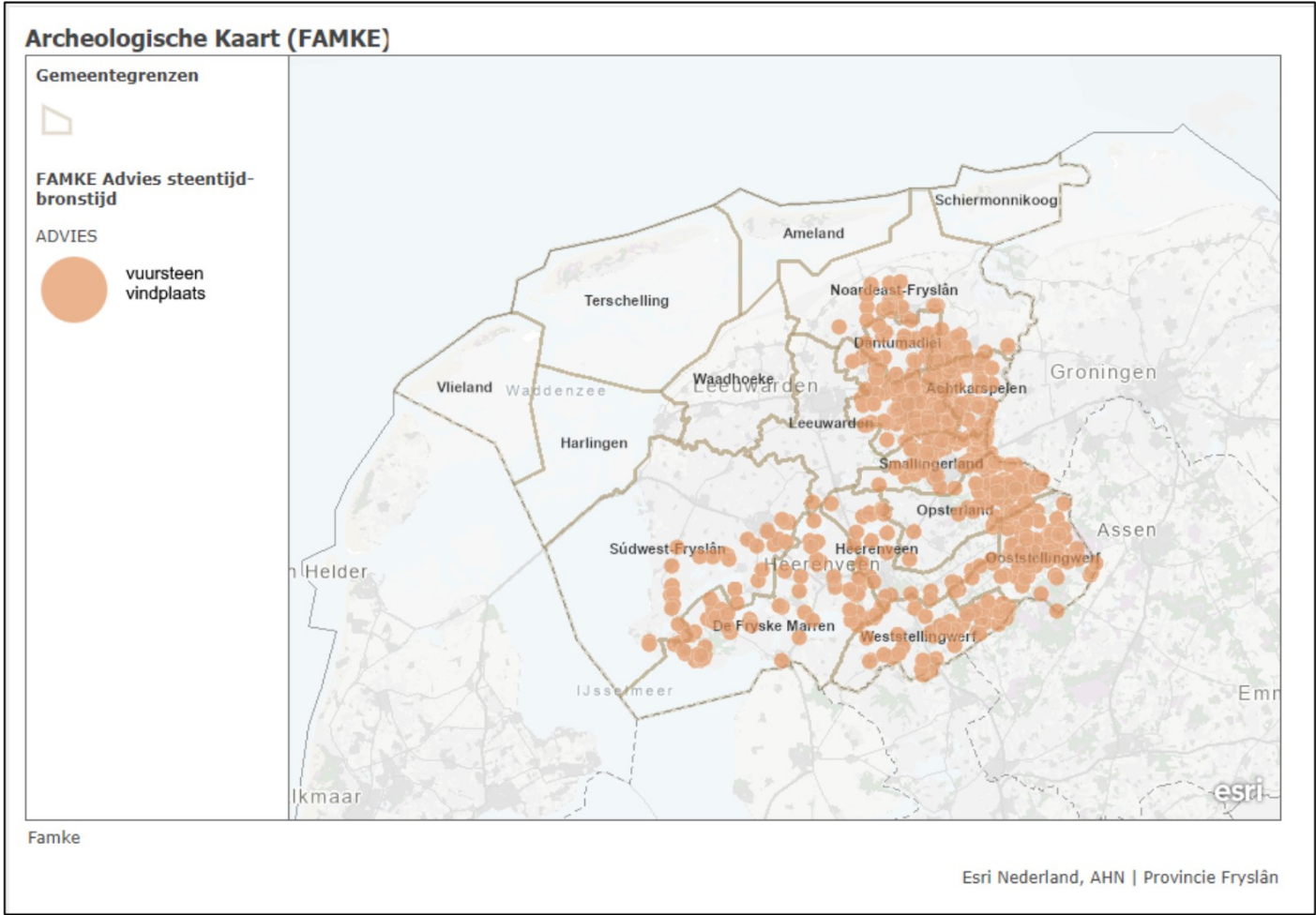
advies	IJzertijd – Middeleeuwen	nummer	vrijstelling
IJM-A7	streven naar behoud – beschermd	7	0 m ²
IJM-A6	streven naar behoud	6	50m ²
IJM-A5	waarderend onderzoek terpen	5	50m ²
IJM-A4	karterend onderzoek 1	4	500 m ²
IJM-A3	karterend onderzoek 2	3	2500 m ²
IJM-A2	karterend onderzoek 3	2	5000 m ²
IJM-A1	geen onderzoek	1	onbeperkt

advies	Steentijd – Bronstijd	nummer	vrijstelling
SM-A11	streven naar behoud – beschermd	11	0 m ²
SM-A10	waarderend onderzoek kopje	10	50 m ²
SM-A9	streven naar behoud	9	50 m ²
SM-A8	waarderend onderzoek vuursteenvindplaats	8	50 m ²
SM-A7	waarderend onderzoek dobbe	7	50 m ²
SM-A6	karterend onderzoek 1	6	500 m ²
SM-A5	karterend onderzoek 2	5	2500 m ²
SM-A4	karterend onderzoek 3	4	5000 m ²
SM-A3	quickscan	3	5000 m ²
SM-A2	onderzoek bij grote ingrepen	2	2.5 hectare
SM-A1	geen onderzoek	1	onbeperkt

Bijlage 21 – Relatie tussen beleidsadviezen, waarde en resolutie (bij benadering)

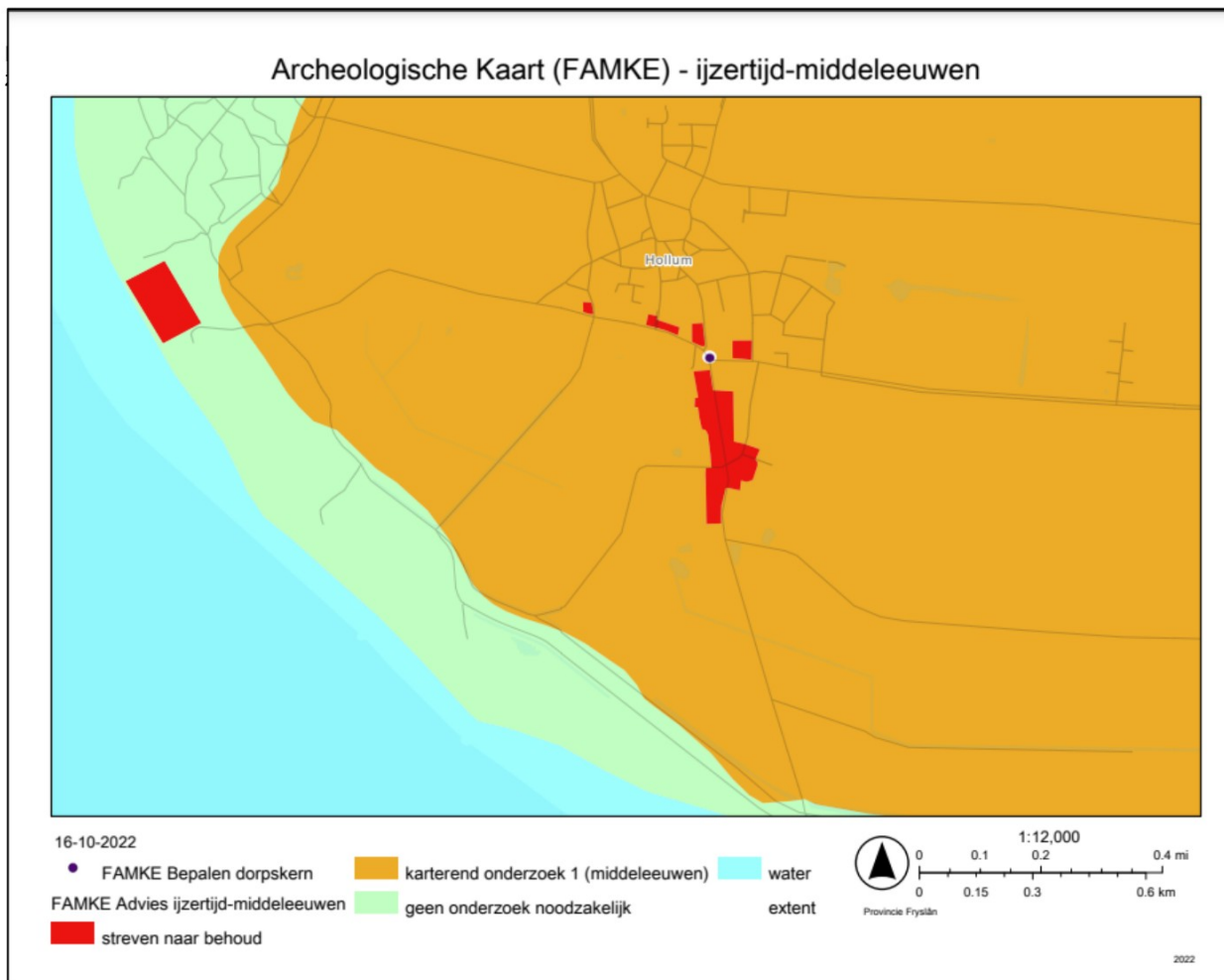
0 m ²	50 m ²	500 m ²	2500 m ²	5000 m ²	2.5 ha.
hoog	hoog	gemiddeld	laag	laag	zeer laag
waarde	waarde	verwachting	verwachting	verwachting	verwachting
perceelniveau	perceelniveau	locatie specifiek	locatie specifiek	locatie specifiek	controle

Bijlage 22 - Gemeenten met vuursteenvindplaatsen versus waarden en verwachtingen



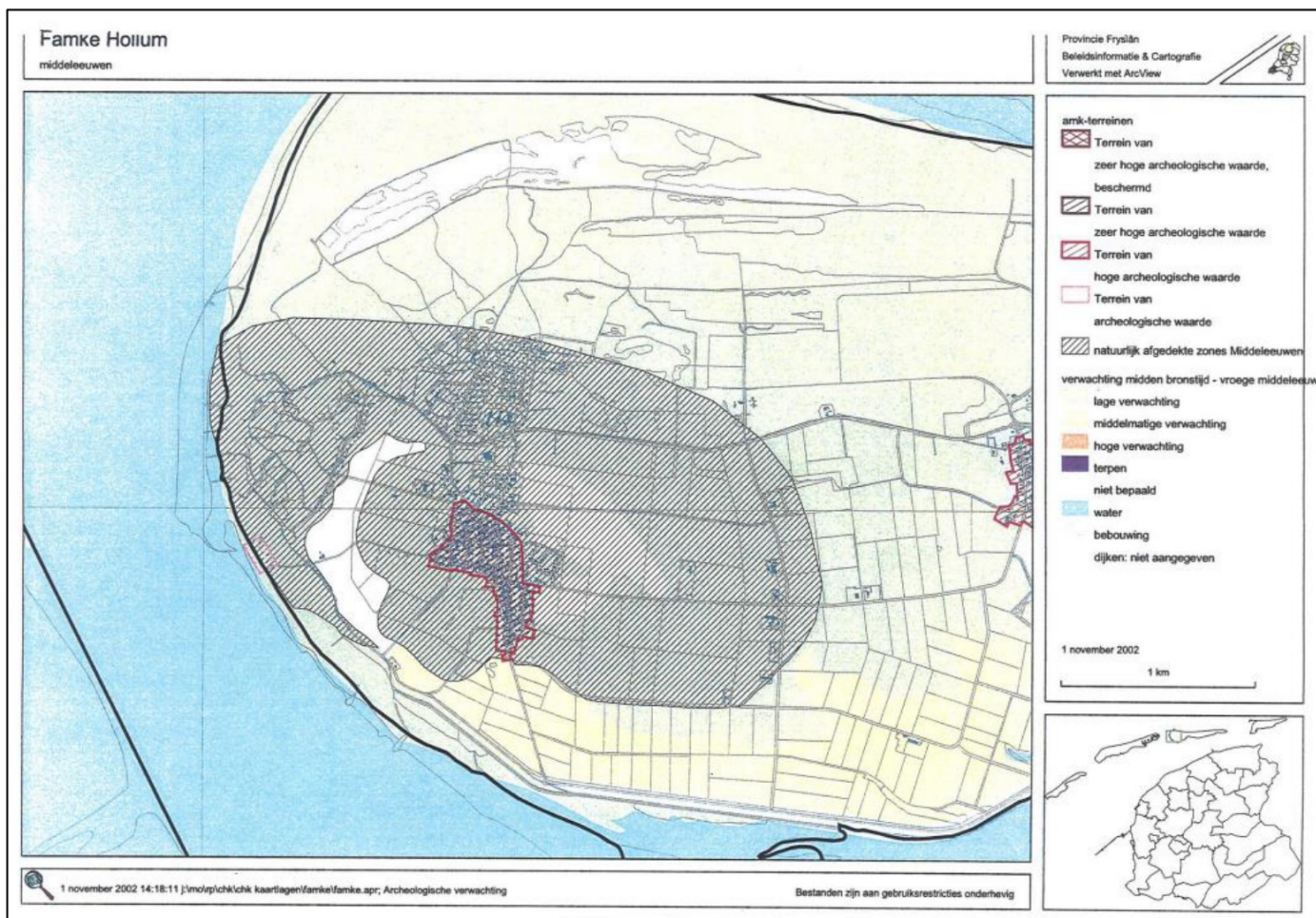
Gemeente	Waarden	Verwachtingen
Weststellingwerf	eigen beleid	eigen beleid
Ooststellingwerf	eigen beleid	eigen beleid
Opsterland	nee	nee
Smallerland	ja	nee
Súdwest- Fryslân	-	-
Achtkarspelen	ja	nee
Dantumadeel	ja	ja
Noardeast-Fryslân	nee	nee
Leeuwarden	eigen beleid	eigen beleid

Bijlage 23

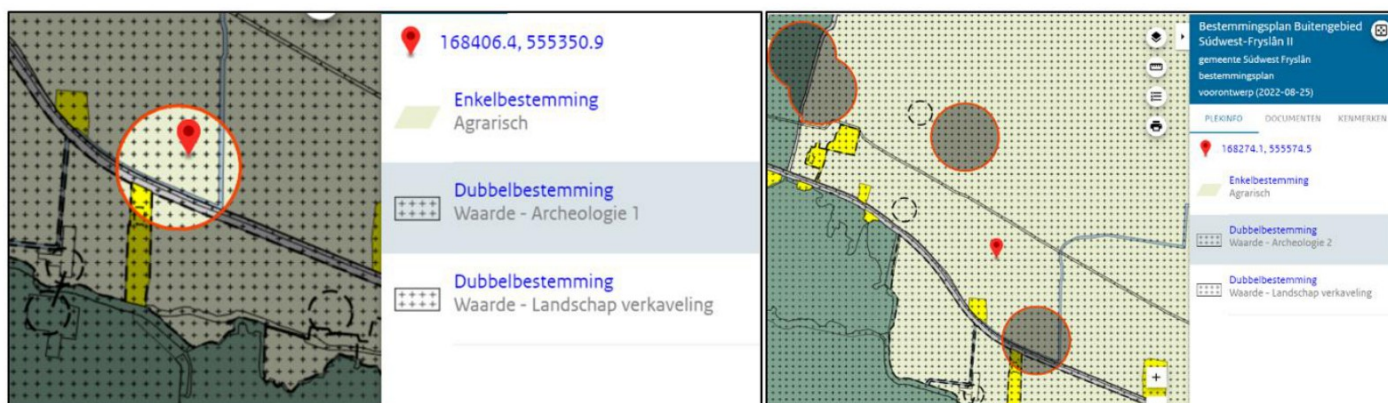


Figuur 2. voorbeeld van Holum (Ameland) van de kaartlaag IJzertijd-Middeleeuwen d.d.16 oktober 2022 via www.fryslan.maps.arcgis.com. Bron: provincie Fryslân 2022

Bijlage 24



Bijlage 25



Bijlage 27 - concept-model voor de nieuwe FAMKE (6 november 2022)

Concept - model voor nieuwe FAMKE			
7. Omgevingsverordening <i>De huidige Omgevingsverordening verdient een update voor archeologie. Hiervoor moet provinciaal belang bestuurlijk opnieuw worden vastgesteld en verankerd in een integrale beleidslijn, waarin bestuurlijke overwegingen en systematiek worden uiteengezet.</i>		8. Omgevingsplan <i>Gemeenten verankeren de archeologische inzichten uit het samenwerkingsspoor op eigen wijze en integraal in het omgevingsplan. Door de FAMKE-systematiek is de provincie altijd op de hoogte wat speelt bij de Mienskip, ambtelijk en bestuurlijk.</i>	
5. Oplegger provinciale structuren functie: provinciaal belang waarborgen <i>Op deze kaartlaag staan structuren die van provinciaal belang zijn. Zij worden pas opgenomen als zij de taakstelling van gemeenten overstijgen of onvoldoende (langdurig) zijn beschermd. Hiervoor kan binnen- / buitenplans toestemming worden gevraagd. Deze kaart dient als statische bijlage voor de OVO (7).</i>		6. Oplegger vooroverleg functie: meepraten bij planvorming <i>Op deze kaartlaag staan structuren die van provinciaal belang zijn omdat zij de gemeentelijke belangen overstijgen of mogelijk nog niet voldoende zijn beschermd. De provincie wil op deze plekken meepraten (vooroverleg) en/of meedenken als belanghebbende. Deze laag dient als toelichting bij een regel in OVO of beleidsnotitie.</i>	
4. Samenwerkingsspoor (verdiepingsslagen) functie: het begeleiden van gemeenten vanuit provinciaal belang (art. 4.1 Wro) <i>Tijdens periodieke verdiepingsslagen kunnen gemeenten en provincie samenwerken aan de bescherming van archeologie. De gemeente ontwikkelt nieuwe inzichten (op basis van laag 0, 1, 2, 3) De provincie adviseert hierbij, specifiek vanuit provinciaal belang (art. 4.1 Wro, 2.3 Ow). Archeologie is nu van provinciaal belang als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit (Wro) en straks als omgevingskwaliteit (Ow). Momenteel zijn de beleids- en onderzoeksadviezen bij landoppervlakken tot de Nieuwe Tijd (±1400) en een selectie van terreinen na de Nieuwe Tijd als provinciaal belang verordend. In de nieuwe systematiek gelden de beleidsadviezen slechts als uitgangspunt en/of minimumrichtlijn. Het volgen van de beleidsadviezen leidt niet juridisch tot voldoen aan provinciaal belang en/of eigen verantwoordelijkheden. Geen eigen noch gezamenlijke verdieping is een indicator voor taakverwaarlozing. Het samenwerkingsspoor dient om te provinciaal belang en gemeentelijk belang af te stemmen waar mogelijk en/of te onderscheiden. Gemeenten nemen eigen regels en structuren op in het Omgevingsplan (8). Wanneer daar (2.3 Ow) noodzaak toe is worden structuren van provinciaal belang opgenomen op de oplegger van provinciale structuren (5).</i>			
3. Informatielaag (Informatie- en verdiepingsfunctie) functie: dynamische weergave waarde vrije informatie bij archeologische waarden en verwachtingen <i>Op deze kaartlaag wordt aangegeven welke archeologische waarden en verwachtingen worden verondersteld. Deze structuren en elementen zijn waarde vrij. Op deze kaartlaag wordt wel aangegeven of langdurige bescherming geldt zoals een Rijksmonument, provinciaal monument, gemeentelijk monument. De informatielaag is opgebouwd uit advieskaarten Steentijd-Bronstijd, IJertijd -Middeleeuwen en wordt gevoed door 4 dynamische processen (2. I-IV). Gemeenten leveren deze informatie aan. Verwerking door SMF, supervisie door provincie Fryslân. Op basis van de dynamische processen kunnen risico-indicatoren en instrumenten worden ontwikkeld voor gezamenlijke monitoring en het op- of afwaarderen van gebieden.</i>			
2. I - Waarden Functie: aantonen <i>Als onderdeel van de informatie- en verdiepingsslaag worden waarden locatie specifiek aangetoond (art. 2.28 Ow. jo 5.130 Bkl).</i>	2. II - Verwachtingen Functie: onderbouwen <i>Als onderdeel van de informatie- en verdiepingsslaag worden waarden waar mogelijk specifiek maar niet per definitie op perceelniveau onderbouwd (art. 2.28 Ow. jo 5.130 Bkl).</i>	2. III - Verstoringen Functie: aantonen <i>Verstoringen kunnen worden bijgehouden met inbegrip van aard en omvang van de verstoring. Dynamisch.</i>	2. IV- Versturende processen Functie: onderbouwen <i>Bodemversturende processen worden indien aangetoond, meegewogen. Daarnaast kunnen risicofactoren worden uitgedrukt. Dynamisch.</i>
1. Advieskaart Steentijd-Bronstijd functie: uitsluitend informatiebron <i>Op deze laag kunnen de beleidsadviezen en onderzoeksrichtlijnen worden geraadpleegd.</i>		1. Advieskaart IJertijd – Middeleeuwen functie: uitsluitend informatiebron <i>Op deze laag kunnen de beleidsadviezen en onderzoeksrichtlijnen worden geraadpleegd.</i>	
0. Mienskip functie: informatie verkrijgen, visualiseren van belangen <i>Op deze kaartlaag kunnen burgers raadplegen wie bevoegd gezag is en waar zij een vondst moeten melden. Daarnaast bestaat een functie om zorg of waardering uit te spreken over archeologisch structuren.</i>			

Rechtsbronnen (overzicht van geldend recht en geconsolideerde rechtsbronnen) voor PvA

Europees Recht		
Verdrag	van	Valletta
Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), Valletta, 16-01-1992		
Verdrag	van	Faro
Convention on the Value of Cultural Heritage for Society (Faro Convention, 2005)		

Huidig nationaal recht
Wamz Wet op de archeologische Monumentenzorg 2006, <i>volledig materieel uitgewerkt</i>
Monumentenwet Herziene monumentenwet 1988 (2006), <i>materieel uitgewerkt , overgangsbepaling</i>
Awb Algemene wet bestuursrecht, geldend 01-05-2022
Erfgoedwet Erfgoedwet, geldend 01-08-2021
Ontgrondingswet geldend 01-07-2016
Wro Wet ruimtelijke ordening, geldend 01-07-2021
Wabo Wet algemene bepalingen ruimtelijke ordening , geldend 01-07-2021
Bro besluit ruimtelijke ordening, geldend 01-07-2022

Aankomend nationaal recht recht		
Omgevingswet Stb 2016-156 , geconsolideerde versie 01-02- 2022		
Besluit Stb 2018-929 , geconsolideerde versie 06-05-2022	Kwaliteit	Leefomgeving