

Regeling excessieve opgravingskosten Zwolle

REGELING EXCESSIEVE OPGRAVINGSKOSTEN ZWOLLE

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

1. *aanvrager*: de veroorzaker van een bodemversturende activiteit die een aanvraag om tegemoetkoming in de excessieve opgravingskosten indient;
2. *excessieve opgravingskosten*: schade die een aanvrager lijdt en die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven;
3. *schade*: de schade ten gevolge van een weigering in het belang van de archeologische monumentenzorg of schade ten gevolge van voorschriften die aan aanvrager worden gesteld in het belang van de archeologische monumentenzorg;
4. *bijdrage*: het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld op grond van de regeling excessieve opgravingskosten;
5. *het college*: het college van burgemeester en wethouders;
6. *budget*: het bedrag dat volgens artikel 3 in enig kalenderjaar voor de regeling excessieve opgravingskosten beschikbaar is gesteld;
7. *bruto projectkosten*: de directe projectactiviteiten (waaronder arbeidsuren, materiaal, onderaannemers, algemene bouwplaatskosten (maximaal 8%), algemene bedrijfskosten (maximaal 5%), winst en risico (maximaal 3%), onvoorzien (maximaal 5%) en stelposten) en indirecte projectactiviteiten (waaronder directiekosten zoals werktekeningen, toezicht, adviseurs (totaal maximaal 9%)) voor aftrek van ontvangen gelden van derden;

Artikel 2 Toekennen bijdrage excessieve opgravingskosten

Op grond van deze regeling kan een bijdrage worden verstrekt ter compensatie van excessieve opgravingskosten.

Artikel 3 Budget

Een bijdrage wordt slechts verstrekt indien budget ter uitvoering van de regeling excessieve opgravingskosten beschikbaar is (gesteld). Dit beschikbare budget geldt als subsidieplafond.

Hoofdstuk 2 Bijdrage excessieve opgravingskosten

Artikel 4 Aanvraag om bijdrage

1. Aanvrager richt de aanvraag om een bijdrage aan het college.
2. De aanvraag om subsidie als bedoeld in het eerste lid gaat, voor zover van toepassing, vergezeld van de volgende gegevens:
 - a. een beschrijving van de schadeveroorzakende omstandigheden;
 - b. een gespecificeerde opgave van de geraamde schade;
 - c. overige naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders noodzakelijke gegevens voor de beoordeling van de subsidieaanvraag;
3. Het college bevestigt binnen 2 weken de ontvangst van de aanvraag.

Artikel 5 Beslissing op de aanvraag

1. Het college beslist op een aanvraag binnen 12 weken na ontvangst ervan;
2. Het college kan de in het vorige lid gestelde termijn, met redenen omkleed, eenmalig met 12 weken verlengen;
3. Het college kan de aanvraag afwijzen indien de werkzaamheden reeds hebben plaatsgevonden.

Artikel 6 Toekennen bijdrage

1. Het college kan een naar billijkheid te bepalen bijdrage toekennen indien:

-
- a. het schade betreft die betrekking heeft op een bodemverstoring veroorzaakt door een, niet op winst gerichte, activiteit van een burger (particulier).
 - en
 - b. deze schade niet op een andere wijze kan worden verhaald of omgeslagen;
2. Het college kan nadere regels stellen als uitwerking op de bepalingen van lid 1.

Artikel 7 Beoordelingscriteria

1. Bij de beoordeling van de billijkheid toetst het college aan:
 - a. de kenbaarheid van het risico op schade;
 - b. de voorzienbaarheid van het risico op schade;
 - c. de vermijdbaarheid van het risico op schade;
 - d. de redelijke verhouding van het archeologisch belang ten opzichte van de schade;
 - e. de redelijke verhouding van de schade tot het economisch voordeel dat met de bodemverstorende activiteit(en) wordt verkregen;
 - f. de redelijke verhouding tot de draagkracht van de aanvrager;
 - g. de ontvangen gelden van derden.
2. Bij de beoordeling van de schade toetst het college:
 - a. of verwacht mag worden dat de getroffen technische maatregel(en), waardoor het archeologisch erfgoed in de bodem kan worden behouden, op een goede wijze wordt uitgevoerd;
 - b. of het archeologisch onderzoek c.q. de archeologische begeleiding op een zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd;
3. Het college kan nadere regels stellen als uitwerking op de bepalingen van lid 1 en 2.

Artikel 8 Hoogte bijdrage

De bijdrage bedraagt de schade minus 1% van de bruto projectkosten.

Artikel 9 Gereedmelding en uitbetaling

1. Binnen vijf maanden na voltooiing van de werkzaamheden meldt de aanvrager aan het college dat de werkzaamheden gereed zijn.
2. Het college kan nadere regels vaststellen betreffende de wijze waarop de gereedmelding moet worden gedaan.
3. Het college stelt de hoogte van de compensatie vast binnen acht weken na ontvangst van de gereedmelding.
4. Het college betaalt de compensatie uit binnen acht weken na het vaststellen van de hoogte van de compensatie.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Artikel 10 Nadere bepalingen, onvoorziene omstandigheden en hardheidsclausule

1. Het college kan op verzoek van de aanvrager afwijking van in deze regeling genoemde termijnen toestaan. Een dergelijk verzoek wordt vóór het verstrijken van de termijn schriftelijk en gemotiveerd bij het college ingediend;
2. In alle gevallen waarin deze verordening niet of onvoldoende voorziet, beslist het college;
3. In bijzondere gevallen bij onbillijkheden van overwegende aard kan het college, in het belang van de archeologische monumentenzorg, afwijken van de bepalingen van deze verordening.

Artikel 11 Toezicht

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze regeling zijn belast de bij besluit van het college aan te wijzen personen.

Artikel 12 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op de datum van bekendmaking.

Artikel 13 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als 'Regeling excessieve opgravingskosten Zwolle'.

TOELICHTING

1 ALGEMENE TOELICHTING

1.1 Inleiding

'De identiteit van Zwolle is niet alleen te vinden in de samenleving van vandaag. De wortels van onze geschiedenis liggen al ver daarvoor. Verder dan geschreven bronnen teruggaan. Archeologisch onderzoek kan ons meer informatie geven over het ontstaan onze stad en omgeving en over de bewoners en hun gebruiken. Het onderzoek vormt daarmee een ontzettend belangrijke, zo niet de enige, bron voor onze geschiedschrijving'.

Op 1 september 2007 is de Wet op de archeologische monumentenzorg in werking getreden. Als implementatie van het 'Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed', ook wel het verdrag van Malta of het verdrag van Valletta genoemd, heeft de archeologische monumentenzorg een wettelijke basis gekregen. Archeologie is geen min of meer vrijblijvende factor meer. De wet voorziet onder meer in een regeling omtrent de verankering van archeologie in het plan- en bouwproces. Zwolle kent een lange traditie van stadsarcheologie. De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid ten aanzien van het archeologisch erfgoed daarom steeds meer genomen. In het 'archeologiebeleid gemeente Zwolle' dat op 18 augustus 2008 door de gemeenteraad is vastgesteld, wordt bepaald op welke wijze de gemeente Zwolle met haar archeologisch erfgoed wil omgaan.

Het beleid is uitgewerkt aan de hand van een viertal kernbegrippen: kenbaarheid, verankering, betaling en kwaliteit. Centraal thema daarbij is dat de archeologische waarden waar nodig worden beschermd, zonder dat er meer maatschappelijke lasten in het leven worden geroepen dan noodzakelijk is. Het archeologiebeleid Zwolle bevat onder andere de Archeologische Waarderingskaart Zwolle, kaders wanneer archeologisch waardevolle gebieden in het bestemmingsplan worden bestemd met een dubbelbestemming, de Lokale Onderzoeksagenda Archeologie Zwolle en kaders ten aanzien van de kosten van archeologisch onderzoek.

1.2 Betaling

1.2.1 De veroorzaker betaalt

De wetgever heeft gekozen voor het principe 'de veroorzaker betaalt'. De kosten voor het archeologisch onderzoek zijn, net als de kostentoe rekening in geval van planaanpassing als gevolg van welstandsadvies, bodemonderzoek e.d., in beginsel voor de veroorzaker van de versterking van de bodem. De redelijkheid is daarbij gezocht in de voorzienbaarheid van het financiële risico. Het vroegtijdig uitvoeren van een archeologische toetsing geeft inzicht of archeologische waarden aanwezig zijn. Daardoor kunnen uiteindelijk kosten worden vermeden of beperkt.

1.2.2 Kosten

De kosten bestaan uit de kosten voor het archeologisch vooronderzoek, de kosten die voortvloeien uit de (archeologische) voorschriften die aan een vergunning of vrijstelling zijn verbonden en de kosten van de archeologische begeleiding. De kostentoe rekening eindigt met het aanleveren van de (geconserveerde) vondsten en de daarbij behorende documentatie en (minimaal) het basisrapport.

1.2.3 Grens kostentoe rekening

De kostentoe rekening is in de Wet op de archeologische monumentenzorg (wijziging van de Monumentenwet 1988) als een getrapte systeem ingesteld. Allereerst zijn de kosten voor de veroorzaker. Het kan echter voorkomen dat de kosten van archeologisch onderzoek zeer hoog zijn ten opzichte van de totale investeringslasten. Dergelijke 'excessieve meerkosten' zijn de grens van de kostentoe rekening. Daarbij wordt een zogeheten billijkheidssystematiek gehanteerd. De Wamz omschrijft dit als schade die een aanvrager lijdt en die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven. In dat geval kent de gemeente een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

1.2.4. Zwols beleid excessieve kosten

In het archeologiebeleid gemeente Zwolle is ervoor gekozen aan te sluiten bij het principe 'de veroorzaker betaalt'. De uitzondering daarop is het uitgangspunt om de particuliere burger met minimale archeologische kosten te confronteren.

Indien de versterking van het bodemarchief niet in het kader van (op winst gerichte) projecten plaatsvindt, betreft het met name (kleinschalige) particuliere initiatieven. Het uitgangspunt is er op gericht dat een beperkter deel van de kosten van dergelijke versterkingen voor rekening van de veroorzaker wordt gebracht. Hierdoor wordt voorkomen dat een te grote (financiële) last bij met name een particulier wordt neergelegd. Zoals ook door de wetgever is aangegeven, brengt een zekere (financiële) prikkel daarbij wel het bewustzijn over archeologische waarden bij. Deze prikkel kan stimuleren dat wordt gezocht

naar alternatieven zonder het archeologisch bodemarchief te verstoren. Als billijke grens komen de kosten voor archeologisch onderzoek tot 1% van de bruto projectkosten voor rekening van de veroorzaker.

Het kan voorkomen dat de gehanteerde billijkheidsgrens in uitzonderingsgevallen alsnog tot zeer onevenredige lasten leidt. Indien op grond van de zes 'billijkheidsaspecten'

- de kenbaarheid van het risico;
- de voorzienbaarheid van het risico;
- de vermijdbaarheid van het risico;
- de redelijke verhouding van het archeologisch belang ten opzichte van de kosten;
- de redelijke verhouding tot het economisch voordeel dat met de bodemverstorende activiteiten wordt verkregen;
- de redelijke verhouding tot de draagkracht van de veroorzaker.

blijkt dat sprake is van dergelijke zeer onevenredige lasten dan geldt als 'achtervang' de zogeheten hardheidsclausule. Op grond van de 'hardheidsclausule' kan tot een compensatie worden besloten. Deze hardheidsclausule is van toepassing op zowel de op winst gerichte als niet op winst gerichte projecten. Bij een beroep op de hardheidsclausule dient inzicht te worden gegeven in de financiële aspecten van het project. Als voorbeeld van een mogelijk geslaagd beroep op de hardheidsclausule kan een relatief klein (winstgevend) project worden genoemd op een locatie waar hoge archeologische waarden worden aangetroffen en waarbij op grond van het algemeen belang op de betreffende locatie tot ontwikkeling moet worden overgegaan. Middels compensatie kan in dergelijke (uitzondering)gevallen de onevenredigheid worden verevend.

1.3 Juridisch kader

Voor de regeling zijn de Monumentenwet 1988, de Algemene wet bestuursrecht en de algemene verordeningbevoegdheid uit artikel 149 Gemeentewet van belang. Het archeologiebeleid Zwolle bepaalt dat op grond van de Monumentenwet 1988 een bijdrage kan worden verstrekt in de 'excessieve opgravingskosten'. De Regeling excessieve opgravingskosten Zwolle is een uitwerking van deze wetgeving en beleid.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit artikel worden de begrippen uitgelegd die in deze regeling een rol spelen.

Sub 1

Een tegemoetkoming in de excessieve opgravingskosten kan slechts op aanvraag worden verstrekt.

Sub 2 en 3

Bij de definitie van excessieve opgravingskosten en schade wordt aansluiting gezocht bij artikel 42 van de Monumentenwet 1988: *Voor zover blijkt dat de aanvrager van een sloopvergunning als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening, een ontheffing als bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, onder c, 3.22 of 3.23 van die wet of een projectbesluit als bedoeld artikel 1.1, eerste lid, onder f, van die wet of van een reguliere bouwvergunning als bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de Woningwet tengevolge van de weigering daarvan in het belang van de archeologische monumentenzorg of ten gevolge van voorschriften die in het belang van de archeologische monumentenzorg aan het desbetreffende besluit zijn verbonden, schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven, kennen burgemeester en wethouders hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.'*

Artikel 2 Toekennen bijdrage excessieve opgravingskosten

Dit artikel vormt de grondslag voor het toekennen van een bijdrage in de excessieve opgravingskosten.

Artikel 3 Budget

Dit artikel bepaalt dat een bijdrage op grond van de regeling slechts kan worden verstrekt indien budget beschikbaar is (gesteld) ten behoeve van de excessieve kosten archeologie. Dit beschikbare budget geldt tevens als subsidieplafond. Het beschikbaar stellen van budget vindt plaats middels de reguliere begrotingscyclus. In 2009 is € 300.000,- beschikbaar gesteld ten behoeve van de excessieve kosten archeologie.

Hoofdstuk 2 Bijdrage excessieve opgravingskosten

Artikel 4 Aanvraag om bijdrage

Een aanvraag moet altijd worden onderbouwd. Het tweede lid geeft aan welke gegevens daarbij zijn vereist. Indien het college meer gegevens nodig acht dan kunnen deze gegevens worden geëist.

Artikel 6 Toekennen bijdrage

Het centrale uitgangspunt van het Zwolse beleid is dat de particuliere burger met minimale archeologische kosten wordt geconfronteerd.

De tekst van het verdrag van Malta bepaalt dat in de begroting van projecten financiële dekking moet plaatsvinden van noodzakelijk archeologisch onderzoek. Het toelichtende rapport bij het verdrag geeft aan dat initiatiefnemers van op winst gerichte projecten die schade toebrengen aan het bodemarchief ook de kosten ten aanzien van het bodemarchief voor hun rekening dienen te nemen.

Analoog aan deze uitleg van het verdrag van Malta geldt in Zwolle dat de aangegeven archeologische kosten in geval van bodemversturende activiteiten door (op winst gerichte) 'ondernemingen' c.q. instellingen geheel ten laste van deze veroorzaker blijven. De veroorzaker maakt immers een bewuste keuze om ten behoeve van een zekere winst een initiatief te ontplooiën. Als veroorzaker kunnen onder meer (project)ontwikkelaars, bedrijven, woningcorporaties e.d. worden aangemerkt. Deze regel sluit aan bij de systematiek van de grondexploitatie waarin de kosten van het archeologisch onderzoek ten laste van de initiatiefnemer/veroorzaker worden gebracht.

Particulieren

Indien de verstoring van het bodemarchief niet in het kader van (op winst gerichte) projecten plaatsvindt, betreft het met name (kleinschalige) particuliere initiatieven, zoals een aanbouw door een burger. Het uitgangspunt is er op gericht dat een beperkter deel van de kosten van dergelijke verstoringen voor rekening van de veroorzaker wordt gebracht. Hierdoor wordt voorkomen dat een te grote (financiële) last bij met name een particulier wordt neergelegd. Zoals ook door de wetgever is aangegeven, brengt een zekere (financiële) prikkel daarbij wel het bewustzijn over archeologische waarden bij. Deze prikkel kan stimuleren dat wordt gezocht naar alternatieven zonder het archeologisch bodemarchief te verstoren.

Artikel 7 Beoordelingscriteria

Billijkheid

Bij de beoordeling van de schade wordt getoetst aan de in het artikel genoemde billijkheidscriteria (de kenbaarheid van het risico op schade, de voorzienbaarheid van het risico op schade, de vermijdbaarheid van het risico op schade, de redelijke verhouding van het archeologisch belang ten opzichte van de schade, de redelijke verhouding van de schade tot het economisch voordeel dat met de bodemversturende activiteit(en) wordt verkregen, de redelijke verhouding tot de draagkracht van de aanvrager en de ontvangen gelden van derden). De schade moet immers schade van excessieve opgravingskosten betreffen die 'niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven'. Dit betekent dat schade slechts wordt gecompenseerd indien het onbillijk blijkt dat deze ten laste van de veroorzaker komt.

Middels de Archeologische Waarderingskaart Zwolle, gekoppeld aan de (nieuwe) bestemmingsplannen, zijn de gebieden met een hoge archeologische verwachting kenbaar. Door de minimale oppervlakte- en dieptevrijstellingsmaat zijn de kleinschalige 'huis-tuin-en-keuken gevallen' vrij van archeologische voorschriften.

Indien wordt besloten om in gebieden met een hoge archeologische verwachting ontwikkelingen te laten plaatsvinden, leidt vroegtijdig archeologisch vooronderzoek tot voorzienbaarheid ten aanzien van de aanwezige waarden. Dit kan leiden tot een afweging om het risico te vermijden, bijvoorbeeld door planaanpassing of door af te zien van een ontwikkeling op de betreffende locatie. Daarbij geldt onder meer of het archeologisch/cultuurhistorisch belang van de waarden van een dermate belang zijn dat behoud in situ gerechtvaardigd is. Indien behoud in situ niet mogelijk is, vindt archeologisch onderzoek plaats. Naar mate het archeologisch belang van het onderzoek toeneemt, kunnen ook de kosten toemen, bijvoorbeeld in het geval van een bijzonder(e) vondst(complex). Daarmee kan uiteindelijk de billijkheidsgrens worden overschreden. Rekening wordt gehouden met het economisch voordeel dat met de bodemversturende activiteit wordt verkregen. Schade zal sneller onbillijk zijn indien in een klein project een bijzondere opgraving wordt verricht met navenante kosten. In een grootschalig project met meer economisch voordeel leggen de opgravingskosten een kleiner beslag op de totale kosten. Daarbij speelt de draagkracht van de aanvrager tevens een rol. Projecten van bijvoorbeeld Stadsherstel Zwolle, niet gericht op winst, zijn van een andere orde dan projecten van bijvoorbeeld een ontwikkelaar, gericht op winst.

Schade

Bij de beoordeling van de schade toetst het college of de werkzaamheden naar behoren zijn uitgevoerd. Indien op een ondeugdelijke of onzorgvuldige wijze werkzaamheden zijn verricht, wordt niet voldaan aan de kwalitatieve eisen die aan werkzaamheden worden gesteld. Compensatie voor ondeugdelijke of onzorgvuldige werkzaamheden vinden niet of gereduceerd plaats (afhankelijk van de mate van ondeugdelijkheid of onzorgvuldigheid).

Artikel 8 Hoogte bijdrage

Als billijke grens komen de kosten voor archeologisch onderzoek tot 1% van de bruto projectkosten voor rekening van de veroorzaker.

Indien de kosten op een andere wijze door de aanvrager kan worden verhaald of omgeslagen dan wordt hiermee rekening gehouden in de beoordeling.

Artikel 9 Gereedmelding en uitbetaling

Dit artikel regelt de gereedmelding van een project. Over de wijze waarop de gereedmelding moet worden gedaan kan het college nadere regels stellen. Daarbij kan worden gedacht aan een gespecificeerd overzicht van de kosten waarin de verrichte werkzaamheden op dezelfde wijze zijn gerangschikt als in de gespecificeerde opgave van de geraamde schade (artikel 4, lid 2) en van de op de werkzaamheden betrekking hebbende rekeningen en betalingsbewijzen. Op basis van de gereedmelding kan het college de definitieve hoogte van de compensatie vaststellen en kan tot uitbetaling worden overgegaan. Dit artikel sluit overigens het toekennen van een voorschot niet uit.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Artikel 10 Nadere bepalingen, onvoorziene omstandigheden en hardheidsclausule

Lid 3

Het kan voorkomen dat de gehanteerde billijkheidsgrens in uitzonderingsgevallen alsnog tot zeer onevenredige lasten leidt. Indien op grond van de zes 'billijkheidsaspecten' blijkt dat sprake is van dergelijke zeer onevenredige lasten dan geldt als 'achtervang' de zogeheten hardheidsclausule. Op grond van de 'hardheidsclausule' kan tot een (aanvullende) compensatie worden besloten.

Deze hardheidsclausule is van toepassing op zowel de op winst gerichte als niet op winst gerichte projecten. Bij een beroep op de hardheidsclausule dient inzicht te worden gegeven in de financiële aspecten van het project. Als voorbeeld van een mogelijk geslaagd beroep op de hardheidsclausule kan een relatief klein (winstgevend) project worden genoemd op een locatie waar hoge archeologische waarden worden aangetroffen en waarbij op grond van het algemeen belang op de betreffende locatie tot ontwikkeling moet worden overgegaan. Middels compensatie kan in dergelijke (uitzondering)gevallen de onevenredigheid worden verevend.