

Analyse gemeentelijke omgang met archeologische (verwachtings)waarden in waterbodems



Opsteller: M.C. Houkes - Houkes Archeologie

In opdracht van: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Versie: 2 februari 2020

Samenvatting

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft in de periode 2011-2016 in het kader van het Maritiem Programma onderzoek gedaan naar de stand van zaken rondom erfgoed in waterbodems in de gemeentelijke praktijk. Tijdens dit eerste programma zijn een aantal activiteiten gericht op gemeenten uitgevoerd, om de geconstateerde, ten opzichte van de landarcheologie, achtergebleven positie van het erfgoed in waterbodems te verbeteren.

In 2019 is het Programma Maritiem erfgoed Nederland van start gegaan. Eén van de doelen in dit programma is om de huidige situatie ten aanzien van de omgang met archeologische resten in waterbodems objectief in beeld te brengen. Op basis van de resultaten worden vervolgvactiteiten bepaald. In dit kader is deze analyse gemaakt van de huidige stand van zaken.

Bij de analyse is bekeken of adviesbureaus in hun archeologische (verwachtings)waardenkaarten specifiek rekening houden met watergerelateerde archeologische resten en zo ja, of en hoe deze verwachting onderbouwd is. Vervolgens is gekeken of gemeenten specifiek beleid voor (mogelijke) watergerelateerde archeologische resten hebben gemaakt om deze te kunnen behouden.

Uit de analyse blijkt dat bij het opstellen van archeologische (verwachtings)waardenkaarten nog steeds geen of onvoldoende rekening gehouden wordt met watergerelateerde archeologische resten. Wanneer deze resten wel onderbouwd in kaart zijn gebracht, worden ze vaak alsnog niet of onvoldoende in het beleid vertaald. Daarmee wordt niet voldaan aan de landelijke zorgplicht, waarbij verwacht wordt dat gemeenten de archeologische (verwachtings)waarden in kaart brengt en vervolgens inzichtelijk maakt hoe zij hiermee om zal gaan, met als algemene doelstelling deze resten te behouden.

Hier wordt voorgesteld om het inventariseren van watergerelateerde archeologische resten in het kader van het opstellen van archeologische (verwachtings)waardenkaarten actief te bevorderen. Dit kan door de randvoorwaarden voor deze inventarisatie expliciet op te nemen in de landelijke handleiding voor het opstellen van archeologische (verwachtings)waardenkaarten, waarvoor nu een pilot is gestart. Om te komen tot beleid dat daadwerkelijk zorg draagt voor het behoud van watergerelateerde archeologische resten, verdient het aanbeveling om op korte termijn een selectie van gemeenten met het meeste wateroppervlak actief te gaan informeren over de mogelijkheden.

Inleiding

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft in de periode 2011-2016 in het kader van het Maritiem Programma onderzoek gedaan naar de stand van zaken rondom erfgoed in waterbodems in de gemeentelijke praktijk. Tijdens dit eerste programma zijn een aantal activiteiten gericht op gemeenten uitgevoerd, om de geconstateerde, ten opzichte van de landarcheologie, achtergebleven positie van het erfgoed in waterbodems te verbeteren. Het beeld ontstaat dat de ontwikkeling van de omgang met resten in waterbodems in de afgelopen jaren is gestagneerd.

In 2019 is het Programma Maritiem erfgoed Nederland van start gegaan. Eén van de doelen in dit programma is om de huidige situatie ten aanzien van de omgang met archeologische resten in waterbodems objectief in beeld te brengen. Op basis van de resultaten worden vervolgactiviteiten bepaald, waaronder bijvoorbeeld gesprekken met de gemeenten in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Gebruikte gegevens

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is in 2014 een project gestart om, onder andere, alle gemeentelijke verwachtings-, en beleidskaarten te verzamelen. Dit in opdracht van de RCE verzamelde kaartenbestand, met daarin alle gemeentelijke verwachtings-, beleidskaarten en de achterliggende rapportages, is gebruikt als bron voor de hier beschreven analyse.

De data zijn aangeleverd als afzonderlijke bestanden, geordend in mappen per gemeente en per provincie. Een overzicht van alle gegevens is opgenomen in een Accesdatabase, tevens zijn tekstbestanden meegeleverd met de wijzigingen ten opzichte van afgelopen jaren. In deze tekstbestanden is bijvoorbeeld opgenomen welke gemeenten in de tussentijd gefuseerd zijn en van welke gemeenten nieuwe data beschikbaar zijn gekomen.

De werkzaamheden ten behoeve van deze analyse zijn uitgevoerd in de zomer van 2019 en in concept opgeleverd in september 2019. Tijdens deze analyse bleek dat juist per 1 januari 2019 een groot aantal gemeentelijke herindelingen van kracht werd, ook werden recente beleidsherzieningen gemist. Om die reden is besloten de jaarlijks door RAAP uitgevoerde actualisatie van de gemeentelijke kaarten in december 2019 af te wachten en de analyse op basis van die gegevens aan te vullen. De voorliggende analyse is daarmee gebaseerd op de meest recent beschikbaar gekomen gegevens. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat niet alle gemeenten het geactualiseerde en / of meest recent vastgestelde beleid beschikbaar stellen.

Verwerking gegevens

Ten behoeve van de analyse is een Exceltabel gemaakt, bestaande uit de volgende velden. In de kolom 'Toelichting' hieronder is tevens aangegeven hoe de Excel is ingevuld.

Kolom	Aard inhoud	Toelichting
Provincie	Tekst	
Gemeente	Tekst	In geval van recente herindeling: <i>nieuwe naam – oude naam</i>
Oppervlakte landbodem	Km2	
Oppervlakte waterbodem	Km2	Binnenwater + buitenwater
Oppervlaktecategorie	1 – 6	Zie toelichting hieronder
Beleidskaart aanwezig	ja/nee	Is er een beleidskaart? - Leeg veld: geen informatie - N.v.t.: inmiddels vervallen gemeente - j/n: geen eigen beleid, gemeente maakt gebruik van Famke
Verwachting waterbodem	ja/nee	Is er een verwachtingskaart waarin de waterbodem is opgenomen? - Leeg veld: geen informatie - N.v.t.: geen of geen herkenbare wateren - j/n als sprake is van een gedeeltelijke verwachting / het water is meegenomen - n: het water is wit of lichtblauw en / of niet opgenomen in de legenda - j: in kaart en/of legenda is aandacht voor de wateren.
Verschillende verwachtingscategorieën	ja	Kolom afhankelijk van kolom 'verwachting waterbodem': Is onderscheid gemaakt in verwachtingscategorieën? - Leeg veld: niet van toepassing / nee - j/n: afwijkend, zie kolom 'Opmerking'
Beleid waterbodem	ja/nee	Is de waterbodem opgenomen in de beleidskaart? - Leeg veld: geen informatie - j/n: als sprake is van gedeeltelijk beleid / het water is meegenomen - n: het water is wit of lichtblauw en / of niet opgenomen in de legenda - j: in kaart en/of legenda is aandacht voor de wateren.
Aparte beleids categorie waterbodem	ja/nee	Kolom afhankelijk van kolom 'Beleid waterbodem': - Leeg veld: niet van toepassing - j/n als sprake is van een eigen en een met landbodem gedeelde categorie
Verschillende beleids categorieën waterbodem	ja/nee	Kolom afhankelijk van kolom 'Aparte beleids categorie waterbodem': - Leeg veld: niet van toepassing / nee - J/n: afwijkend, zie kolom Opmerking
Categoriennaam	Tekst	Uit legenda beleidskaart
Opmerking	Tekst	Toelichting op waarnemingen in bron, verwachtings- en beleidskaart, eventueel inclusief ontwikkeling in het beleid
Afweging watergerelateerd	ja/nee	Is sprake van een afweging waarin rekening is gehouden met watergerelateerde resten? Op basis van rapport en/of legenda en/of toelichting.

		- j/n: er is sprake van een gedeeltelijke onderbouwing - ja en nee: er wordt gedeeltelijk of niet onderbouwd verwezen naar (beleid van) een andere overheid
Correleren verwachting en beleid	ja/nee	Volgt beleid op verwachting? Alleen ingevuld met 'n' indien opvallend niet het geval.
Vrijstelling toegespitst op waterbodems	ja/nee	Bijvoorbeeld in dieptevrijstelling - Ja en nee: formulering leidt niet tot daadwerkelijke planologische bescherming - j/n: gedeeltelijk
Vrijstelling	Tekst	Beschrijving gehanteerde vrijstelling
Toelichting	Tekst	Samenvatting onderbouwing rapport
Beleid geactualiseerd	ja/nee	Ten opzichte van situatie 2015
Verbetering	ja/nee	Heeft de actualisatie geleid tot een verbetering van het beleid voor archeologische resten in de waterbodems?
Vrij opmerkingenveld	Tekst	Toelichting herziening / herindeling

Tabel 1. Opbouw Exceltabel

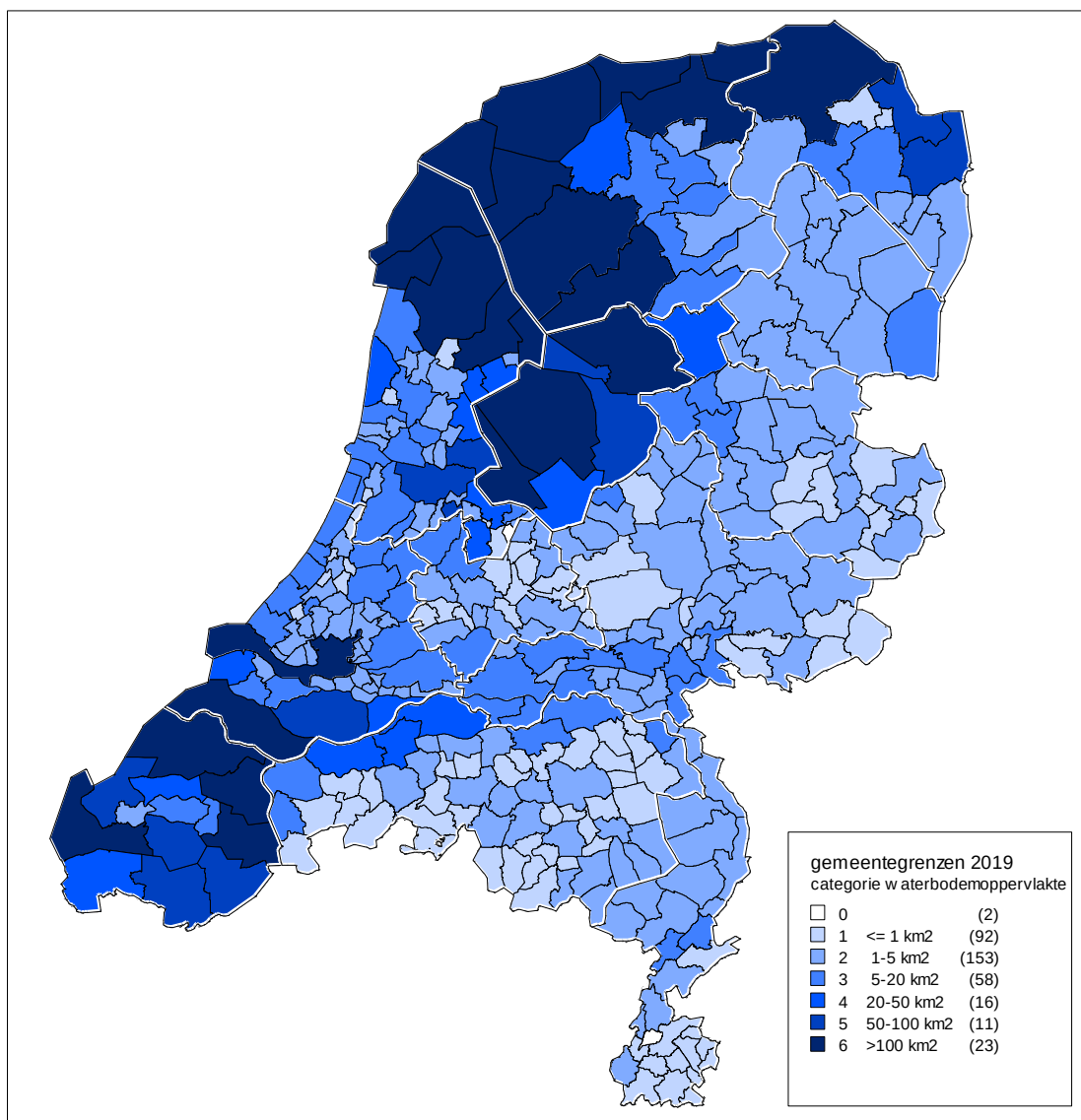
Toelichting indeling in categorieën wateroppervlakte

Ten behoeve van de Erfgoedmonitor zijn in 2015 de gegevens uit de enquête van de Erfgoedinspectie geanalyseerd. Bij de beantwoording van vragen zoals 'Zijn in het gemeentelijke archeologiebeleid ook de waterbodems opgenomen?' werd opvallend vaak geantwoord met 'Niet van toepassing'. Om dit op waarde te kunnen schatten is voor iedere gemeente het wateroppervlak (binnenwater en buitenwater) uitgezocht en zijn deze voor eventueel gebruik in de analyse ingedeeld in categorieën. De gegevens uit de lijst 2015 zijn voor de gefuseerde gemeenten aangepast met behulp van Wikipedia, aangezien de laatste CBS-lijst dateert uit 2015. Hieronder zijn de categorieën met het totaal aantal km² wateroppervlak en het aantal gemeenten per categorie weergegeven (tabel 2 en afb. 1) .

Categorie	km² water	aantal gemeenten
0	0	2
1	<=1	107
2	1-5	163
3	5-20	63
4	20-50	16
5	50-100	13
6	>100	22

386

Tabel 2. Gemeenten ingedeeld naar oppervlakte binnen- en buitenwater (km²)



Afb. 1 Gemeenten ingedeeld naar oppervlakte binnen- en buitenwater (km²)

Analyse

Per gemeente is ingevuld of de betreffende gemeente in de bronkaart, verwachtingskaart en/of beleidskaart de wateren binnen het gemeentelijk grondgebied heeft opgenomen. Hierbij is kort de waarneming per kaartbestand beschreven, aangegeven of dit geldt voor alle of voor een deel van de wateren, of sprake is van een inhoudelijke onderbouwing gericht op watergerelateerde resten, of verwachtingskaart en beleidskaart met elkaar in overeenstemming zijn en of sprake is van waterbodemspecifieke vrijstellingsgrenzen. De resultaten van de analyse worden hieronder beschreven en zijn samengevat in een diagram afb. 2 en kaart afb. 3.

Resultaten algemeen

In de eerste analyse, die is uitgevoerd in 2014-2015, zijn alle gemeenten in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe, Gelderland, Utrecht, Flevoland en Zeeland en de gemeenten met meer dan 1 km² oppervlaktewater in de provincies Overijssel, Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Limburg (cat 2 en hoger in excel), bekeken. Dit waren in totaal 326 van 410 gemeenten (aantal gemeenten in 2013).

In de huidige analyse en beschrijving zijn de kaarten en rapporten van alle gemeenten opnieuw bekeken. **Voor de 356 gemeenten zijn 386 gemeentelijke kaarten geanalyseerd.** In de Excel behoren 49 regels bij gemeenten die inmiddels zijn samengevoegd tot 19 nieuwe gemeenten, maar waarvoor nog geen gezamenlijk beleid is opgesteld.¹

Voor 25 gemeenten is niet bekend of en zo ja hoe, de omgang met archeologische resten in waterbodems is verankerd in het beleid:

- Er zijn 13 lege gemeentemappen aangetroffen. Eén van deze gemeenten is inmiddels opgegaan in een andere gemeente (Midden-Groningen), waarvoor nog geen gezamenlijk beleid is opgesteld;
- Van één gemeente zijn de gegevens niet raadpleegbaar, van één gemeente heeft de kaart een te lage resolutie om de vragen te kunnen beantwoorden;
- Van zes gemeenten is wel een verwachtingskaart of bronkaart beschikbaar, maar geen beleidskaart. Van één gemeente is wel een rapport cultuurhistorie, maar geen archeologische kaart of rapport beschikbaar;
- Voor drie gemeenten geldt dat zij geen of een te gering waterbodempoppervlak hebben om de vragen te kunnen beantwoorden.

Nog eens 11 gemeenten in Friesland hebben geen eigen beleidskaart, zij hanteren de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra (FAMKE). In de FAMKE is geen beleid opgenomen voor de waterbodems, deze gemeenten zijn daarom meegenomen in de categorie 'geen beleid waterbodems'.

¹ De excel bevat 392 regels, enkele regels zijn gehandhaafd vanwege de was-wordt beschrijving van het gemeentelijk beleid.

Resultaten inhoudelijk

Geen beleid voor de waterbodem

128 gemeenten hebben geen beleid voor de waterbodem: de wateren zijn aangegeven met lichtblauw of wit of zijn buiten het kaartbeeld gelaten.²

Twaalf van deze gemeenten hebben overigens in de verwachtingskaart of bronkaart wel op enige wijze aandacht besteed aan de waterbodem, door de mogelijkheid op aantreffen van resten uit te spreken of door categorieën waterlopen te onderscheiden. Dit heeft echter niet geleid tot een verwachtingscategorie of beleidsregel.

Gedeeltelijk beleid voor de waterbodem

44 gemeenten hebben voor een deel beleid geformuleerd voor de waterbodem: bijvoorbeeld als de binnenwateren of beken zijn meegenomen, maar de buitenwateren of rivieren niet, of als kleine zones zijn meegenomen op basis van een reeds bekende vindplaats.³ Vaak (18x) zijn de betreffende wateren 'meegenomen' met de verwachting van het omliggende gebied zonder aandacht voor het specifieke karakter van eventuele resten of de waterloop zelf.

Vaak ook is sprake van een combinatie, waarbij voor een deel geen beleid is, voor een klein deel toegespitst beleid, een deel is meegenomen en/of een deel is vrijgesteld van onderzoek. In de tien gemeenten binnen deze groep waar een deel is vrijgesteld, wordt de waterbodem als verstorend op de landarcheologie aangemerkt zonder dat een nadere onderbouwing voorhanden is.

In geen van de 44 gemeenten is sprake van een watergerelateerde onderbouwing voor het geheel van categorieën (geen beleid / meegenomen in de categorieën voor land / vrijgesteld). In 14 gevallen is in de onderbouwing gedeeltelijk aandacht voor mogelijke watergerelateerde resten of het specifieke karakter van de waterloop waarvoor beleid is geformuleerd.⁴

Bij 3 van de gemeenten is voor het gedeelte met beleid een waterbodemspecifieke beleidsregel opgesteld (bijvoorbeeld door te kiezen voor een aangepaste dieptevrijstellingsgrens). Ook komt voor dat standaard wordt gekozen voor een archeologische begeleiding of dat de initiatiefnemer contact dient op te nemen met RCE of gemeente.

² Kolom Beleidskaart waterbodem = n

³ Kolom Beleidskaart waterbodem = j/n

⁴ Kolom Afweging watergerelateerd = j/n

Beleid voor de waterbodem

190 gemeenten hebben beleid geformuleerd voor de waterbodems en opgenomen in de beleidskaart.

Van de 190 gemeenten met beleid voor de waterbodem houden **123 gemeenten geen rekening met mogelijke watergerelateerde resten of het specifieke karakter van de waterloop / waterpartij**.⁵ Er wordt in deze categorie nooit gewerkt met waterbodemspecifieke vrijstellingsgrenzen. Een deel van deze gemeenten geeft daarmee geen werkelijke invulling aan de gemeentelijke taak. Zo wordt de waterpartij opvallend vaak alleen gezien als verstorend op de landarcheologie, of wordt een initiatiefnemer in de beleidsmaatregel verwezen naar de RCE. Dit wordt hieronder nader uitgesplitst.

- **44 van de 123 gemeenten stellen de wateren volledig vrij van onderzoek**, zij houden **geen** rekening met mogelijke watergerelateerde resten of het specifieke karakter van de waterloop / waterpartij, maar beschouwen deze slechts als **verstorend op de landarcheologie**.
- Eén van deze gemeenten geeft de waterbodem vrij, met in de toelichting dat de wateren zijn onderzocht en geen resten zijn te verwachten. Een nadere onderbouwing ontbreekt, net als een eventueel rapport in de lijst van geraadpleegde onderzoeksrapporten.
- **Zeven gemeenten** geven zonder nadere onderbouwing de binnenwateren vrij en geven voor de buitenwateren aan dat overleg plaatsvindt met provincie en/of Rijk.
- **72 gemeenten** hebben de wateren opgenomen in het beleid zonder dat sprake is van een watergerelateerde afweging. In de meeste gevallen (60x) zijn de wateren meegenomen met de landarcheologie. De overige gemeenten geven minimaal een deel van de waterbodem vrij zonder nadere onderbouwing, of geven vooral een lage verwachting mee. De gemeenten hanteren oplopende vrijstellingsgrenzen van 100m² tot en met volledige vrijstelling.

Van de 190 gemeenten met beleid voor de waterbodem houden **28 gemeenten in een deel** van de wateren rekening met de waterbodemspecifieke verwachting, bijvoorbeeld wel in de buitenwateren maar niet in de binnenwateren, of is een gedeeltelijke verwachting (bijvoorbeeld voor vliegtuigwrakken of scheepwrakken) uitgesproken.⁶ Dit leidt in deze groep vaker tot uiteenlopende beleidsregels. Bijvoorbeeld: de binnenwateren zijn meegenomen in de omliggende verwachtings- en beleidscategorieën, voor een ander deel wordt aangegeven dat voorafgaand aan iedere ingreep contact opgenomen dient te worden met gemeente / provincie / RCE of Rijkswaterstaat. Op deze manier hebben 12 gemeenten de bijbehorende vrijstelling aangepast aan de verwachting.

38 van de 190 gemeenten hebben het beleid geheel onderbouwd, met aandacht voor mogelijke watergerelateerde resten of het karakter van de waterloop, zoals terug te vinden in het rapport, de legenda of de toelichting.⁷ Van deze gemeenten hanteren 21 gemeenten een bijbehorende op waterbodems toegespitste vrijstelling.⁸ Enkele gemeenten kiezen er voor om voor het water een ruimere oppervlaktevrijstelling te hanteren dan in de overeenkomende landcategorie het geval is (bijvoorbeeld middelhoog

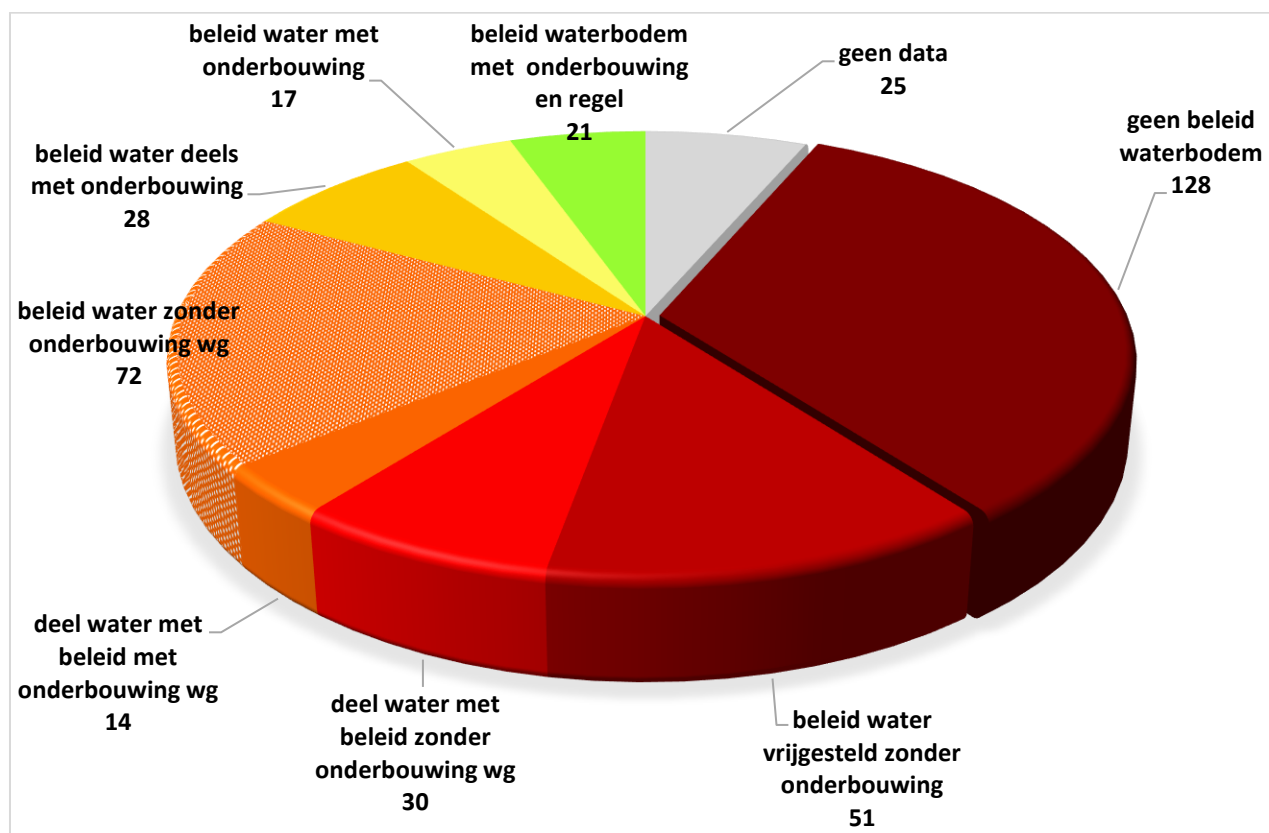
⁵ Kolom Beleidskaart waterbodem = j EN Kolom Afweging watergerelateerd = n of 'ja en nee' (gemeenten verwijzen zonder onderbouwing naar provincie of rijk).

⁶ Kolom Beleidskaart waterbodem = j EN Kolom Afweging watergerelateerd = j/n

⁷ Kolom Beleidskaart waterbodem = j EN Kolom Afweging watergerelateerd = j

⁸ Kolom Beleidskaart waterbodem = j EN Kolom Afweging watergerelateerd = j EN Kolom Vrijstelling toegespitst op waterbodem = j

op land 250m², versus middelhoog op water 2500m²). Van deze gemeenten hebben 17 ook een volledige onderbouwing in de verwachtingskaart opgenomen.⁹

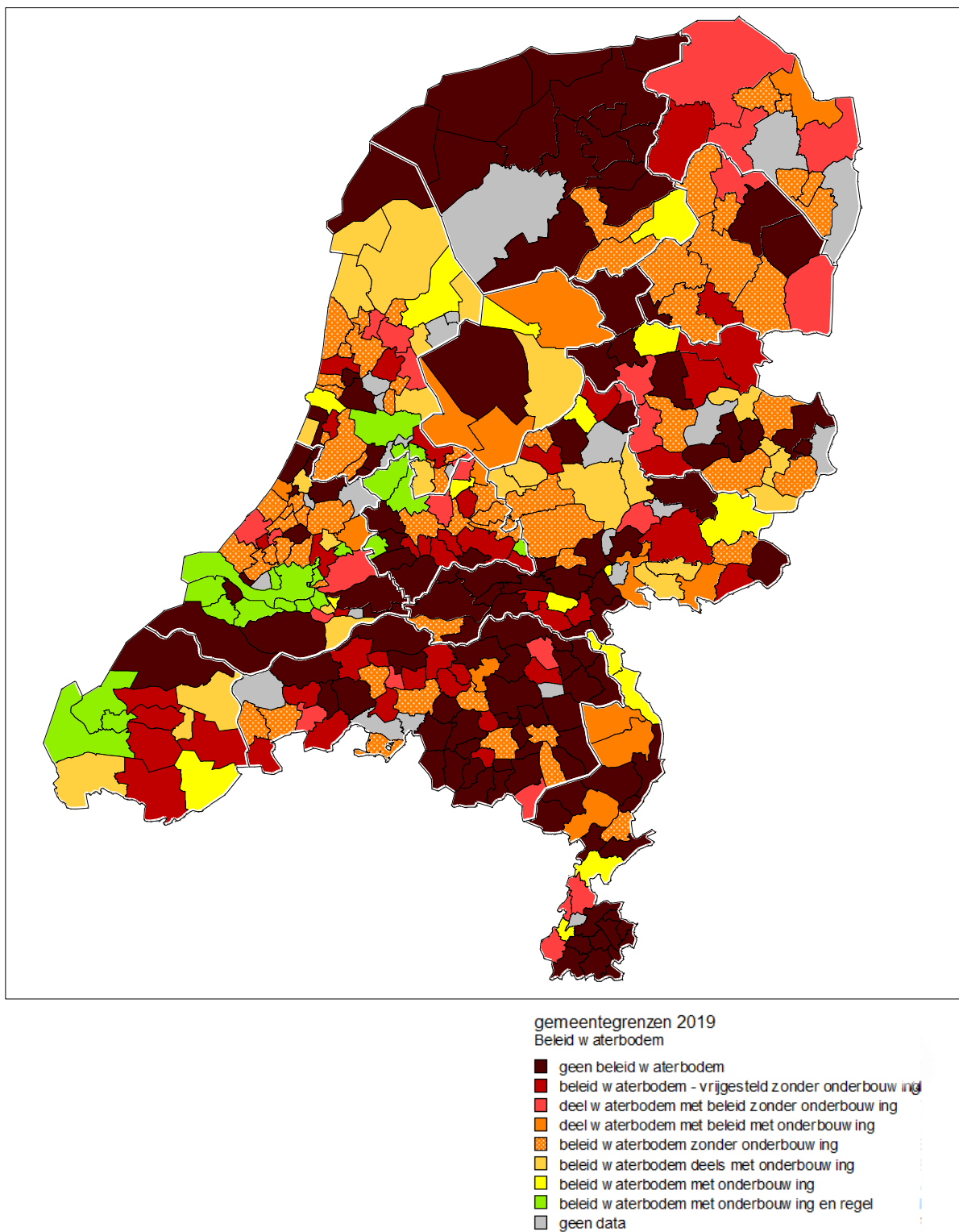


Afb. 2 Diagram met de analyseresultaten (onderbouwing wg = onderbouwing gericht op karakter waterloop / watergerelateerde archeologie).

Tot slot: in 72 gevallen is er zichtbaar geen overeenstemming tussen de verwachtingskaart en de beleidskaart. Soms omdat het ontbreken van een verwachting in de beleidskaart werd gecorrigeerd door hierin alsnog een verwachting toe te kennen aan het water. Vaker is gesignaleerd dat in de verwachtingskaart (en de achterliggende rapportage) geen uitspraak is gedaan over de verwachting in de waterbodembodem, waarna de wateren in de beleidskaart in een categorie 'geen waarde / geen of lage verwachting / volledig verstoord' worden ondergebracht. Af en toe zelfs is een hoge verwachting in de verwachtingskaart in de beleidskaart ondergebracht in de categorie 'lage verwachting – geen onderzoek'.

Sinds de vorige analyse (2015 vergeleken met januari 2020) hebben 57 gemeenten hun beleid geactualiseerd. In 16 gevallen heeft dit geleid tot een zichtbare verbetering van het beleid voor archeologische resten in de waterbodembodem, in zeker acht gevallen heeft dit geleid tot een achteruitgang in het beleid, bijvoorbeeld doordat delen van de waterbodembodem zijn uitgesloten van de actualisatie en het voorgaand beleid is ingetrokken.

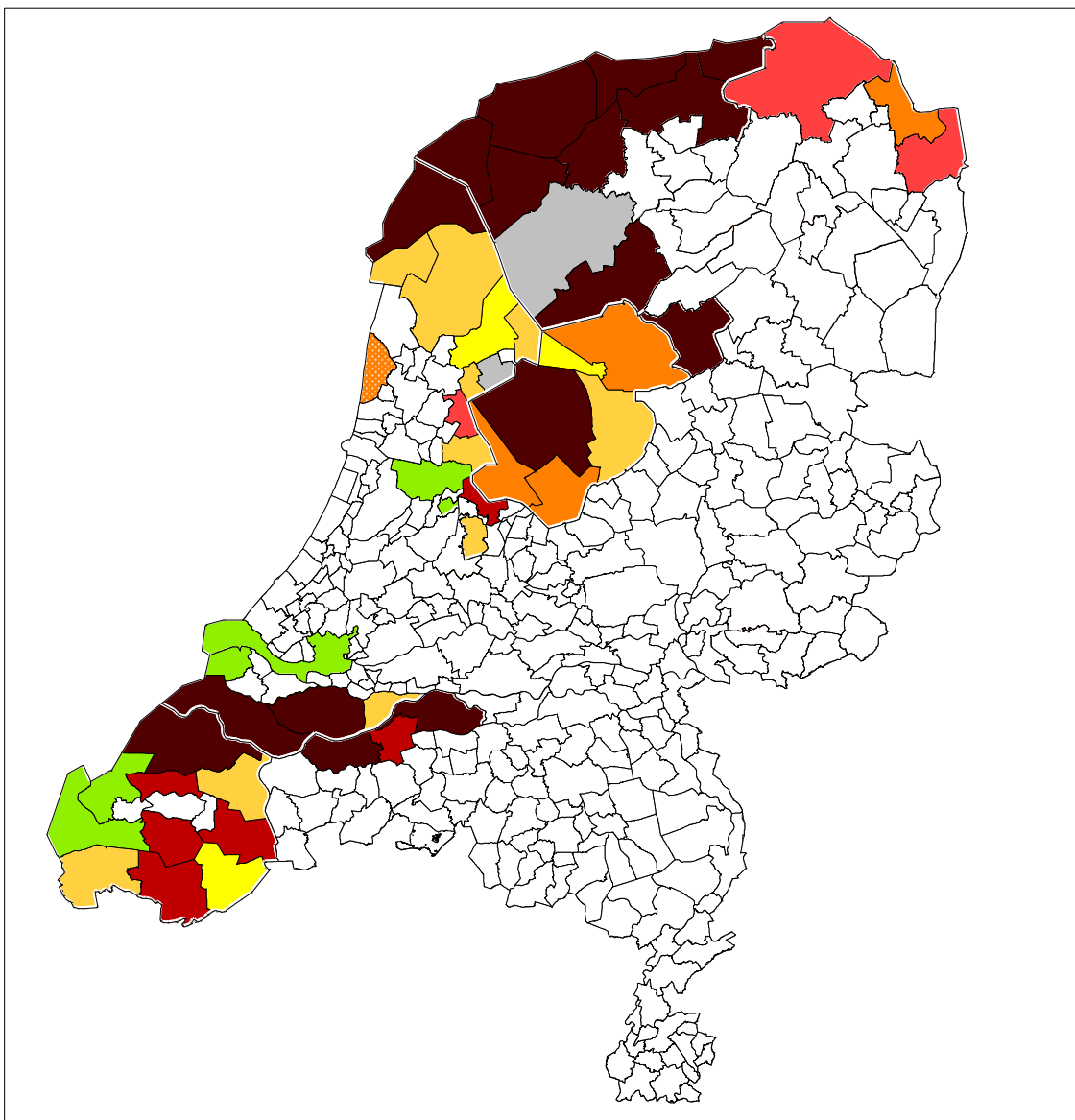
⁹ Kolom Verwachting waterbodembodem = j



Afb. 3 Kaartoverzicht beleid waterbodems per gemeente

Gemeenten met meer dan 20 km² wateroppervlak

In de vijf kustprovincies, Flevoland, Noord-Brabant en Overijssel zijn 49 gemeenten te vinden in de categorieën 4, 5 en 6, oftewel met een wateroppervlakte van meer dan 20 km². Van deze 49 gemeenten hebben zes gemeenten beleid geformuleerd voor het geheel aan waterbodems, waarbij in de onderbouwing rekening is gehouden met watergerelateerde resten en ook de vrijstellingsgrenzen zijn aangepast op de verwachting.



Afb. 4 Kaartoverzicht beleid waterbodem in de gemeenten met een wateroppervlakte van meer dan 20 km².

Advies

Tijdens de analyse viel op dat met name gemeenten die direct geïnformeerd of geadviseerd zijn de grootste stap hebben gezet in de beleidsactualisatie ten aanzien van de omgang met archeologische resten in waterbodems. Een resultaat van een dergelijke actualisatie is weergegeven op de voorkant van dit rapport (uitsnede beleidskaart gemeente Den Helder).

Wellicht is het meeste directe resultaat daarom te behalen door de relatief kleine groep van gemeenten met grote wateroppervlaktes rechtstreeks op maat te (laten) adviseren. Het bestaande netwerk met regio-archeologen, omgevingsdiensten of gemeenten met een regio-archeoloog/ regiofunctie en (een deel van) de steunpunten met een sterke adviesrol kan hier wellicht in hoge mate aan bijdragen.

Wanneer een voldoende informatiebasis is gelegd en meer voorbeelden van beleid voorhanden komen, wordt het daarna makkelijker de grotere groep in categorie 3 (60 gemeenten) en categorie 2 (160 gemeenten) te bereiken, met respectievelijk meer dan 5 km² en 1 – 5 km² wateroppervlakte.

Tot slot is grote winst te behalen als een standaard voor de omgang met archeologische resten in waterbodems wordt ontwikkeld in de Pilot Verwachtingskaarten, uitgevoerd door de archeologische adviesbureaus in samenwerking met RCE. Wanneer in de verwachtingskaarten een goede basis wordt gelegd, zal dit direct zichtbaar worden in de beleidskaarten en in de loop der tijd in de omgevingsplannen en onderzoeksresultaten.