



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# Over gemeenten, archeologie en ruimtelijke ordening

*Een onderzoek naar de belangenafweging rond archeologie  
bij gemeenten*

Dr. J. Bazelmans, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Drs. M.H. Wispelwey, Convent van Gemeentelijk Archeologen

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>Bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>29</b>	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>	6.1	Inleiding	29
	Leeswijzer	6	6.2	De basis: kennis en onderlinge communicatie	29
<b>2</b>	<b>Moeten of willen?</b>	<b>7</b>	6.3	Kwaliteit van planregels	30
2.1	Vraagstelling	7	6.4	Nut en noodzaak van onderzoek	30
2.2	Geruchtmakende zaken	7	6.5	Archeologie en ruimtelijke regelgeving: betere afstemming	31
2.3	Archeologie als factor bij ruimtelijke ontwikkelingen	8	6.6	Wat is van waarde?	31
2.4	De AMZ-cyclus	9			
2.5	Taken en verantwoordelijkheden; partijen en actoren	10	<b>Bijlage</b>	<b>32</b>	
<b>3</b>	<b>Onderzoek</b>	<b>12</b>	1.	Procedurebeschrijving Raadgevend advies Stichting ArbitrArch	32
3.1	Inleiding	12	1.1	Algemeen	32
3.2	Aanpak onderzoek ArbitrArch	12	1.2	Processtappen	32
3.3	Beschouwingen casussen	13		Colofon	34
3.3.1	Ermelo-De Verbinding	13			
3.3.2	Strijen-De Kaai	15			
3.3.3	Roden-Catharinakerk	17			
3.3.4	Huissen-Loovelden	18			
<b>4</b>	<b>Werkveldconferentie</b>	<b>21</b>			
4.1	Aanpak	21			
4.2	Onderwerpen	21			
	Casus 1	21			
	Casus 2	22			
	Casus 3	22			
	Casus 4	22			
	Casus 5	23			
<b>5</b>	<b>Analyse, constatering en duiding</b>	<b>24</b>			
5.1	Inleiding	24			
5.2	Archeologische expertise binnen het ambtelijk apparaat	24			
5.3	Communicatie met ruimtelijke afdelingen	25			
5.4	Nadruk op regels in plaats van maatwerk	25			
5.5	Transparante en expliciete afwegingen rond archeologie	25			
5.6	Gemeentelijk archeologiebeleid en bestemmingsplannen	26			
5.7	Dubbele rol van de vergunningverlener en interbestuurlijk toezicht	26			
5.8	Waardering van archeologie	27			
5.9	De onvoorspelbaarheid van archeologie en van onderzoekskosten	27			
5.10	Spanning tussen ruimtelijke regelgeving en KNA	28			
5.11	Positie (commerciële) onderzoekbedrijven	28			

# Samenvatting

Dit onderzoek is opgezet naar aanleiding van Kamervragen die gesteld zijn aan de Minister van OCW. Centraal in het onderzoek staat de vraag: 'Hoe doet een gemeente goed recht aan het archeologisch belang, gegeven alle andere belangen die op het spel staan bij een ruimtelijke ingreep?'

Ter beantwoording van deze vraag zijn vier afgeronde casussen, waarbij sprake was van een (belangen)conflict rond archeologie, geanalyseerd door middel van een 'raadgevend advies' van een deskundigenpanel. In drie casussen heeft het archeologisch belang inderdaad het onderspit gedolven. In alle gevallen was sprake van gemeentelijk verzuim. In de vierde casus was sprake van het tegendeel: hier werd een initiatiefnemer door de gemeente (financieel) verantwoordelijk gesteld voor archeologisch onderzoek dat de oorspronkelijke afspraken te boven ging. Daarnaast zijn vijf casussen verkend door middel van een op het 'Socratisch gesprek' gebaseerde methode. In elke casus stond een dilemma centraal, waarvoor actoren binnen de Nederlandse archeologie zich regelmatig gesteld zien. Thema's zijn de gemeentelijk toegang tot archeologische expertise, de intra-gemeentelijke samenwerking op het gebied van archeologie en ruimtelijke ordening, de waardenstelling van archeologische resten, de timing van planvorming, vergunningverlening en archeologisch onderzoek, toezicht en handhaving, de inhoudelijke rechtvaardiging van archeologisch onderzoek, de verhouding tussen archeologische procedures en regels enerzijds en maatwerk anderzijds en de lastige positie van deponhouders. Mede op basis van inbreng van leden van het Convent van Gemeentelijk Archeologen in Nederland, discussies binnen de projectgroep en kennis en ervaringen van de auteurs zijn de resultaten van het onderzoek van de negen casussen geïdentificeerd en vertaald in aanbevelingen. Hoewel het hier een onderzoek betreft dat in opdracht van de Minister van OCW is uitgevoerd, hebben de aanbevelingen, uit de aard van de onderzoeksvraag, vooral betrekking op gemeenten.

Het onderhavige onderzoek is verkennend en kwalitatief van aard.

Het onderzoek heeft andermaal vastgesteld dat essentiële voorwaarden om goed recht te doen aan het archeologisch belang door gemeenten zijn dat:

- a. een gemeente voldoende archeologisch-inhoudelijke deskundigheid ter beschikking staat;
- b. de communicatie tussen de ambtenaar(en) belast met archeologie en die belast met ruimtelijke ontwikkeling, vergunningverlening, toezicht en handhaving goed op orde is en deze afdelingen kennis hebben van elkaars werkveld en;
- c. een gemeente de wetenschappelijk-inhoudelijke en maatschappelijke doelen van haar archeologisch beleid op transparante wijze formuleert.

Er is binnen Nederland sprake van een grote variatie in de mate waarin gemeenten voldoen aan deze voorwaarden. Onderstaande aanbevelingen moeten dan ook worden gelezen in het licht van de plaatselijke situatie.

Aanbevelingen (de nummering volgt die van de bespreking in hoofdstuk 6):

Gemeenten:

- 1. Zorg voor een gezonde financiering van het gemeentelijk archeologiebeleid. Zet dit vooral in voor deskundigheidsbevordering binnen het gemeentelijk apparaat.
- 2. Bevorder een goede communicatie tussen gemeentelijke afdelingen verantwoordelijk voor erfgoedzorg, ruimtelijke ordening en toezicht en handhaving.
- 3. Maak gebruik van de kwaliteitscriteria VTH en zorg ervoor dat de archeologische expertise binnen de gemeente voldoet aan deze criteria.
- 4. Stel een agenda op voor archeologisch onderzoek en archeologisch-maatschappelijke doelen op gemeentelijk of regionaal niveau.
- 5. Betrek de archeologische inbreng zo vroegtijdig mogelijk bij planontwikkeling.
- 10. Herzie de gemeentelijke verwachtings- en beleidskaarten regelmatig in het licht van voortschrijdend inzicht opdat initiatiefnemers een onderbouwde keuze kunnen maken om op een bepaalde locatie wel/niet te ontwikkelen.
- 11. Reserveer (gemeentelijk) budget voor de uitwerking van synthetiserend archeologisch onderzoek dat kenniswinst levert op lokaal en regionaal niveau.
- 12. Stimuleer initiatiefnemers te investeren in publieksbereik en participatie, opdat ook de inwoners geïnformeerd worden over het onderzoek. Reserveer hiervoor ook gemeentelijk budget.

Rijk:

- 6. Zorg dat de voorbeeldregels voor bestemmingsplannen er niet alleen in voorzien dat een gemeente een rapport verlangt, maar dat in de toelichting voor vergunninghouders goed wordt uitgetekend wat van hen wordt verwacht in de stapsgewijze vormgeving van een goed archeologisch proces.
- 7. Onderzoek wat de kwaliteit en verscheidenheid is van planregels ter bescherming van archeologie. Formuleer op basis van de uitkomsten, *best practices* die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van omgevingsplannen onder de nieuwe Omgevingswet.
- 8. Verken samen met de provincies op welke wijze het interbestuurlijk toezicht op de erfgoedzorg de kwaliteit van ruimtelijke plannen kan verhogen als het gaat om voorschriften op het gebied van behoud en onderzoek van archeologische waarden.

- 9. Zorg dat bij de eerste evaluatie van de Omgevingswet het aspect van de archeologische monumentenzorg door gemeenten nadrukkelijk aan bod komt.
- 13. Verken met de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer of en welke aanpassingen nodig zijn om KNA en ruimtelijke procedures (onder de Omgevingswet) beter op elkaar aan te laten sluiten.
- 14. Verken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de mogelijkheid om de kennis te bevorderen van de ambtenaren belast met het taakveld archeologie van het RO-proces en de relatie daartussen (zie ook aanbeveling nr. 2) en van de ambtenaren belast met de ruimtelijke ordening van het archeologische domein.
- 15. Verken met het Hoger onderwijs de mogelijkheden om studenten in de archeologie meer vertrouwd te maken met het wettelijke en beleidsmatige kader en de praktijk van de archeologische monumentenzorg.
- 16. Faciliteer het gesprek over de betekenis en waarde van archeologische resten en schep voorwaarden voor brede publieksparticipatie hierin. Laat daarmee zien dat “rekening houden met cultuurhistorische waarden” voor overheden niet alleen procedurele vereisten kent maar ook de verplichting tot positief inhoudelijk engagement. Voorkom daarmee dat de gemeentelijke beleidsvrijheid binnen het archeologisch domein geen ruimte biedt voor beleidsarmoede of erger.

# 1 Inleiding

In 1992 ondertekende Nederland het *Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed*, beter bekend als het Verdrag van Valletta of het Verdrag van Malta<sup>1</sup>. Hierbij verplichtte Nederland zich tot:

- behoud van archeologische waarden, bij voorkeur *in situ* (art. 1 t/m 4);
- het vroegtijdig betrekken van archeologische waarden in ruimtelijke planvorming (art. 5);
- het opnemen van de kosten voor noodzakelijk archeologisch onderzoek in de begroting van ruimtelijke plannen (art. 6);
- de publieke en wetenschappelijk disseminatie van de resultaten van archeologisch onderzoek (art. 7 en 8);
- het toegankelijk maken van archeologisch erfgoed voor het publiek (art. 9).

Hieraan is uitvoering gegeven in wetgeving (*Wet op de Archeologische Monumentenzorg 2007* en *Erfgoedwet 2016*), beleid en financiële regelingen. Bij de implementatie van het verdrag is ervoor gekozen de uitvoering van archeologisch onderzoek onlosmakelijk te verbinden met ruimtelijke ingrepen. Daardoor is de omgang met archeologische waarden onderdeel geworden van het ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan.

Gemeenten spelen in Nederland een centrale rol in de ruimtelijke ordening. In de vaststelling van hun ruimtelijk beleid zijn gemeenten wettelijk verplicht 'rekening te houden met cultuurhistorische waarden'.<sup>2</sup> Wat verstaan we echter onder deze cultuurhistorische

waarden? Wat betekent 'rekening houden met' en wat wordt in dat verband verwacht van overheden, meer specifiek gemeenten? Wie bepaalt wat van waarde is? Op basis van welke criteria? Welke consequenties heeft dat voor initiatiefnemers en andere betrokkenen? En hoe weeg je de waarde van behoud *in situ* en van uitkomsten van archeologisch onderzoek ten opzichte van de onderzoekskosten in tijd en geld voor de initiatiefnemer en de private en publieke opbrengsten van ruimtelijke initiatieven? Dit zijn vragen die regelmatig tot stevige discussies leiden.

Zo werd op 26 januari 2018 in de Volkskrant een advertentie geplaatst die projectontwikkelaars opriep tot een 'creatieve omgang met archeologie' (afbeelding 1). De advertentie suggereert dat het voor initiatiefnemers op eenvoudige wijze mogelijk is zich te onttrekken aan de zorg voor archeologische waarden. Naar aanleiding hiervan werden door de Kamerleden Kwint en Beckerman (SP) verschillende vragen gesteld aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Vraag 6 luidde: "Bent u van mening dat toezicht in de archeologie moet worden versterkt?". In antwoord op deze vraag stelde de minister bij brief (8 maart 2018)<sup>3</sup>:

"Toezicht en handhaving op de Omgevingsvergunning is belegd bij de gemeente. Het Interbestuurlijk Toezicht op de taakuitvoering door gemeenten is belegd bij de provincie. Ik zelf ben verantwoordelijk voor het stelseltoezicht. Ik heb geen aanleiding om te denken dat dit stelsel niet voldoet. Wel zie ik twee aandachtspunten.

## Advertentie

**Creatief met archeologie: tips voor projectontwikkelaars**

*Als je gaat bouwen kan de archeologie je veel geld gaan kosten. Het is niet moeilijk om op dit vlak veel geld te besparen. Hierbij wat tips.*

<p><b>1. Zorg ervoor dat de bouwplaats die onderzocht moet worden flink geroerd is. Er zal geconcludeerd worden dat de archeologie hier al verdwenen is. Dus geen vervolgcosten!</b></p> <p><b>2. Regel zelf de graafmachine en laat het gebied voordat de archeologen komen alvast per ongeluk een halve meter te diep uitgraven. Er valt dan niets meer te onderzoeken voor de archeologen. Voor jou dus lage kosten!</b></p>	<p><b>3. Zeg dat je de eerste facturen direct na het veldwerk betaalt. Zodra het veldwerk klaar is, kun jij ongestoord bouwen en betaal je vervolgens niets. Het opgravingsbedrijf is wettelijk verplicht om het onderzoek op eigen kosten af te maken. Scheelt jou veel geld!</b></p> <p><b>4. Trek na het veldwerk de opdracht in. Voor de uitwerking hoef je dan niets te betalen.</b></p>
---	---

**NOG VEEL MEER GRATIS TIPS ZIJN TE VINDEN OP [WWW.ERFGOEDISSUES.NL](http://WWW.ERFGOEDISSUES.NL)**

Fig. 1. 'Creatief met archeologie', advertentie geplaatst in De Volkskrant van 26 januari 2018.

<sup>1</sup> Wij willen het bestuur van het CGA en mevr. M. Verschuur, mevr. A. Luksen, dhr. Staffeu (allen RCE) en dhr. J. Kuggeleijn (OCW) bedanken voor hun indringende commentaar op (delen van) een concept van deze tekst. Het onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de grote steun van de projectgroep en van de deelnemers aan de casussen en de werkveldconferentie.

<sup>2</sup> Besluit Ruimtelijke Ordening 2008 art. 3.1.6 (lid 5a). In het besluit wordt het begrip 'cultuurhistorische waarden' gebruikt. In de Erfgoedwet en – straks – de Omgevingswet en in het algemeen spraakgebruik wordt ook wel gesproken van (cultureel) erfgoed.

<sup>3</sup> [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z01400&did=2018D07253](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z01400&did=2018D07253).

Ten eerste blijkt er in de praktijk voor zowel ontwikkelaars als gemeenten onduidelijkheid te bestaan over de vraag wat er precies onder archeologisch onderzoek valt, wanneer dat door een gemeente via een Omgevingsvergunning verplicht wordt gesteld. Voor alle duidelijkheid: onder archeologisch onderzoek valt, conform de Erfgoedwet, het opgraven zelf, het conserveren van vondsten, de uitwerking én de rapportage. Pas na het afronden van al deze zaken is aan de verplichting tot het doen van archeologisch onderzoek voldaan.

Ten tweede kwam uit de eerdergenoemde consultatie binnen het CGA weliswaar het algemene beeld dat er geen structurele problemen zijn ten aanzien van het naleven van archeologische voorschriften. Toch zijn er ook gevallen waarbij er discussie ontstaat binnen de archeologische sector. Dan gaat het bijvoorbeeld over de vraag of het door een gemeente vereiste archeologische onderzoek voldoende kenniswinst oplevert, of dat dit in de belangenafweging het onderspit heeft gedolven. Ik vind dergelijke gevallen waarin er sprake is van discussie bij uitstek interessant. Samen met het CGA zal ik een aantal van deze casussen uitdiepen, niet om erover te oordelen, maar om er van te leren.<sup>4</sup>

Dit rapport is de verslaglegging van het door de Minister genoemde onderzoek. De uitkomsten van het onderzoek zijn relevant voor de lopende evaluatie van de Erfgoedwet 2016. Dit rapport maakt daarom ook deel uit van het dossier dat de adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur vergezelt ten aanzien van de evaluatie van de Erfgoedwet.<sup>5</sup>

### Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt kort de centrale vraag van het onderhavige onderzoek geformuleerd. Tevens wordt een beeld gegeven van het soort gevallen die aanleiding waren tot de Kamervragen, het ruimtelijk-juridisch kader waarbinnen dergelijke zaken zich afspelen, het archeologisch bestel en de verschillende spelers.

Hoofdstuk 3 betreft het eerste deel van het onderzoek: een analyse van vier (afgeronde) casussen door middels van een 'raadgevend advies' uitgebracht door de stichting ArbitrArch<sup>6</sup>. In drie casussen bestond twijfel over de vraag of de betrokken gemeente in samenwerking met de initiatiefnemer gestreefd had naar voldoende kwaliteit van het archeologisch onderzoek. In één casus bestond het vermoeden dat de gemeente van de initiatiefnemer een te grote inspanning op het gebied van archeologisch onderzoek had gevergd.

Hoofdstuk 4 betreft het tweede deel van het onderzoek: een werkveldconsultatie waarbij een brede kring van belanghebbenden is geraadpleegd. Aan de hand van vijf casussen werd ingegaan op de centrale vraag en de dilemma's waarvoor individuele actoren in de archeologie zich in de praktijk geplaatst zien.

In Hoofdstuk 5 worden de bevindingen uit de casusanalyse en de werkveldconsultatie in samenhang gepresenteerd en in een breder kader geplaatst. De analyse is mede gebaseerd op de inbreng van leden van het CGA, discussies binnen de projectgroep en kennis en ervaringen van de auteurs.

In Hoofdstuk 6 worden de conclusies van de projectgroep en aanbevelingen gepresenteerd. De aanbevelingen richten zich op een goede rolvervulling van gemeenten maar ook van andere belanghebbenden, daar waar het de weging van het archeologisch belang betreft.

<sup>4</sup> In aanvulling hierop stelde de minister: Tot slot vermeld ik graag dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed verschillende instrumenten heeft ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij vergunningverlening en handhaving: <https://archeologiein nederland.nl/preventie-en-handhaving>. Ik zal de RCE vragen deze nogmaals bij gemeenten onder de aandacht te brengen. Ook het Convent van Gemeentelijke Archeologen ondersteunt gemeenten.'

<sup>5</sup> <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedwet/evaluatie-erfgoedwet-archeologie>

<sup>6</sup> Zie [www.arbitrarch.nl](http://www.arbitrarch.nl)

## 2 Moeten of willen?

### 2.1 Vraagstelling

In het door de minister voorgestelde onderzoek spelen twee zaken een belangrijke rol:

- levert het door gemeenten vereiste archeologisch onderzoek voldoende kenniswinst op?;
- delft het archeologisch onderzoek het onderspit in de belangenafweging door gemeenten?

Dit komt samen in de vraag: 'Hoe doet een gemeente goed recht aan het archeologisch belang, gegeven alle andere belangen die op het spel staan bij een ruimtelijke ingreep?'. Zoals we hieronder zullen zien heeft een gemeente bij deze afweging grote beleidsruimte.<sup>7</sup>

Hierbij kunnen in 'de belangenafweging' twee soorten belangenafweging worden onderscheiden:

- de integraal-ruimtelijke afweging, waarbij archeologie één van de zaken is die moeten worden afgewogen (naast milieu, natuur, veiligheid etc.) ten opzichte van het initiatief;
- de archeologisch-inhoudelijke belangenafweging, die meestal gaat over behoud in situ en/of kenniswinst of waardering in relatie tot de behoefte aan ruimte en onderzoekskosten.

De tweede afweging is feitelijk een afweging binnen de eerste. In de praktijk wordt dit onderscheid echter zelden of nooit gemaakt. Zoals we zullen zien wordt de eerste vaak niet gemaakt en overheerst de tweede.

### 2.2 Geruchtmakende zaken

Zoals de minister in haar antwoord aan de Kamer aangaf, doen er zich in de uitvoeringspraktijk van de Nederlandse archeologie gevallen voor die leiden tot (soms stevige) discussies in het archeologisch veld en daarbuiten. Er worden er hier vier genoemd en kort beschreven: Delft-Nieuwe Kerk, Dalfsen-Oosterdalfsen, Hollands Kroon-Wieringen en Cuijk.

#### Delft – Nieuwe Kerk

In 2015 verleende het college van B&W van Delft een vergunning voor de realisatie van twee kelders onder de Nieuwe Kerk te Delft. In 2013 was hiervoor verkennend archeologisch onderzoek uitgevoerd door de afdeling archeologie van de gemeente. De conclusie van dit onderzoek was dat aanleg van de kelders belangrijke archeologische waarden zou verstoren (een grafveld, funderingen van het kerkgebouw en mogelijk funderingen van oudere bebouwing). Het advies was deze waarden door middel

van een opgraving veilig te stellen. Een opgraving zou echter een aanzienlijke kostenpost opleveren voor de initiatiefnemer, de Hervormde Gemeente Delft. Daarom stelde de vergunningaanvrager voor op één van de locaties te volstaan met het opgraven van 10-20% van de archeologische waarden. De tweede locatie zou wel volledig worden opgegraven. Het college ging hiermee akkoord, in afwijking van het advies van de gemeentelijke afdeling archeologie. Hierbij woog het college het archeologische belang af tegen de toeristische functie van de kerk, het behoud van de kerkfunctie, de cultuurhistorische beleving van het kerkgebouw en de volwaardige exploitatie van het gebouw.

De Oudheidkundige Werkgemeenschap Delft en de AWN, een vereniging van vrijwilligers in de archeologie, tekenden beroep aan tegen de vergunning: zij oordeelden dat het voorgenomen archeologische onderzoek te beperkt was. Er zou alleen gekeken zijn naar het belang van de Hervormde Gemeente Delft en er zou om die reden bezuinigd zijn op het benodigde archeologische onderzoek. Uiteindelijk oordeelde de Raad van State in 2017 dat het college de procedure correct had doorlopen en voldoende had gemotiveerd. De gemeente had naar het oordeel van de Raad op een juiste wijze duidelijk gemaakt waarom zij van het archeologisch advies van de eigen dienst afweek. De vergunning was daarom rechtmatig verleend.<sup>8</sup>

#### Dalfsen - Oosterdalfsen

Eveneens in 2015 speelde de casus 'Dalfsen', waar bij de ontwikkeling van de woonwijk Oosterdalfsen onverwacht belangrijke archeologische vindplaatsen werden aangetroffen, waaronder een uniek grafveld van de Trechterbekercultuur, de bouwers van de hunebedden. De gemeente en haar archeologisch adviseur vonden in dit geval de kosten voor onderzoek van de combinatie van alle vindplaatsen te hoog. Een verzoek om een bijdrage van het Rijk voor 'excessieve kosten' werd afgewezen.<sup>9</sup> Het Rijk vond dat er onvoldoende vooronderzoek was gedaan (slechts 2% van het gebied was onderzocht, waar de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) 5-10% adviseert). Ook vond het Rijk dat de onderzoekskosten in verhouding tot het totale exploitatiebudget niet buitensporig waren; ze waren alleen niet meegenomen in dit budget. Met het uitblijven van financiële ondersteuning door het Rijk koos de gemeente voor onderzoek van slechts een deel van de aangetroffen vindplaatsen. Binnen de archeologische wereld werden omvang en diepgang van het uiteindelijke onderzoek als onvoldoende gekwalificeerd gezien het belang van de vindplaats.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> <https://www.raadvanstate.nl/@107196/201602122-1-a1/>

<sup>9</sup> In 2015 was de Rijksvoorziening 'excessieve kosten archeologische opgravingen', welke van 2006 tot 2010 heeft bestaan, overigens al beëindigd.

<sup>10</sup> J.G.A. Bazelmans: 'Archeologie en gemeentelijke gebiedsontwikkeling. De casus Oosterdalfsen' Vitruvius 36, juli 2016.

<sup>7</sup> Voor deze vrijheid zie: <https://erfgoedstem.nl/archeologen-boos-op-gemeente-hollands-kroon-maar-is-dat-terecht/> en <https://erfgoedstem.nl/boudewijn-goudswaard-als-er-ruimte-ligt-moet-je-die-wel-pakken-lockdown-in-erfgoed-besluitvorming/>.

### Hollands Kroon - Wieringen

Meer recent riep het archeologiebeleid van de gemeente Hollands Kroon vragen op. Op 25 april 2019 werden door Provinciale Staten vragen gesteld over een geval, waarbij aan een vergunning voor de bouw van een villa op Wieringen geen voorwaarde van archeologisch onderzoek was verbonden, terwijl Wieringen een provinciaal 'aardkundig monument' is. Bij de beantwoording van deze vragen (en van vervolgvragen gesteld op 4 juli 2019) gaf het college van Gedeputeerde Staten aan dat het feit dat de gemeente Hollands Kroon terughoudend is met het verplichten van archeologisch onderzoek valt onder de beleidsvrijheid die gemeenten hebben en dat de provincie hier geen rol in heeft.<sup>11</sup>

### Cuijk

Eveneens in 2019 speelde een discussie over het archeologiebeleid van de gemeente Cuijk. Deze gemeente wilde in haar beleid vastleggen dat alleen voorwaarden van archeologisch onderzoek zouden worden gesteld daar waar resten uit de Romeinse tijd in het geding zijn<sup>12</sup>. Dit leidde tot protest en tot uitstel van de vaststelling van de voorgestelde beleidswijziging. De commotie die ontstond, heeft er in geresulteerd dat per 1 februari 2021 de gemeente Cuijk een archeologisch deskundige heeft aangesteld.

Hoewel vanuit de archeologische vakwereld veelal sterk negatief geoordeeld werd over de besluiten en voornemens van genoemde gemeenten werd ook duidelijk dat de gemeenten zich aan hun wettelijke verplichtingen hielden voor de omgang met archeologie. Er geldt voor gemeenten een hoge mate van beleidsvrijheid.<sup>13</sup> Het gaat dus niet echter alleen over de vraag wat een gemeente moet, maar over wat een gemeente wil.

## 2.3 Archeologie als factor bij ruimtelijke ontwikkelingen

Zowel het archeologiebeleid van gemeenten als de archeologische voorwaarden bij vergunningverlening leiden dus soms tot discussie. Deze kritische focus op gemeenten komt voort uit het feit dat ze een cruciale rol hebben bij de uitvoering van de archeologische monumentenzorg (AMZ). Gemeenten hebben in de Nederlandse ruimtelijke regelgeving een centrale rol: voor het grootste deel van de ruimtelijke ingrepen in Nederland is de gemeente het bevoegd gezag. Daarbij worden zij ermee geconfronteerd dat de hoge ruimtelijke dynamiek in Nederland ervoor zorgt dat nieuwe archeologische vindplaatsen vrijwel altijd worden ontdekt bij (de voorbereiding voor) ruimtelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd betekent de hoge druk op de Nederlandse ruimte dat zowel in absolute als in relatieve zin de kosten van

archeologisch onderzoek maar weinig aanleiding geven om te kiezen voor 'behoud in situ'.<sup>14</sup>

De regels voor de omgang met de ruimte zijn voor het grootste deel vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen en beheersverordeningen.<sup>15</sup> Om te voorkómen dat archeologie ongezien verloren gaat bij ruimtelijke ingrepen moeten gemeenten in het bestemmingsplan "rekening houden met" in de grond aanwezige of aantoonbaar te verwachten monumenten. Dit betreft zowel reeds bekende als nog onbekende archeologische vindplaatsen.<sup>16</sup>

De wijze waarop met archeologie wordt omgegaan wordt bepaald door de aard van het bestemmingsplan: ontwikkelingsgericht of conserverend.

Bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan ten behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling, een zogeheten 'ontwikkelingsgericht bestemmingsplan', wordt archeologisch onderzoek als onderdeel van de planvoorbereiding uitgevoerd, al dan niet in combinatie met of als onderdeel van andere planvoorbereidingsprocedures (zoals een milieueffectrapportage). Dus vóórdat het plan wordt vastgesteld. De kosten voor dit onderzoek worden doorgaans doorberekend aan de ontwikkelaar.

Bij een 'conserverend bestemmingsplan', waarbij slechts kleine ontwikkelingen mogelijk zijn, wordt veelal minder onderzoek vóór vaststelling van het plan gedaan. In plaats daarvan wordt een vergunningplicht gekoppeld aan het uitvoeren van bodemingrepen (veelal vanaf een bepaalde omvang in oppervlak en een bepaalde diepte onder maaiveld) op locaties met een hoge kans op het aantreffen van archeologie of op bekende vindplaatsen waarvan de exacte aard en omvang nog onvoldoende duidelijk zijn.

Deze vergunningplicht moet door de gemeente onderbouwd worden. Een eerste stap hiertoe is het laten opstellen en vaststellen van een archeologische (of bredere cultuurhistorische) waardenkaart. De meeste gemeenten hebben een kaart waarop de 'verwachtingswaarde' of 'trekans op archeologische waarden' op het grondgebied is weergegeven.<sup>17</sup> Een tweede stap is het vaststellen van gemeentelijk archeologiebeleid. Op dit beleid

<sup>14</sup> Schute, I.A. en W.A. Baetsen 2020: RAAP-rapport 4695 'Archeologie voor de toekomst', Kwantitatieve analyse van het behoud van archeologische waarden (2014-2017).

<sup>15</sup> Bij het in werking treden van de Omgevingswet (per 1-1-2022) zal alle gemeentelijke regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving in het gemeentelijk omgevingsplan worden opgenomen.

<sup>16</sup> In de toelichting op een bestemmingsplan wordt: "een beschrijving [gegeven] van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden" (wijziging in het Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a).

<sup>17</sup> <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/bronnen-en-kaarten/documenten/publicaties/2019/01/01/bijlagen-bij-overzicht-gemeentelijke-archeologische-kaarten>

<sup>11</sup> Statenvragen Noord-Holland respectievelijk 30-2019 en 50-2019, te vinden op [www.ibabs.eu](http://www.ibabs.eu)

<sup>12</sup> <https://risz.ibabs.eu/Agenda/Details/cuijk/e84b4e1b-487c-4c2c-a3d5-2b0e08aea746?fbclid=IwAR2CpITTPVbqfQc7HrSBuZYj7ZrU8kjnEnIxX5PgITgPk-L97a5vZFLPIY>

<sup>13</sup> Zie noot 7.



kunnen vervolgens archeologische bepalingen in bestemmingsplannen worden gebaseerd. Hoe uitgebreider het archeologisch vooronderzoek is dat aan kaarten, beleid en bestemmingsplannen ten grondslag ligt, hoe kleiner de kans dat er onterecht een archeologische verwachtingswaarde of trefkans aan gebieden wordt toegekend en dus onterecht een vergunningplicht wordt opgelegd. De praktijk wijst uit dat in veel gevallen verkennend veldonderzoek (borend of gravend, afhankelijk van de landschappelijke situatie en de aard van de te verwachten waarden) nodig is om daadwerkelijk te bepalen of archeologische waarden in het geding zijn.

Bij het aanvragen van een vergunning voor bodemingrepen in dergelijke gebieden moet de aanvrager kunnen aantonen dat er geen archeologische waarden 'onevenredig' worden aangetast of dat voorafgaand aan de werkzaamheden de aanwezige waarden door behoud in situ of onderzoek worden veiliggesteld. Afhankelijk van de formulering van de vergunningplicht in het bestemmingsplan moet dit bijvoorbeeld "op basis van een rapport van een daartoe gecertificeerd archeologisch bedrijf" of "naar het oordeel van de gemeentelijk (of regio-)archeoloog". De exacte vereisten kunnen dus verschillen per bestemmingsplan. De kosten voor het onderzoek bij aanvraag van een vergunning zijn voor rekening van de aanvrager.

Gravend archeologisch onderzoek ter plekke van een ingreep wordt veelal uitgevoerd door commerciële bedrijven die verplicht gecertificeerd zijn op basis van het Certificatieschema Archeologie.<sup>18</sup> Als borgingsmechanisme voor de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek is door de sector een Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) opgesteld.<sup>19</sup>

Het hierboven beschreven stelsel is erop gericht het bevoegd gezag bij ruimtelijke ontwikkelingen vroegtijdig in het planproces van voldoende (betrouwbare) informatie te voorzien over de gevolgen van deze ontwikkeling voor het bodemarchief en om deze gevolgen af te wegen tegen andere maatschappelijke belangen. Tevens biedt het de initiatiefnemer de mogelijkheid vroegtijdig een inschatting te maken van de (financiële) risico's die gepaard gaan met zijn plannen. Een belangrijk doel bij de implementatie van het Verdrag van Valetta in de Nederlandse wetgeving was dat archeologische belangen worden meegewogen bij ruimtelijke ontwikkelingen. In de Memorie van Toelichting

(MvT) bij de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) benadrukt de wetgever het belang van vroegtijdig archeologisch onderzoek, teneinde archeologisch waardevolle locaties te kunnen ontzien.<sup>20</sup> Archeologische waarden kunnen worden meegewogen in het totaal van de planvoorbereiding, het bepalen van locaties dan wel de concrete planinrichting. Daarnaast is de aanwezigheid van archeologische sporen ook een factor die kan bijdragen aan de kwaliteit van de openbare ruimte.

De verankering in (openbare) ruimtelijke procedures, zoals de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarbij mogelijkheden worden geboden voor inspraak en/of participatie, maakt dat door belanghebbenden kan worden nagegaan of en hoe deze afweging plaatsvindt. Deze 'controle door de burger' is een belangrijk borgingsmechanisme voor de kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming op veel gebieden. Deze is dan ook niet beperkt tot ruimtelijke ontwikkelingen maar vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb afd. 3.4).

## 2.4 De AMZ-cyclus

De regelgeving in het ruimtelijk domein is gericht op het betrekken van het belang van archeologie in ruimtelijke beleidsvorming en bij de verlening van omgevingsvergunningen. Binnen het onderzoeksgebied van de archeologie wordt echter nog een ander, aanvullend processchema gebruikt: de cyclus van de archeologische monumentenzorg (AMZ-cyclus, figuur 2). Deze is niet als zodanig vastgelegd in regelgeving maar laat de verschillende onderzoekstappen zien die leiden tot een beter inzicht in te verwachten en te onderzoeken archeologische waarden. De AMZ-cyclus is uiteindelijk gericht op het vergroten van de kennis over het verleden.

De AMZ-cyclus begint bij (1) de *inventarisatie* van aanwezige archeologische waarden, door middel van een *bureauonderzoek* en waar nodig *inventariserend veldonderzoek (IVO)*. De geïnventariseerde archeologische resten worden vervolgens onderworpen aan (2) een *waardering*, veelal na afloop van aanvullend waarderend veldonderzoek (*IVO waarderend*). Bij deze weging spelen verschillende criteria een rol:

- belevingswaarde (op basis van schoonheid, herinneringswaarde of zichtbaarheid);
- fysieke kwaliteit (dat is de conditie van de grondsporen en de conservering van vondsten zoals bot, aardwerk, hout en (vuur) steen); en
- inhoudelijke criteria (bijvoorbeeld of er weinig vergelijkbare vindplaatsen bekend zijn of dat de vindplaats kan helpen bij het beantwoorden van actuele onderzoeksvragen uit een nationale of regionale onderzoeksagenda archeologie).

<sup>18</sup> Zie art. 5.5 van de Erfgoedwet en art. 3.1 van het Besluit Erfgoedwet Archeologie (BEA).

<sup>19</sup> Deze protocollen vormen samen de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). Er zijn verschillende certificaten voor verschillende stappen in de AMZ-cyclus. Archeologische onderzoeksbedrijven hebben een certificaat nodig voor het soort onderzoek wat ze mogen uitvoeren, bijvoorbeeld veldonderzoek. Hierop wordt toezicht gehouden door de Certificerende Instelling die het certificaat heeft verleend. Niet alle certificaten zijn verplicht. Voor het uitvoeren van inventariserend veldonderzoek op land- en waterbodems, opgraven op land- en waterbodems en archeologische begeleiding op waterbodems is een certificaat verplicht.

<sup>20</sup> MvT Wamz, algemeen deel, II.1

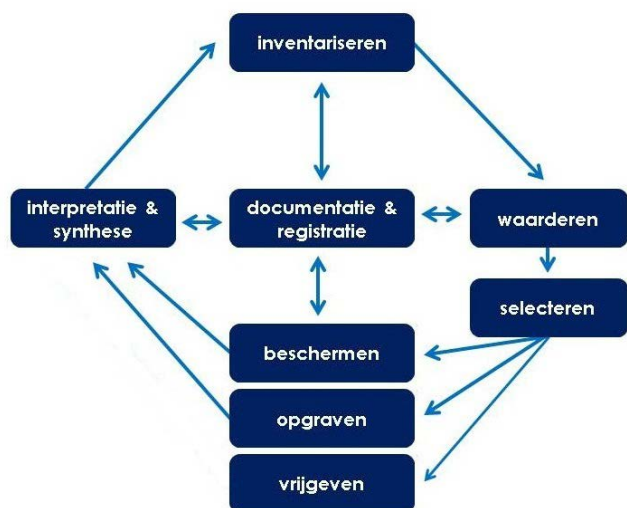


Fig. 2 De AMZ-cyclus

Deze waardering leidt tot de beantwoording van de vraag of een vindplaats ‘behoudenswaardig’ dan wel ‘niet behoudenswaardig’ is. Dit (3) ‘selectieadvies’ wordt aan de bevoegde overheid aangeboden – meestal de gemeente. Deze neemt vervolgens een *besluit* (*selectiebesluit*) over wat er met de archeologische resten in het desbetreffende plangebied moet gebeuren. (4) Er zijn drie mogelijkheden:

- behoud *in situ*: het in de bodem bewaren en beschermen van archeologische waarden;
- opgraven (ook wel ‘behoud *ex situ*’ omdat de archeologische informatie in de geborgen vondsten en de velddocumentatie zoveel mogelijk behouden blijft);
- vrijgeven: het zonder nader onderzoek vrijgeven van het plangebied omdat er geen archeologische waarden aanwezig zijn of omdat het bevoegd gezag het niet nodig vindt de aanwezige waarden nader te onderzoeken.

Het selectiebesluit kan vertaald worden naar voorwaarden met betrekking tot archeologisch onderzoek die aan een omgevingsvergunning worden gesteld.

Als er wordt gekozen voor opgraven wordt de vindplaats onderzocht; de aanwezige vondsten en sporen worden hierbij conform de KNA en de normen van de beroepsgroep gedocumenteerd en geregistreerd. Hierna volgt de uitwerking van de opgraving tot een onderzoeksrapport. De vondsten en de velddocumentatie worden ondergebracht in provinciale en gemeentelijke, archeologische depots.

Tot zover loopt de AMZ-cyclus waar het individuele vindplaatsen

betreft min of meer parallel aan de procedures van ruimtelijke ordening, met de omgevingsvergunning als de belangrijkste verbindende schakel. De individuele onderzoeken reiken echter slechts de ruwe bouwstenen aan voor kennisvorming over het verleden. Deze bouwstenen worden samengevoegd in de volgende stap van de cyclus: (5) *interpretatie en synthetiserend onderzoek*. Dit onderzoek wordt meestal verricht door universiteiten, maar ook door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), het archeologische bedrijfsleven en gemeenten. In deze syntheses plaatsen zij de vergaarde kennis in een groter perspectief.

Uit het synthetiserend onderzoek komen vervolgens (6) *nieuwe* onderzoeksvragen voort. Deze worden gebruikt bij het opstellen en vernieuwen van de Nationale, regionale en gemeentelijke onderzoeksagenda(s) archeologie. De vragen die in deze onderzoeksagenda’s zijn geformuleerd spelen een belangrijke rol bij het waarderen van (nieuw aangetroffen) vindplaatsen en bij het opstellen van programma’s van eisen voor nieuwe opgravingen. Tevens kan het synthetiserende onderzoek een belangrijke bron vormen voor de vernieuwing van gemeentelijke verwachtings- en waardenkaarten. Hiermee kan worden gesproken van een cyclus. Op deze manier wordt geborgd dat voortschrijdend inzicht zichtbaar wordt in de vormgeving van het bij ruimtelijke ontwikkelingen verplichte onderzoek en dat dit onderzoek geen herhaling van zetten is maar daadwerkelijk bijdraagt aan het vergroten van de kennis over het verleden.

## 2.5 Taken en verantwoordelijkheden; partijen en actoren

Zoals we hiervoor hebben gezien is het de zorg voor het archeologische erfgoed in wetgeving onlosmakelijk gekoppeld aan de ruimtelijke ordening. Dit ruimtelijk stelsel kent verschillende mechanismen om te zorgen dat er (a) een afweging ten aanzien van archeologische (en andere maatschappelijke) waarden plaatsvindt bij ruimtelijke ingrepen, (b) dat deze afweging op voldoende en juiste informatie gebaseerd is en (c) dat deze open staat voor inspraak en bezwaar en beroep. Tijdens het onderhavige onderzoek is gebleken dat het goed is in de discussie over rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het archeologisch en ruimtelijk bestel een onderscheid te maken tussen ‘partijen’ en ‘actoren’<sup>21</sup>. Er is enerzijds sprake van verschillende formele partijen, zoals de vergunningverlener en de vergunninghouder, van wie de rollen juridisch zijn vastgelegd, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Anderzijds zijn binnen deze partijen verschillende ‘actoren’ te onderscheiden; individuele personen die binnen hun organisatie onderscheiden functies en rollen vervullen.

<sup>21</sup> De term ‘actoren’ wordt in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie gebruikt voor een persoon die een bepaalde handeling uitvoert. In dit rapport wordt met deze term de individuele persoon aangeduid, die (een onderdeel van) de functie van een officiële partij uitvoert.

Het is niet vanzelfsprekend dat de functie- en rolverdeling van alle personen binnen één organisatie gebaseerd is op dezelfde motivatie, kennis, expertise, uitgangspunten en doelen. Verschillen in deze zijn vaak van belang voor een goed begrip van het samenspel en de dynamiek in de hier bestudeerde casussen. Vanzelfsprekend is niet bij iedere ruimtelijke ontwikkeling iedere partij en iedere actor in beeld.

De navolgende partijen (niet-limitatief) kunnen worden onderscheiden:

- bevoegde overheid (veelal de gemeente)/ vergunningverlener, toezichthouder en handhaver;
- vergunninghouder / initiatiefnemer / verstoorder;
- archeologisch adviesbureau / onderzoeksbedrijf / uitvoerder;
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed;
- NGO, zoals de AWN Nederlandse Archeologievereniging; dubbelrol als belanghebbende binnen ruimtelijke procedures en als reservoir van kennis, ervaring en vrijwillige activiteiten;
- het publiek;
- universiteiten;
- provinciaal/gemeentelijk archeologisch depot;
- Ministerie van OCW en de uitvoeringsorganisatie Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

De navolgende actoren binnen deze partijen (niet-limitatief) kunnen worden onderscheiden:

- bestuurder met ruimtelijke ontwikkeling en/of archeologie in de portefeuille;
- raadslid;
- beleidsarcheoloog in dienst van vergunningverlener (of bij omgevingsdienst die diensten verleent aan een gemeente);
- veldarcheoloog in dienst van archeologisch onderzoeksbedrijf, gemeente of universiteit;
- vergunningverlener (VTH-medewerker) bij gemeente;
- extern archeologisch adviseur van vergunningverlener;
- extern archeologisch adviseur van initiatiefnemer;
- medewerker van een archeologisch depot;
- betrokken burger en/of vrijwilliger in de archeologie
- gemeentelijk projectleider ruimtelijke ontwikkelingen;
- stedenbouwkundige/planontwikkelaar in dienst van de gemeente;
- planjurist;
- plantoetsers
- etc.

Vanzelfsprekend hebben alle te onderscheiden (formele) partijen hun eigen belangen wanneer het gaat om archeologie als afwegingsfactor bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit levert potentiële punten van wrijving op. Enkele voorbeelden moeten volstaan.

Een gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de omgang met het bodemarchief maar is vaak ook gebaat bij een vlotte voortgang van ruimtelijke ontwikkelingen die passen binnen het eigen ruimtelijk beleid. De gemeente is soms tegelijkertijd vergunninghouder én vergunningverlener. Zij zal naast het archeologisch belang oog hebben voor de verwezenlijking van haar ruimtelijk beleid en voor de (financiële) lasten van de initiatiefnemer, soms de gemeente zelf. Dit kan zowel spanningen opleveren tussen de gemeente als vergunningverlener en de vergunninghouder (verstoorder), als tussen verschillende actoren (van verschillende diensten) binnen de gemeente.

De vergunninghouder wil zijn/haar initiatief uitvoeren en is daarbij eveneens gebaat bij een snelle doorgang van de ontwikkeling en lage onderzoekskosten. Archeologisch onderzoek betekent slechts in een beperkt aantal gevallen een meerwaarde voor de realisatie van het project. Een adviseur van een vergunninghouder kan uiteenlopende afwegingen maken met betrekking tot de borging van het (financiële) belang van de opdrachtgever of van het archeologisch belang.

Op een meer individueel niveau komen de actoren binnen deze partijen regelmatig voor dilemma's te staan gedurende de voorbereiding en uitvoering van archeologisch onderzoek ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. In de praktijk doen zich situaties voor waar de formele regelgeving en verdeling van verantwoordelijkheden niet in voorziet of waar te weinig geld of tijd beschikbaar is om de formele regels na te leven. Daar moet een individuele actor dan een mouw aanpassen. Formele regels zijn daarmee maar ten dele sturend voor de wijze waarop het archeologisch belang wordt afgewogen; ook onvoorziene omstandigheden in de dagelijkse praktijk spelen mee. Dit is aan de orde in alle hieronder beschreven casussen.

## 3 Onderzoek

### 3.1 Inleiding

Tegen de achtergrond van het in het voorgaande hoofdstuk geschetste bestel en de dilemma's die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen is het onderhavige onderzoek opgezet.<sup>22</sup> Het uitgangspunt was de door de minister gestelde vraag of in specifieke casussen 'het door een gemeente vereiste archeologische onderzoek voldoende kenniswinst [heeft opgeleverd], of dat dit in de belangenafweging het onderspit heeft gedolven'. Voor dit (kwalitatieve) onderzoek hebben de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en het Convent van Gemeentelijk Archeologen (CGA) de Stichting ArbitrArch opdracht gegeven deze casussen te analyseren en hierover een 'raadgevend advies' uit te brengen.

Naast de analyse van deze casussen heeft een werkveldconsultatie plaatsgevonden waaraan een brede groep stakeholders heeft deelgenomen (beschreven in hoofdstuk 4). Uit de werkveldconferentie, de bredere discussie hierover en de bevraging van de achterban (Convent van Gemeentelijk Archeologen) zijn ervaringen op Rijks- en gemeentelijk niveau naar voren gekomen, welke ook zijn gebruikt bij de duiding (Hoofdstuk 5).

### 3.2 Aanpak onderzoek ArbitrArch

De genoemde gevallen (casussen) zijn in opdracht van de RCE onderzocht door Stichting 'Arbitrage en advies bij Archeologische Projecten' (ArbitrArch). Deze onafhankelijke stichting biedt de mogelijkheid om problemen, vragen of conflicten rond archeologische projecten op te lossen buiten de rechter om: ArbitrArch biedt daarvoor een keuze uit drie verschillende processen: (1) arbitrage, (2) bindend advies of (3) raadgevend advies. Voor dit onderzoek werd de procedure gevolgd van 'raadgevend advies'. Kort samengevat komt dit advies erop neer dat per casus een panel wordt samengesteld van onafhankelijke en bij ArbitrArch ingeschreven adviseurs die deskundig zijn op gebieden als archeologie, recht, projectontwikkeling, ruimtelijke ordening etc. De partijen die een rol speelden bij een casus worden uitgenodigd om deel te nemen aan het raadgevend advies proces en hun visie te geven op de casus. De adviseurs stellen na deze brede consultatie hun advies op, op basis van:

- de visienota's;
- andere relevante stukken die de partijen aanleveren vóór of tijdens de procedure;
- aanvullende informatie, uitleg of bewijsvoering door de partijen (op verzoek van de adviseurs);
- een plenair overleg (wat in dit onderzoek veelal virtueel plaatsvond in verband met coronamaatregelen).

Een meer uitgebreide procedurebeschrijving is opgenomen als bijlage 1.

Voor het onderzoek geschikte casussen werden opgespoord door een uitvraag in augustus 2019 onder alle provinciaal archeologen, gemeentelijk archeologen verenigd in het Convent van Gemeentelijk Archeologen, de Archeologische Werkgemeenschap Nederlandse Archeologievereniging (AWN), de Vereniging van Ondernemers in de Archeologie (VoIA), de Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVVA), de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom), de Vereniging van Bouw- en Infrabedrijven Bouwend Nederland en de Branchevereniging voor Zand- en Grondproducenten Cascade. Tevens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van enkele grote archeologische bedrijven (RAAP, ADC, BAAC). In totaal werden tien casussen aangedragen. Op basis van mondelinge mededelingen mogen we aannemen dat partijen terughoudend waren in het aanbrengen van casussen om afbreuk van reputatie te voorkomen. In dat verband is wellicht significant dat de meeste casussen werden aangeleverd door de AWN voor wie geen strikt zakelijke belangen op het spel staan.

De casussen zijn beoordeeld op een aantal criteria. Alle onderzochte casussen moesten zijn afgerond. Voor het onderzoek was het belangrijk om zicht krijgen op de gehele gang van zaken: zelfs in een heel laat stadium kunnen nog veranderingen in de procesgang plaatsvinden die beslissend zijn voor het (archeologisch) resultaat. Ook moest de mogelijkheid uitgesloten worden dat partijen alsnog besloten tot een formele vorm van conflictbeslechting via arbitrage of rechtspraak. Daarnaast moesten de casussen gezamenlijk exemplarisch zijn voor de belangrijkste aspecten van de onderzoeksvraag (aanleiding geven tot het vermoeden dat bij het afwegen van belangen door een gemeente het archeologisch belang het onderspit heeft gedolven) en representatief zijn voor de belangrijkste typen van belanghebbenden, waaronder uiteraard gemeenten. Tevens werd een inschatting gemaakt van de bereidwilligheid van deelname van de bij de casus betrokken partijen.

Budget en planning maakten het mogelijk om vier casussen door ArbitrArch te laten analyseren. Dit betrof:

- Gemeente Ermelo - De Verbinding (Ermelo), nieuwbouwproject;
- Gemeente Hoeksche Waard - De Kaai (Strijen), herinrichting havengebied;
- Gemeente Noordenveld - Catharinakerk (Roden), renovatie;
- Gemeente Lingewaard - Loovelden (Huissen), woningbouw.

De door de projectgroep geïdentificeerde belanghebbenden werden door de RCE schriftelijk en mondeling benaderd om deel te nemen. Het bleek niet altijd eenvoudig om betrokkenen te doen

<sup>22</sup> Het onderzoek werd begeleid door de navolgende projectgroep: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed - dr. J. Bazelmans (hoofd afdeling Archeologie); Convent van Gemeentelijk Archeologen - drs. M. Wispelwey (voorzitter); Stichting ArbitrArch - mr. J. Kool (voorzitter) en drs. T. Hazenberg (bestuurslid); Secretariële ondersteuning - C. van Deventer; en Projectmedewerker - drs. G. Korff (zelfstandig specialist milieueffectrapportage, erfgoed en ruimtelijke regelgeving).

deelnemen. In de casus Ermelo kon ondanks herhaalde pogingen geen contact worden gelegd met de initiatiefnemer. In de casus Lingewaard trok de gemeente zich na een initiële toezegging tot deelname alsnog terug. Naar de reden hiervoor is het gissen. In de casus Lingewaard liep de betrokkenheid van een onafhankelijk expert (op het gebied van de invloed van zetting van opgebrachte grond op archeologische resten) stuk op de kosten. De adviezen zijn onafhankelijk van de opdrachtgever of de projectgroep tot stand gekomen en de inhoud ervan komt voor rekening van de raadgevend adviseurs en de stichting ArbitrArch. De raadgevende adviezen worden hieronder in samenvatting gepresenteerd. De projectgroep heeft zich op basis van eigen informatie en navraag een beeld gevormd van de ontbrekende inbreng; dit is als commentaar bij de casussen toegevoegd. Gelet op het feit dat dit onderzoek bedoeld is om te leren en niet om te oordelen zijn de namen van privépersonen en bedrijven weggelaten.

Bij de analyse van deze vier casussen was de centrale vraag telkens 'Hoe doet een gemeente goed recht aan het archeologisch belang, gegeven alle andere belangen die op het spel staan bij een ruimtelijke ingreep?' Deze vraag is per casus uitgewerkt naar een op de casus toegesneden vraagstelling.

Achteraf bezien heeft de gekozen vraagstelling in de gevallen Ermelo en Lingewaard mogelijk niet geleid tot een volledige waarheidsvinding. In beide gevallen had een actieve betrokkenheid van de regioarcheologen waarschijnlijk ook bijgedragen aan de kwaliteit van het resultaat. Het is mogelijk dat hierdoor aspecten, feiten of stukken buiten beschouwing zijn gebleven. Deze heeft de projectgroep, na navraag en onderzoek, maar dus alleen voor zover haar bekend, in onderstaande weergave van de adviezen onder een apart kopje ingebracht.

Een onvoorziene omstandigheid was de uitbraak van de coronapandemie en de daarmee gepaard gaande beperkingen voor samenkomsten. Hierdoor moesten overleggen veelal virtueel plaatsvinden.

### 3.3 Beschouwingen casussen

#### 3.3.1 Ermelo-De Verbinding

##### Beschrijving

Op het terrein van de voormalige busremise aan de Stationsstraat te Ermelo (gemeente Ermelo, Gelderland) zijn in 2010 door een projectontwikkelaar een supermarkt, appartementen en een parkeerplaats met daaronder infiltratiekratten voor opvang van hemelwater gerealiseerd. In de aanloop naar de bouw zijn in de jaren 2005-2008 diverse archeologische onderzoeken uitgevoerd door een archeologisch onderzoeks- en adviesbureau (opdrachtnemer). Uit een bureaustudie en inventariserend archeologisch

veldonderzoek bleek dat op het toekomstige bouwterrein archeologische waarden te verwachten waren, mogelijk restanten van pottenbakkersovens. Vervolgonderzoek bevestigde deze verwachting. De aanwezigheid van pottenbakkersovens ter plekke geldt als een zeer bijzondere en voor de gehele Veluwe wetenschappelijk belangrijke vondst. In het rapport van het onderzoek werd door de opdrachtnemer geadviseerd een definitieve opgraving of een 'archeologische begeleiding onder protocol opgraven' uit te voeren op grote delen van het plangebied. Bij brief van 8 april 2008 schreven B&W van Ermelo aan de opdrachtnemer dat 'Ons college op 26 maart 2008 [heeft] besloten om de graafwerkzaamheden voor het bouwrijp maken onder archeologische begeleiding te laten verrichten, zoals in uw advies is omschreven. Ons besluit is een zogenaamd selectiebesluit.' In juni 2010 werd dit besluit in het projectbesluit ten behoeve van het te realiseren bouwplan (ex art. 3.10 Wro) vertaald in een aanwijzing dat de graafwerkzaamheden moeten plaatsvinden onder archeologische begeleiding waarbij "de archeologie [...] leidinggevend [is]". De archeologische begeleiding vond echter al in februari en maart 2010 plaats op basis van een door de regio-archeoloog goedgekeurd Programma van Eisen (PvE). Bij het onderzoek kwamen drie pottenbakkersovens aan het licht. Uit het evaluatie- en selectierapport van het onderzoek bleek dat de kosten van uitwerking en rapportage ongeveer €50.000,- (ex BTW) zouden bedragen. De opdrachtgever weigerde de uitwerking en rapportage aan te besteden. Veelvuldig overleg, ook met de gemeente, bracht hierin geen verandering. Vervolgens is door de opdrachtnemer met vrijwilligers het materiaal beschreven en geanalyseerd. Dit leverde een conceptrapport op dat volgens de regio-archeoloog onder de maat was. Ondanks alle veronderstelde tekortkomingen is dit rapport niet meer aangepast.

##### Partijen

- Gemeente Ermelo (deelname), betrokken overheid en vergunningverlener;
- De betrokken projectontwikkelaar (deelname aan het raadgevend advies kon niet gerealiseerd worden), initiatiefnemer en opdrachtgever;
- Het betrokken archeologisch onderzoeks- en adviesbureau (deelname aan het raadgevend advies kon niet worden gerealiseerd, trad wel op als informant), opdrachtnemer;
- Universiteit van Amsterdam, dhr. dr. A. Verhoeven (deelname), inhoudelijke second opinion tijdens het onderzoek van ArbitrArch, onderzoeker.

##### Vraagstelling

Op basis van de keuze voor archeologische begeleiding (i.p.v. een definitieve opgraving), het uitblijven van financiering voor uitwerking en rapportage van het veldonderzoek en het oordeel van de regio-archeoloog over het rapport, bestaat er een zwaarwegend vermoeden dat het onderzoek in Ermelo-De

Verbinding heeft geleid tot een naar omstandigheden onvoldoende archeologisch resultaat.

- A. Hoe kreeg de belangenafweging in deze casus vorm en tot welke uitkomst leidde deze?
- B. Als het bovengenoemde vermoeden in grote lijnen juist blijkt te zijn: wat zijn de oorzaken geweest die tot het resultaat hebben geleid en hoe kan een dergelijke situatie in de toekomst worden voorkomen?

#### *Bevindingen ArbitrArch*

De casus laat inderdaad een samenloop van factoren zien die de kwaliteit van het onderzoek negatief hebben beïnvloed. Tot deze factoren behoren:

- de sterk verstoorde terreinsituatie bij aanvang van de archeologische begeleiding onder protocol opgraven. Bij het begin van de werkzaamheden ontbrak een goed op verkennend onderzoek gebaseerd beeld van deze verstoringen;
- de keuze door de gemeente voor archeologische begeleiding van de graafwerkzaamheden voor het bouwrijp maken, d.w.z. voor een gelet op de aangetoonde archeologische waarden niet geëigende onderzoeksvorm. Een raadpleging van de toenmalige KNA leert dat de casus Ermelo-De Verbinding aan geen van de drie uitzonderingen voldoet waarin gekozen kan worden voor archeologische begeleiding in plaats van 'opgraven'. De keuze voor begeleiding heeft vermoedelijk tot gevolg gehad dat de opdrachtnemer niet of onvoldoende de regie had over de locatie, planning, voortgang en uitvoering van archeologische werkzaamheden. De kans is groot dat de opdrachtnemer is geconfronteerd met (externe) omstandigheden die de voortgang en de kwaliteit van het archeologisch onderzoek in negatieve zin hebben beïnvloed;
- de deels onvoldoende kwaliteit van het PvE. De opdrachtnemer heeft de archeologische begeleiding weliswaar uitgevoerd op basis van een goedgekeurd PvE, maar dat was op onderdelen inhoudelijk summier of zelfs onvolledig. Het bevatte onvoldoende kwaliteits- en andere eisen gesteld aan het uitvoeren onderzoek. Daarmee ontbrak het aan een solide, formele inhoudelijke basis voor het uitvoeren (inclusief uitwerken en rapporteren) van een kwalitatief hoogwaardig veldonderzoek;
- een summier en onvolledig evaluatierapport van de opdrachtnemer. Daarmee lag er geen uitgewerkt en onderbouwd plan voor als basis van en richtlijn voor de beoogde uitwerking en rapportage;
- het ontbreken van door de gemeente aan de projectontwikkelaar opgelegde, publiek- of privaatrechtelijke handhaven archeologische onderzoeksverplichtingen;
- tenslotte, een ontwikkelaar die weigert om de uitwerking en rapportage van het archeologisch onderzoek te financieren. Het zou kunnen zijn dat de ontwikkelaar, zo lang hij de gemeente nodig had bij de ontwikkeling en de vergunningverlening, ook

zonder juridische verplichting bereid is geweest tot de nodige opdrachtverlening aan de opdrachtnemer, doch dat die bereidheid niet meer bestond nadat aan de projectontwikkelaar de vergunningen eenmaal waren verleend. En dit laatste kan dan weer (mede) de oorzaak zijn geweest van een uitwerking en rapportage die bij een reguliere opdrachtverlening beter, uitgebreider en bevredigender was geweest.

Daaraan dient toegevoegd te worden dat de rapportage van de opdrachtnemer (voor eigen rekening tot stand gebracht in samenwerking met vrijwilligers) als toereikend moet worden beschouwd in het licht van het voorliggend PvE.

#### *Aanbevelingen ArbitrArch*

1. Het is van belang dat de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium de initiatiefnemer op de hoogte stelt van mogelijke archeologische waarden, zodat deze de kosten van onderzoeken en rapportage kan meenemen in zijn haalbaarheidsstudie;
2. De initiatiefnemer kan daar dan de meerwaarde van gaan inzien en één en ander waar mogelijk inzetten bij PR en marketing van het project;
3. Gemeenten dienen (mogelijke) archeologische waarden in het bestemmingsplan op te nemen en te zorgen dat in voorkomende gevallen onderzoek en vastlegging van de archeologische waarde met handhaafbare voorschriften in de omgevingsvergunning worden veiliggesteld.

#### *Aanvullingen projectgroep*

Stichting ArbitrArch constateert een verschil tussen archeologische begeleiding en opgraven. In de onderhavige situatie was 'archeologische begeleiding onder het protocol opgraven' echter vergelijkbaar met een opgraving, waarbij de ovens op verantwoorde wijze onderzocht konden worden terwijl tegelijk de ontgravingen begeleid konden worden.

De regioarcheoloog is niet betrokken geweest in de totstandkoming van het raadgevend advies. Zijn aanwezigheid had een genuanceerder beeld kunnen schetsen van het archeologische proces.

Het door Stichting ArbitrArch als 'inhoudelijk summier of zelfs onvolledig' gekenschetste PvE was opgesteld door de opdrachtnemer zelf. In die zin was het bureau dus medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van het archeologisch onderzoek.

Aanbeveling 1 van Stichting ArbitrArch impliceert dat de bevoegde overheid zicht heeft op de kosten van archeologisch onderzoek. Dit is echter niet het geval; het betreft een privaatrechtelijke overeenkomst tussen opdrachtgever (initiatiefnemer) en opdrachtnemer (archeologisch onderzoeksbureau). Bovendien wordt pas na de eerste fasen van verkennend onderzoek duidelijk wat de totale onderzoekslast en -kosten zijn.



Wanneer we de vragen van de minister beschouwen in het licht van deze casus luiden de antwoorden:

- *Levert het door gemeenten vereist archeologisch onderzoek voldoende kenniswinst op?* Nee, in dit geval had onderzoek van de locatie meer kennis op kunnen leveren.
- *Delft het archeologisch onderzoek het onderspit in de belangenafweging door gemeenten?* Ja, of beter gezegd: er was überhaupt geen sprake van een expliciete belangenafweging door de gemeente. Het archeologisch belang heeft niet alleen door het ontbreken van een goed PvE maar met name door toedoen van de ontwikkelaar het onderspit gedolven. De gemeente heeft niet gezorgd voor (middelen tot) handhaving van de onderzoeksplicht.

### 3.3.2 Strijen-De Kaai

#### Beschrijving

In maart en april 2018 hebben op De Kaai te Strijen werkzaamheden ten behoeve van herinrichting van het havengebied plaatsgevonden. Op het moment van de vergunningverlening beschikte de gemeente over een voor dit gebied relevante Beleidsnota Archeologie Hoeksche Waard (met bijbehorende kaarten) (2013) en over een bestemmingsplan Dorpskern Strijen (2014). Dit bestemmingsplan is echter niet gebaseerd op genoemde beleidsnota maar maakt gebruik van een oudere Cultuurhistorische Hoofdstructuur van de provincie Zuid-Holland. Op basis hiervan is de Kaai niet aangemerkt als een gebied met een zeer grote kans op archeologische resten en heeft het geen dubbelbestemming Archeologie gekregen. Aan de noodzakelijke omgevingsvergunning zijn daarom geen voorwaarden verbonden met betrekking tot archeologisch (voor)onderzoek. Die hebben dan ook niet plaatsgevonden voor aanvang van de werkzaamheden. De civieltechnische werkzaamheden ter plekke zijn op of omstreeks 27 maart 2018 aangevangen. Op 31 maart 2018 is op basis van vondsten uit afgevoerde grond geconstateerd dat bij de werkzaamheden mogelijk archeologische waarden verstoord zijn. Dit is op 1 april 2018 door een lid van de Monumentencommissie van de toenmalige gemeente Strijen gemeld aan deze commissie. De Monumentencommissie van de gemeente heeft op 4 april 2018 de gemeente op de hoogte gesteld van de gang van zaken en een advies uitgebracht. De commissie adviseerde een schade-inventarisatie uit te laten voeren door een archeologisch onderzoeksbureau en te bezien of archeologische begeleiding van de verdere graafwerkzaamheden nodig is. Omdat de gemeente twijfelde aan de waarde van de aangetroffen resten volgde de gemeente dit advies slechts gedeeltelijk op. Op 4 april 2018 heeft de gemeente een archeologisch adviesbureau benaderd om de werkzaamheden archeologisch te begeleiden. Volgens de gemeente was sprake van een toevalsvondst. Het adviesbureau heeft op 5 april 2018 geen archeologische begeleiding kunnen bieden maar een veldinspectie uitgevoerd en hierover op 18 april 2018 een rapport uitgebracht. Het adviesbureau, dat zich geconfronteerd zag met de door de

gemeente gestelde noodzaak de uitvoeringswerkzaamheden voortgang te laten vinden, heeft geen PvE opgesteld voor een archeologische begeleiding en daarvan per mail aan de gemeente op 4 april 2018 uitdrukkelijk afgezien. Er is dan ook geen PvE met de gemeente overeengekomen. De locatie waarop het adviesbureau haar onderzoek heeft uitgevoerd beslaat alleen het op 4 april 2018 nog niet verstoord deel van het gehele plangebied Strijen-De Kaai. Voornoemd lid van de Monumentencommissie stelt grote vraagtekens bij de door het archeologische adviesbureau gevolgde werkwijze en de (reikwijdte van de) gerapporteerde bevindingen en legt zijn bevindingen voor aan de commissie. Er ontstaat een conflictsituatie tussen de gemeente en de commissie. Begin juni dienen de leden van de commissie hun ontslag in bij het College.

#### Partijen

- Het lid van de monumentencommissie van de voormalige gemeente Strijen die destijds de vondsten heeft gemeld;
- Gemeente Hoeksche Waard waarin de Gemeente Strijen is opgegaan (deelname), opdrachtgever van de herinrichting van De Kaai en aanvrager en verlener van de omgevingsvergunning;
- Het betrokken archeologisch adviesbureau (deelname), opdrachtnemer van de gemeente; en
- Mevrouw J. Hoevenberg (deelname), inhoudelijke second opinion tijdens het onderzoek van Arbitrarch, senior adviseur erfgoed Dordrecht.

#### Vraagstelling

Er bestaat een zwaarwegend vermoeden dat in het kader van de werkzaamheden aan de Kaai in Strijen geen archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden terwijl er wel degelijk archeologische waarden aanwezig bleken te zijn.

- Vraag A: Hoe kreeg de belangenafweging in deze casus vorm en tot welke uitkomst leidde deze?
- Vraag B: Als het bovengenoemde vermoeden in grote lijnen juist blijkt te zijn: waren deze archeologische waarden van een zodanige importantie dat zij onderzoek rechtvaardigden, en zo ja, wat zijn de oorzaken geweest die tot het ontbreken van archeologisch onderzoek hebben geleid en hoe kan een dergelijke situatie in de toekomst worden voorkomen?

#### Bevindingen ArbitrArch

- Er zijn geen aanwijzingen dat voor aanvang van de werkzaamheden door de gemeente enige vorm van afweging heeft plaatsgevonden van het belang van de aanwezige dan wel te verwachten archeologische waarden van de in opdracht van de gemeente uit te voeren werkzaamheden. De gemeente heeft daarmee niet voldaan aan de op haar op grond van de Erfgoedwet en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) rustende verplichtingen;
- Dat heeft ertoe geleid dat de gemeente niet tijdig inzicht heeft gekregen in de te verwachten dan wel aanwezige archeologi-

sche waarden en het eventueel uit te (laten) voeren archeologische onderzoek. Er is van tevoren ook niet gedacht over wat er zou moeten gebeuren indien bij de werkzaamheden op archeologische waarden zou worden gestuit. Ook de aannemer is niet gewezen op de mogelijkheid tot het aantreffen van archeologische resten;

- Toen bij de werkzaamheden op archeologische resten werd gestuit, heeft de gemeente – vanuit het perspectief van de Erfgoedwet ten onrechte – geprobeerd de gevolgen voor de voortgang van het werk te beperken door de archeologische begeleiding te beperken tot een deel van het werk, de werkzaamheden op een ander deel doorgang te laten vinden en te accepteren dat RAAP haar werkzaamheden uitvoerde zonder dat tussen de gemeente en RAAP een Programma van Eisen werd overeengekomen;
- Het archeologisch adviesbureau heeft zich bij het aanvaarden van de opdracht van de Gemeente Strijen voorafgaande aan haar werkzaamheden ten onrechte niet zelfstandig verdiept in de gemeentelijke besluitvorming rond het te onderzoeken terrein en in onvoldoende mate professioneel kritisch geweest ten opzichte van de kwalificatie van de gemeente van de vondsten als toevalsvondsten;
- Het archeologisch adviesbureau heeft zich laten leiden door de wens van de gemeente om vertraging te voorkomen en daarom niet gewerkt met een geaccordeerd Programma van Eisen. Het heeft daarmee blijk gegeven van het onvoldoende wegen van het belang van een verantwoord archeologisch onderzoek en een adequate archeologische begeleiding van de werkzaamheden.

#### *Aanbevelingen ArbitrArch*

- De gemeente moet het bestemmingsplan en de relevante archeologische kaarten in overeenstemming brengen met de Erfgoedwet en (ook zo lang dat nog niet is gebeurd) bij het voorbereiden van werkzaamheden en van de afgifte van omgevingsvergunningen zich bewust zijn van de op haar op grond van de Erfgoedwet rustende verplichtingen en daarmee ook op verifieerbare wijze rekening moeten houden.
- In de gevallen dat rekening gehouden moet worden met het aantreffen van archeologische waarden moet de gemeente, wanneer zij zelf als opdrachtgever optreedt, bij het gunnen van opdrachten de opdrachtnemer op kenbare wijze wijzen op de door de opdrachtnemer te volgen gedragslijn bij het voorbereiden en uitvoeren van de opgedragen werkzaamheden.
- De gemeente moet bij het verlenen van een omgevingsvergunning daaraan voorwaarden verbinden om te waarborgen dat bij het uitvoeren van de daarbij vergunde werkzaamheden het doel van de Erfgoedwet wordt gerealiseerd. Adequaat toezicht moet worden gehouden op de naleving van voorwaarden; die moeten ook gehandhaafd worden.
- De gemeente zal steeds op deugdelijke wijze de door haar gemaakte belangenafweging moeten vastleggen.

- Een archeologisch adviesbureau moet, indien haar pas wordt gevraagd de archeologische begeleiding op zich te nemen wanneer tijdens werkzaamheden wordt gestuit op archeologische waarden, een professioneel kritische houding ten opzichte van een mogelijke opdrachtgever in acht nemen. Ook in die gevallen moet een archeologisch adviesbureau met de opdrachtgever een Programma van Eisen vaststellen. Daarbij mag niet alleen afgegaan worden op van de opdrachtgever ontvangen informatie en zal het adviesbureau zich zelfstandig een oordeel moeten vormen omtrent de vanuit het perspectief van de Erfgoedwet vereiste stappen. Dat in een onverhoopt geval als gevolg van het aantreffen van archeologische waarden werkzaamheden geheel of gedeeltelijk moeten worden stilgelegd, mag geen reden zijn voor een archeologisch adviesbureau om zelf de op grond van of krachtens de Erfgoedwet of op grond van haar certificering voor haar geldende regelingen niet na te leven. Een archeologisch adviesbureau heeft hierbij een eigen verantwoordelijkheid.
- Indien het niet mogelijk is de Erfgoedwet of de certificeringsvoorwaarden volledig na te leven, moeten binnen een archeologisch adviesbureau de besluitvorming en de overwegingen op grond waarvan de besluitvorming heeft plaatsgevonden, deugdelijk worden gedocumenteerd en vastgelegd.

#### *Aanvullingen projectgroep*

Daar waar onder het eerste, derde en vijfde gedachtestreepje sprake is van verplichtingen krachtens de Erfgoedwet moet worden gelezen: verplichtingen krachtens de WRO en BRO.

Het is de vraag of de gemeente in formele zin onjuist heeft gehandeld, zoals ArbitrArch stelt. In het vigerende bestemmingsplan werd immers aandacht besteed aan het aspect archeologie en het kende geen dubbelbestemming archeologie voor het plangebied.

Het raadgevend advies refereert aan regels en protocollen die niet zijn nageleefd of gevolgd. In de praktijk gebeurt dit regelmatig om maatwerk te kunnen leveren. Een transparante en eenduidige verslaglegging waarom het zo gaat is hierbij inderdaad wel essentieel.

Wanneer we de vragen van de minister beschouwen in het licht van deze casus luiden de antwoorden:

- *Levert het door gemeenten vereist archeologisch onderzoek voldoende kenniswinst op?* Nee, in dit geval is er archeologische informatie zonder onderzoek verloren gegaan.
- *Delft het archeologisch onderzoek het onderspit in de belangenafweging door gemeenten?* Ja, of beter gezegd: er was geen sprake van een expliciete belangenafweging. Het vigerende bestemmingsplan (2014) was niet in lijn met het gemeentelijke archeologiebeleid



(2013). Het ontbreken van politiek-bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor de historische waarde van het Stijense havengebied heeft ervoor gezorgd dat bij de inrichting geen voorzorgsmaatregelen zijn getroffen met betrekking tot het aantreffen van archeologische waarden.

### 3.3.3 Roden-Catharinakerk

#### Beschrijving

Op 9 juni 2016 is door de gemeente Noordenveld aan het kerkbestuur van de Catharinakerk een omgevingsvergunning verleend voor diverse werkzaamheden om de Catharinakerk te Roden meer geschikt te maken voor andere activiteiten dan alleen kerkelijk gebruik, alsmede het creëren van een beter binnenklimaat. Onderdeel hiervan was de aanleg van vloerverwarming. Voorafgaand aan de werkzaamheden was door een externe expert in opdracht van het kerkbestuur een bouwhistorische verkenning van de kerk opgesteld. Hieruit bleek onder meer, dat bij een verbouwing in 1932 de laag onder de vloer intensief geroerd zou zijn en dat er een 40 cm dikke nieuwe zandlaag zou zijn aangebracht. Door de gemeente werd een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van de vloer in het schip en een deel van het koor en een herschikking van grafstenen onder de voorwaarde dat bij archeologische vondsten het werk onmiddellijk zou worden stilgelegd. Op 8 augustus nam een vertegenwoordiger van een archeologische vereniging telefonisch contact op met de gemeente Noordenveld. Daarbij kwam aan de orde waarom in de vergunning geen archeologisch vooronderzoek of archeologische begeleiding als voorwaarde was gesteld. Omdat de vergunning al was verleend en er geen aanvullende voorwaarden gesteld konden worden, verzocht de gemeente, na overleg met en op voorspraak van de provinciaal archeoloog, de archeologische vereniging of deze de graafwerkzaamheden archeologisch wilde begeleiden. De vereniging heeft in bovengenoemd gesprek aangegeven dat dit eigenlijk door een gecertificeerd archeologisch bedrijf zou moeten gebeuren maar dat men begreep dat dit gezien de tijdsdruk niet meer mogelijk was. Daarbij is ook gesproken over de (te hoge) kosten die het inschakelen van een commerciële partij voor het kerkbestuur zou betekenen en het feit dat dit niet meer kon worden opgelegd omdat de vergunning reeds was verleend. Tijdens het telefoongesprek werden met de vereniging werkafspraken gemaakt over archeologische begeleiding. Het afgraven van het zandpakket is gestart op 1 september. De vereniging heeft van 1 t/m 7 september waarnemingen verricht bij de uitgevoerde werkzaamheden. Aanvullend heeft de vereniging ook op 1, 11 en 12 december 2016 waarnemingen verricht bij het graven van twee sleuven voor nutsvoorzieningen buiten de kerk. Tijdens de werkzaamheden werden diverse waarnemingen gedaan die voor de vereniging aanleiding waren om nogmaals te vragen om archeologische begeleiding door een gecertificeerd bedrijf. Aan wie de vraag is voorgelegd is vooralsnog onbekend. Uiteindelijk

hebben de activiteiten van de vereniging geresulteerd in een publicatie in de Nieuwe Drentse Volksalmanak.<sup>23</sup> Uit de publicatie blijkt dat de aangetroffen sporen waardevolle informatie hebben opgeleverd over de geschiedenis en de voorgangers van de Catharinakerk.

#### Partijen

- Gemeente Noordenveld (deelname), betrokken gemeente en vergunningverlener;
- De betrokken archeologische vereniging (deelname), uitvoerder van de archeologische begeleiding;
- Provincie Drenthe (deelname);
- Prof. dr. H. Mol (deelname), verbonden aan de Fryske Akademy en deskundige op het gebied van de middeleeuwse (kerk) geschiedenis van Noord-Nederland, inhoudelijke second opinion tijdens het onderzoek van ArbitrArch.
- Het betrokken adviesbureau (deelname).

#### Vraagstelling

Overweging: Er bestaat een zwaarwegend vermoeden dat bij de vergunningverlening voor de werkzaamheden aan de Catharinakerk in Roden geen voorwaarden voor archeologisch onderzoek vooraf aan de werkzaamheden zijn gesteld, terwijl er wel een kans was dat er archeologische waarden aangetroffen zouden worden.

- A. Hoe kreeg de belangenafweging in deze casus vorm en tot welke uitkomst leidde deze?
- B. Als het bovengenoemde vermoeden juist blijkt te zijn: waren deze archeologische waarden van een zodanige importantie dat zij onderzoek vooraf rechtvaardigden, en zo ja, wat zijn de oorzaken geweest die tot het ontbreken van dergelijk professioneel archeologisch onderzoek hebben geleid en hoe kan een dergelijke situatie in de toekomst worden voorkomen?

#### Bevindingen ArbitrArch

Aan de vergunningverlening voor de werkzaamheden aan de Catharinakerk in Roden zijn geen voorwaarden voor archeologisch onderzoek vooraf gesteld, terwijl er wel een kans was dat er archeologische waarden aangetroffen zouden worden. De gemeente, haar adviserende commissies en externe adviseurs (waaronder de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie, waarin ook een medewerker van de RCE was vertegenwoordigd) hebben bij hun belangenafweging onvoldoende rekening gehouden met het archeologische belang. De partijen hadden te veel vertrouwen in elkaar en de ambtenaren van de gemeente vertrouwden op bovengenoemde adviezen. De persoon op wiens bouwhistorische rapportage de gemeente heeft vertrouwd, was

<sup>23</sup> P. den Hengst en G. van den Beemt, 2017: Onder de kerk van Roden. Archeologische waarnemingen bij graafwerkzaamheden in de Catharinakerk, Nieuwe Drentse Volksalmanak, 134 (2017) 192-212.

tevens adviseur van het kerkbestuur als aanvrager van de vergunning. Dit was de gemeente bekend. De archeologische waarden waren achteraf gezien van belang. Menselijk falen was een belangrijke oorzaak. Alle betrokken partijen zijn het er over eens dat de gang van zaken als ongelukkig en ongewenst moet worden beschouwd. Tegelijkertijd hebben partijen ook in goede onderlinge samenwerking en harmonie de gerezen problemen zo goed mogelijk opgelost.

#### *Aanbevelingen ArbitrArch*

Hoewel menselijk falen een belangrijke oorzaak was, kunnen de navolgende aanbevelingen worden gedaan:

- Indien oude kerkmonumenten in het geding zijn is de kans groot, gelet op de historische locaties van dergelijke monumenten, dat er sprake zal zijn van belangrijke archeologische waarden (zie de in 2012 door de RCE hierover gepubliceerde brochure over kerkmonumenten). In zulke gevallen moet van het bevoegd gezag, adviseurs en ook van het kerkbestuur speciale aandacht niet alleen voor bovengrondse maar ook voor ondergrondse cultuurhistorische waarden worden gevraagd.
- Een advies van de adviseur van de vergunningaanvrager moet de gemeente met gepaste reserve beoordelen.

#### *Aanvullingen projectgroep*

Wanneer we de vragen van de minister beschouwen in het licht van deze casus luiden de antwoorden:

- *Levert het door gemeenten vereist archeologisch onderzoek voldoende kenniswinst op?* De aard van de vergunningvoorwaarden (stilleggen werkzaamheden bij aantreffen archeologische resten) stonden niet borg voor goed archeologisch onderzoek. Het door de archeologische vereniging uitgevoerde onderzoek was van hoge kwaliteit maar het had formeel door een gecertificeerd bureau moeten plaatsvinden.
- *Delft het archeologisch onderzoek het onderspit in de belangenafweging door gemeenten?* Aan de werkzaamheden werden niet de juiste vergunningvoorwaarden op het gebied van archeologie verbonden. Gesteld kan dus worden dat in de belangenafweging het archeologisch onderzoek het onderspit heeft gedolven.

### **3.3.4 Huissen-Loovelden**

#### *Beschrijving*

Binnen de toenmalige gemeente Huissen (sinds 2001 gemeente Lingewaard) bestonden sinds de jaren negentig plannen om binnen het plangebied Loostraat-Zuid zestig woningen te realiseren. Omdat van oudsher bekend is dat het gebied een hoge archeologische waarde heeft verricht een archeologische onderzoeksbureau eind jaren negentig in opdracht van de gemeente aanvullend archeologisch onderzoek in het plangebied. Uit de rapportage van het onderzoek blijkt dat binnen het gebied niet

alleen drie nederzettingsterreinen liggen maar ook een Romeins crematiegrafveld. Op basis van het onderzoek kan het grafveld niet nauwkeurig worden gekarakteriseerd en begrensd en daarom adviseert het archeologisch onderzoeksbureau in 1999 nader waardenstellend onderzoek uit te voeren. Dat gebeurt niet. Op basis van het archeologisch rapport en ander archeologisch onderzoek binnen het plangebied in de periode 1998-2007 is voorafgaand aan de vormgeving van ontwikkelingsplannen voor het gebied een 'Maatregelenplan Archeologie' opgesteld. Dit plan voorziet in het aanbrengen van een afdekkende laag, het uitvoeren van opgravingen daar waar rioolsleuven worden aangelegd en het toepassen van een 'archeologievriendelijke' fundering daar waar vindplaatsen liggen. Het college van B&W stemt op 16 juni 2009 met dit Maatregelenpakket in. Eind 2011 sluiten gemeente Lingewaard en een ontwikkelingsmaatschappij een realisatieovereenkomst voor Loovelden fase 8 (Tuindorp Oost). In deze realisatieovereenkomst zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de omgang met archeologische waarden. Deze zijn gebaseerd op voornoemd 'Maatregelenplan Archeologie'. Bij de uitvoering van archeologisch onderzoek conform de realisatieovereenkomst blijkt eind 2012 dat de archeologische waarde van het grafveld hoger is dan de verwachting die was gebaseerd op het verkennend onderzoek. Zo wordt er onder meer een rijke Romeinse grafkamer aangetroffen. Dit is voor de betrokken omgevingsdienst aanleiding om in afwijking van de afspraken in de overeenkomst te adviseren niet over te gaan tot het ophogen van het terrein (zonder verder archeologisch onderzoek) maar het grafveld definitief te onderzoeken en volledig op te graven. De gemeente herziet haar standpunt over de waarde van de aanwezige archeologie naar aanleiding van de vondst, naar aanleiding van het advies van de Omgevingsdienst en naar aanleiding van de plaatsing van de Romeinse limes op de voorlopige lijst van Werelderfgoed. Daarom verbindt ze aan de te verlenen omgevingsvergunning voor de bouw op de plek van het grafveld aanvullende eisen voor archeologisch onderzoek. Ze baseert zich daarbij op het nieuwe bestemmingsplan Kom Huissen dat in 2013 is vastgesteld. Daarin is voor het grafveld, op basis van een kaart uit 2007, de dubbelbestemming 'Waarde-Archeologie Loovelden' opgenomen. Uit deze dubbelbestemming volgen verschillende archeologische planvoorschriften. Op 5 december 2013 is door B&W aan de aannemer van de ontwikkelingsmaatschappij een omgevingsvergunning verleend voor de percelen Limes 126 en 128 in deelplan 8 Tuindorp-Oost, waarbinnen het grafveld is gelegen; dit onder de voorwaarde dat er een vlakdekkende opgraving wordt uitgevoerd, zoals vermeld in de dubbelbestemming archeologie. In de omgevingsvergunning wordt met instemming het advies van de regio-archeoloog tot een definitieve opgraving aangehaald. De ontwikkelingsmaatschappij tekent hiertegen bezwaar aan. Er ontstaat een conflict tussen de ontwikkelingsmaatschappij en de gemeente, waarbij de eerste partij zich op het standpunt stelt dat vastgehouden moet worden aan de eerder in

de realisatieovereenkomst gemaakte afspraken en de gemeente zich op het standpunt stelt dat sprake is van voortschrijdend inzicht. De ontwikkelingsmaatschappij tekent op 20 december 2013 bij de gemeente formeel bezwaar aan tegen de voorwaarde dat er vlakdekkend onderzoek moet worden uitgevoerd. Een tot de gemeente gericht advies van de RCE d.d. 28 januari 2014 luidt dat plaanpassing door af te zien van bebouwing van het grafveld de beste optie is en dat anders het opgraven van de betreffende bouwkavels in aanmerking komt. Uiteindelijk vindt in 2014 definitief onderzoek plaats dat is gefinancierd door de ontwikkelingsmaatschappij. De ontwikkelingsmaatschappij stelt dat met de vondsten uit dit voor rekening van haar uitgevoerde onderzoek onvoldoende is gedaan richting het publiek en dat hierdoor geen sprake is van maatschappelijke- of kenniswinst.

#### Partijen

- Gemeente Lingewaard (geen deelname), betrokken overheid en vergunningverlener;
- De betrokken ontwikkelingsmaatschappij (deelname);
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (deelname), opsteller advies tijdens casus.

#### Vraagstelling

Overweging: De vergunningverlenende overheid heeft op een zeker moment gedurende het proces van ontwikkeling van de wijk Loovelden voorwaarden gesteld die strijdig waren met een eerder genomen collegebesluit inzake de omgang met archeologische waarden aldaar. Door deze inhoudelijke koerswijziging werd de ontwikkelaar geconfronteerd met aanvullende voorwaarden (en kosten) bij de vergunningverlening.

- A. Hoe kreeg de belangenafweging vorm bij
1. het vaststellen van het 'Maatregelenpakket archeologie' in 2009, wat waren hierbij de overwegingen en tot welke uitkomst leidden deze, zowel wat betreft het beleid ten aanzien van archeologie als de juridische status van het 'maatregelenpakket'? en
  2. bij het stellen van afwijkende voorwaarden ten opzichte van het 'Maatregelenpakket' in 2012-2013, wat waren hierbij de overwegingen en tot welke uitkomst leidden deze?
- B. Mocht de vergunningverlenende overheid dat op dit moment in het proces doen? En zo ja:
1. welke afweging heeft plaatsgevonden tussen het archeologische belang en het belang van de ontwikkelingsmaatschappij en
  2. was het terecht dat de ontwikkelingsmaatschappij de kosten van deze nieuwe voorwaarden droeg?

#### Bevindingen ArbitrArch

- De ontwikkelingsmaatschappij mocht en moest afgaan op het Maatregelplan Archeologie (2009) omdat het was opgenomen

- in zijn Realisatieovereenkomst met de gemeente. Voor wat betreft het mogen afgaan: dit hield in dat de ontwikkelingsmaatschappij erop mocht vertrouwen dat zijn verplichtingen voor wat betreft de archeologie niet verder gingen dan in het Maatregelplan waren omschreven (het ophogen van een vindplaats met 0,8 m zand). Omgekeerd hield dit in dat de gemeente zich contractueel jegens de ontwikkelingsmaatschappij had vastgelegd om voor het betreffende gebied geen verdergaande archeologische verplichtingen op te leggen. Beleidsmatig gaat de bij de omgevingsvergunning van 5 december 2013 ten aanzien van het betreffende plandeel gestelde eis "dat het bouwen vooraf wordt gegaan door een definitieve opgraving" inderdaad diametraal in tegen de bij het Maatregelplan 2009 gekozen beleidsafweging. Evident is dat de voor de gemeente leidende overweging daarbij is geweest het inzicht van de omgevingsdienst dat rekening moest worden gehouden met vondsten in dat grafveld die van een vergelijkbare archeologische betekenis zouden kunnen zijn als het rijke, in december 2012 ontdekte kamergraf. Tevens ging men mee in de bedenkingen van de regioarcheoloog tegen bebouwing van het grafveld;
- Van een belangrijke te behouden vindplaats binnen het 8e deelplan, het Romeinse crematiegrafveld, is de waarde niet tijdig conform de KNA vastgesteld;
  - Voor de 'archeologievriendelijk' te bebouwen delen van het plangebied conform de (toenmalige versie van de) KNA is geen Visie op Beheer en Inrichting opgesteld (KNA-protocol 4005, waaronder nulmeting en monitoring). Hierdoor ontbreekt feitelijk het zicht op de onderbouwing voor duurzaam behoud;
  - Actuele beleidsontwikkeling op rijksniveau is in 2009 niet in overweging genomen, zoals de plaatsing van de Romeinse Limes(zone) op de Voorlopige Lijst van Werelderfgoederen en voortschrijdend inzicht over de invloed van bouwwerkzaamheden op archeologische vindplaatsen;
  - Wie voor het hele woningbouwplan, en het 8e deelplan in het bijzonder, op gemeentelijk niveau verantwoordelijk droeg voor de inbreng van (actuele) archeologische deskundigheid, is niet duidelijk geworden;
  - De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat de gemeente expliciet een afweging heeft gemaakt tussen enerzijds het archeologisch belang van het alsnog opgraven van het grafveld en anderzijds het (financiële) belang van de ontwikkelingsmaatschappij;
  - B&W mocht in 2013 in navolging van ODRA in redelijkheid oordelen dat rekening diende te worden gehouden met de mogelijkheid dat in het grafveld meer vondsten van significante archeologische betekenis zouden worden gedaan en dat dit belang zwaarder woog dan het bij de ontwikkelingsmaatschappij opgewekte vertrouwen dat kon worden volstaan met de eisen van het Maatregelplan 2009;
  - Op basis van de jurisprudentie van de Raad van State en van de

Hoge Raad mocht de gemeente aan haar gewijzigde inzicht ten aanzien van het archeologisch belang weliswaar de voorrang geven, echter was zij dan wel gehouden het daaruit voor de ontwikkelingsmaatschappij voortvloeiende nadeel (extra kosten door doublures, inefficiency enz.) te vergoeden.

#### *Aanbevelingen ArbitrArch*

- Het is zeer wenselijk dat een gemeente beschikt over een formeel vastgesteld archeologiebeleid dat periodiek wordt herijkt. Belangrijk vertrekpunt daarbij is een door de Raad vastgestelde visie op de omgang met het archeologisch erfgoed binnen de gemeentegrenzen. Een dergelijke visie zal ook bij het van kracht worden van de Omgevingswet een goed instrument blijken te zijn.
- In verband met het voorgaande punt is het ook van wezenlijk belang dat duidelijk is van welke inhoudelijke deskundigheid de gemeente voor het actueel houden van dit beleid gebruik maakt en hoe de inbedding daarvan binnen het gemeentelijk apparaat is gewaarborgd.
- Het beleidsuitgangspunt 'behoud in situ' heeft in zijn algemeenheid behoefte aan een duidelijker normering van hetgeen wel of niet toelaatbaar is om te komen tot duurzaam behoud van archeologische vindplaatsen, met name in een hoog dynamische ruimtelijke ordeningscontext.

#### *Aanvullingen projectgroep*

Bij dit advies is de archeologisch deskundige van de gemeente (de regioarcheoloog) niet betrokken. Hierdoor is mogelijk in het advies van ArbitrArch een belangrijke reden om af te wijken van het Maatregelenplan niet benoemd. De regioarcheoloog heeft gesteld dat het idee van archeologievriendelijk bouwen niet gunstig voor de archeologische waarden van het grafveld zou uitpakken. Hierop heeft de gemeente de RCE om advies gevraagd. De RCE onderschreef de bedingen van de regioarcheoloog en voegde toe dat onderzoek uitgewezen had dat ophoging gunstig kan zijn voor het behoud van archeologische waarden, maar juist niet voor grafvelden.

Wanneer we de vragen van de minister beschouwen in het licht van deze casus luiden de antwoorden:

- *Levert het door gemeenten vereist archeologisch onderzoek voldoende kenniswinst op?* Ja.
- *Delft het archeologisch onderzoek het onderspit in de belangenafweging door gemeenten?* Nee, het archeologisch belang heeft in deze casus niet het onderspit gedolven. De hiermee gepaard gaande meerkosten zijn (waarschijnlijk ten onrechte) aan de initiatiefnemer toegefallen.

## 4 Werkveldconferentie

### 4.1 Aanpak

Aanvankelijk was het de bedoeling naast de door ArbitrArch geanalyseerde casussen een fysieke bijeenkomst te organiseren waarin de belangenafweging rond archeologie in ruimtelijke projecten in generieke zin in een breder verband zou worden besproken. Hiervoor werd gekozen voor de vorm van de Publieke Dialoog.<sup>24</sup> Vanwege de beperkingen ten gevolge van de coronapandemie is gekozen voor een 'virtuele werkveldconferentie', welke op 19 januari 2021 werd gehouden. De centrale vraag hierbij was: 'Hoe doet een gemeente goed recht aan het archeologisch belang, gegeven alle andere belangen die op het spel staan bij een ruimtelijke ingreep?'

Tot 'het archeologisch belang' werden hierbij gerekend:

1. inhoudelijke/ wetenschappelijke kenniswinst door onderzoek;
2. duurzame bescherming/behoud 'in situ';
3. publieksbereik (door kennisoverdracht) en andere manieren waarop de archeologie een rol in de samenleving speelt.

Voor de beantwoording van de centrale vraag werd ook aandacht besteed aan verschillende deelvragen:

- Welke waarden vertegenwoordigt archeologisch erfgoed en voor wie? En hoe verhouden die zich tot elkaar?
- Wie bepaalt die waarden en hoe krijgt deze waardering vorm?
- Welke rol speelt een gemeente hierbij?
- Welke rol spelen deze waarden in de belangenafweging bij ruimtelijke ontwikkelingen en leidt dat tot een wetenschappelijke en maatschappelijke meerwaarde die in verhouding staat tot publieke en private investeringen?
- Welke maatregelen mag, moet of wil een gemeente nemen bij deze belangenafweging?

De vragen kwamen aan de orde in twee gesprekken in een 'binnenkring' met ieder vijf deelnemers. De gesprekken werden geleid door de ervaren gespreksleider Erik Boers (Het Nieuwe Trivium, Eindhoven). Doel van de gesprekken was niet waarheidsvinding maar de open bespreking in een besloten en vertrouwelijke omgeving van dilemma's zoals die regelmatig door individuele actoren - als vertegenwoordigers van verschillende spelers in de Nederlandse archeologie - worden ervaren. Het gemeenschappelijke onderzoek en bespreking van dilemma's was bedoeld om samen te achterhalen op welke punten kennis en beleving convergeren en/of divergeren, waar het nu eigenlijk om draait en wat dat betekent voor een goede samenwerking.

Rond deze binnenkring bevond zich een virtuele 'buitenkring' van een dertigtal vertegenwoordigers van uiteenlopende belanghebbende organisaties. Zij konden niet direct aan het gesprek deelnemen maar wel via een chatfunctie reageren op het gesprek. In sommige gevallen werd de gesprekleider door de chatmoderator geattendeerd op interessante bijdragen. Deze konden worden besproken in de binnenkring.

Het eerste gesprek ging over alle afwegingen die plaats vinden voorafgaand aan en tijdens het veldonderzoek: het opstellen van beleid, ruimtelijke planvorming en vergunningverlening, het opstellen van een PvE en de uitvoering van de verschillende onderzoeksfases. Aan het gesprek namen een vertegenwoordiger van een omgevingsdienst, een regio-archeoloog, een gemeentelijk projectmanager, een projectmanager van een ontgronder en een archeologisch projectleider deel. Het tweede gesprek ging over alle afwegingen die plaats vinden tijdens en na het veldonderzoek: de inspectie van veldonderzoek, het beheer van vondsten, de deponering van vondsten, de rapportage over het onderzoek en de realisatie van publieksbereik. Dit gesprek werd gevoerd tussen een gemeentearcheoloog, een beheerder van een archeologische depot, een provinciaal ambtenaar, een directeur van een ontwikkelbedrijf en een universitair docent. Na afloop van de conferentie werd aan de deelnemers aan beide gesprekken en aan de buitenring een korte enquête voorgelegd.

### 4.2 Onderwerpen

Tijdens de werkveldconferentie zijn vijf casussen behandeld. Ze worden hier kort en geanonimiseerd besproken.

#### Casus 1

Bij de planvoorbereiding van een grootschalige inrichting is verkennend en waarderend archeologisch onderzoek gedaan. Conclusie is dat er binnen het plangebied een groot aantal vindplaatsen ligt. Na een second opinion door een ander archeologisch bedrijf blijven daar nog twee vindplaatsen van over die waardevol genoeg zijn voor onderzoek. Door het bevoegd gezag wordt in de vergunningvoorwaarden vastgelegd dat op deze vindplaatsen sprake moet zijn van archeologische begeleiding. In de beleving van de initiatiefnemer wordt echter gedurende de uitvoering van deze begeleiding het eisenpakket sterk verzaamd, zowel wat betreft vorm als wat betreft de vragen waarop het onderzoek antwoord moet bieden. Volgens de initiatiefnemer kost dit geheel alles bij elkaar meer dan een half miljoen euro, terwijl hij betwijfelt of het kenniswinst heeft opgeleverd.

In de discussie komen de volgende punten naar voren:

- In de beleving van de initiatiefnemer was sprake van een ongericht proces, waarbij onvoldoende werd getrechterd wat betreft vraagstelling;

<sup>24</sup> Erik Boers, Dorien Brunt, Sjaak Evers en Saskia van der Werff, 2016: Publieke bezinning, socratische dialogen over maatschappelijke vraagstukken, Leusden (ISVV Uitgevers).

- Bij een omvangrijk project zijn verwachtingsmanagement en goede communicatie cruciaal. Het gaat niet alleen om het uitleggen welke stappen er zijn, maar ook hoe lang die duren, wat de mogelijke uitkomsten kunnen zijn en wat eenieders rol is in dit proces;
- Daarnaast is belangrijk dat de bevoegde overheid een consistent beleid voert, dus slechts goed onderbouwd kan terugkeren op eerdere besluiten;
- Een initiatiefnemer gaat ervan uit dat een gecertificeerd archeologisch bedrijf wel gelijk zal hebben en dan is het vreemd als archeologen werkzaam bij het bevoegd gezag anders beweren. De onderbouwing waarom deze anders adviseert/beslist is dan erg belangrijk.

### Casus 2

In een bestemmingsplan voor een historische binnenstad zijn – op basis van het gemeentelijk archeologiebeleid - regels opgenomen om te waarborgen dat bij bodemverstoring archeologisch onderzoek wordt gedaan. Bij de vergunningverlening voor de herbouw van een pand blijkt echter dat er tevens een breed geldende uitzonderingsregel is opgenomen: in die gevallen waar het oppervlak met niet meer dan 50 m<sup>2</sup> wordt uitgebreid, gelden de betreffende bepalingen niet en is er dus geen archeologisch onderzoek verplicht.

In de discussie komen de volgende punten naar voren:

- Het is wenselijk dat de archeologisch adviseur niet alleen vooraf advies levert bij het opstellen van een bestemmingsplan, maar ook het (ontwerp)bestemmingsplan toetst op de wijze waarop dit advies is overgenomen en of sprake is van mogelijke contrair werkende regelingen;
- Bij het aanleveren van advies of tekstpassages ten behoeve van een bestemmingsplan is het van belang dat ook wordt gecommuniceerd waarom een dergelijke regeling zou moeten worden opgenomen. De opstellers van het plan hebben zelf over het algemeen niet de archeologische kennis daarvoor;
- Het is belangrijk dat alle verschillende belangen aan de voorkant worden betrokken bij het opstellen van een bestemmingsplan en dat er gezamenlijk tot afstemming wordt gekomen over de op te nemen regelingen;
- Vaak beperkt deze ‘afstemming’ zich helaas tot een optelsom van disciplines en is er niet zozeer sprake van een afweging of integratie;
- Indien de in de casus genoemde regel wél bewust in het bestemmingsplan is opgenomen is transparantie over de afweging belangrijk om belanghebbenden in de voorbereiding van een bestemmingsplan de kans te geven om hun mening te geven.

### Casus 3

Een projectontwikkelaar neemt een plan voor woningbouw over van een ander bedrijf. Er ligt al een bestemmingsplan; de ontwik-

kelaar leidt hieruit af dat het archeologisch onderzoek is afgerond. Dit blijkt bij een startgesprek met de gemeentelijk archeoloog niet het geval te zijn: er zijn twee deelgebieden waar nader onderzoek nodig wordt geacht. In de beleving van de ontwikkelaar zijn deze locaties al verstoord door vroegere bebouwing. Na een langdurige discussie over of aanvullend veldonderzoek al dan niet nodig is, wordt besloten tot archeologische begeleiding bij ontgravingen in het kader van de bouwwerkzaamheden. In de beleving van de ontwikkelaar willen archeologen ‘altijd maar meer onderzoek doen’, ook als daar volgens hem geen aanleiding voor is. De kosten hiervoor staan niet in verhouding tot de opbrengst van een dergelijke woonwijk. De ontwikkelaar uit zijn frustratie over het feit dat in zijn beleving hij en niet het bevoegd gezag moet aantonen dat er wel/geen archeologische resten aanwezig zijn.

In de discussie komen de volgende punten naar voren:

- Archeologen slagen er niet altijd in om transparante wijze te onderbouwen waarom (verder) onderzoek nodig is, zeker wanneer dit voor niet-archeologen niet noodzakelijk lijkt;
- Het is niet altijd nodig alle stappen van de AMZ-cyclus te doorlopen; er kan ook maatwerk geleverd worden. Dit vereist echter wel voldoende deskundigheid bij het bevoegd gezag en voldoende kennis over de situatie ter plaatse;
- Archeologen denken vaak erg in de termen van de AMZ en zijn zich niet altijd bewust van de stappen in het ruimtelijke proces die doorlopen (moeten) worden door de initiatiefnemer. Met meer kennis hierover en over de onderlinge relatie tussen processen van ruimtelijke ordening en de cyclus van de AMZ valt wellicht beter maatwerk te leveren; welk onderzoek, en op welk moment, is nu precies nodig in de gegeven procedure?
- Indien de gemeente een gebied vrij geeft, kunnen de kosten voor een toevalsvondst niet verhaald worden op de initiatiefnemer.

### Casus 4

Bij de herbestemming en restauratie van een monumentaal gebouw in een historische binnenstad zijn voorwaarden gesteld zowel ten behoeve van monumentale als ten behoeve van archeologische waarden. Wanneer de vergunninghouder zich bewust niet aan de voorwaarden ter bescherming van archeologische waarden houdt, kiest de handhavend inspecteur (afkomstig van de afdeling Monumentenzorg) ervoor hier geen zaak van te maken. Dit zou de werkrelatie en verstandhouding met de initiatiefnemer op scherp kunnen zetten en daarmee nadelig kunnen uitpakken voor de herbestemming en behoud van het monumentale gebouw. Voor de gemeentelijk archeoloog is dit lastig: de collega van de afdeling Monumentenzorg is terughoudender met het handhaven op de vergunningvoorwaarden voor archeologie dan de ‘algemene’ collega’s van Toezicht en Handhaving doorgaans zijn.

In de discussie komen de volgende punten naar voren:

- Communicatie en ontschotting tussen gemeentelijke afdelingen is essentieel, onder meer wat betreft een gedeeld begrip van 'waarde';
- Afspraken (over deze gedeelde waarden) moeten worden vastgelegd.

### Casus 5

Tijdens veldonderzoek werd een beschoeiing gevonden uit een periode die nog niet vertegenwoordigd was in de lokale bewoningsgeschiedenis. Delen van de beschoeiing verdienen het daarom bewaard te blijven voor toekomstig onderzoek en voor publieksdoelstellingen. Pas twee jaar na het onderzoek werden de vondsten bij het depot aangeleverd. Toen de depotbeheerder zag dat van de beschoeiing niets voor deponering was geselecteerd nam ze contact op met de gravende partij. Het bleek dat in de tussenliggende periode delen waren verwerkt tot monster (en niet als te conserveren en te deponeren object), waardoor ze niet meer als compleet object konden worden geconserveerd. De vraag was of deze zaak bij de inspectie aangekaart had moeten worden. De depotbeheerder koos ervoor dit niet te doen, omdat het de eerste keer was dat dit bedrijf een dergelijke fout maakte. Het bedrijf erkende dat het een fout had gemaakt bij de aanduiding en opslag van de vondsten en dat te laat contact was opgenomen met de depothouder over de vraag welke vondsten gedeponerd moesten worden.

In de discussie komen de volgende punten naar voren:

- De depothouder is eigenaar van de vondsten zodra die de grond uit komen. Het is daarom belangrijk dat de depothouder korte lijnen onderhoudt met de uitvoerders van het veldonderzoek;
- Het is belangrijk vooraf vast te stellen welke criteria doorslaggevend moeten zijn voor de keuze wel of niet te gaan handhaven op het niet naleven van eisen uit een PvE, om de schijn van willekeur te voorkomen;
- Voor archeologen is de waarde van (een bepaald deel van de) archeologie soms zo vanzelfsprekend, dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan het overbrengen waaróm dat zo belangrijk is. In de communicatie blijft dan alleen de (formele) regeling hangen, niet het verhaal erachter. Dit kan zowel spelen tussen het archeologisch werkveld en ketenpartners als tussen spelers binnen het archeologisch werkveld;
- Houtvondsten conserveren is duur. Bewust of onbewust kan dit een rol spelen wanneer een keuze wordt gemaakt houtvondsten standaard als 'monster' op te slaan. Dit kan verworden tot een procesgewoonte, waardoor uitzonderlijke vondsten die wel conservering en deponering verdienen er tussendoor glippen. Wanneer dit (min of meer) bewust gebeurt uit overwegingen van kosten en efficiency kan dit zeer schadelijk zijn voor de kwaliteit van het archeologisch onderzoek. In een dergelijk geval is handhaving op zijn plaats;
- Het PvE voor een opgraving is cruciaal voor de kwaliteit, ook de verwachte aantallen vondsten en hoe hiermee om te gaan. Daarom is het essentieel dat het bevoegd gezag voldoende deskundigheid in huis heeft om het PvE te beoordelen.



# 5 Analyse, constatering en duiding

## 5.1 Inleiding

Op basis van de gevallen die in de laatste jaren tot discussie hebben geleid (hoofdstuk 2), de vier casussen uit dit onderzoek (hoofdstuk 3), de werkveldconferentie (hoofdstuk 4), discussie binnen de projectgroep en input vanuit de praktijk door het CGA wordt hieronder een aantal inzichten gepresenteerd die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Met het oog op de gekozen aanpak moet worden benadrukt dat het hier gaat om uiteenlopende inzichten *van kwalitatieve aard* zonder dat sprake kan zijn van een expliciete en exacte weging van factoren. Naar aard en omvang is bovenstaand onderzoek exploratief. Temeer omdat de gemeentelijke invulling van de archeologische monumentenzorg zeer uiteen loopt.

Aan de hand van de in dit rapport aan de orde gekomen gevallen zijn verschillende zaken aan te wijzen die bijdragen aan het niet of in onvoldoende mate wegen van het archeologisch belang bij planvorming en vergunningverlening. Deze hangen deels met elkaar samen of komen uit elkaar voort. Het gaat om:

- Onvoldoende gebruik van archeologisch-inhoudelijke expertise;
- Onvoldoende communicatie tussen enerzijds de afdeling verantwoordelijk voor erfgoed en archeologie en anderzijds de afdelingen ruimte en vergunningverlening (zie paragrafen 5.2 en 5.3);
- Een nadruk op regels en procedures in plaats van een focus op inhoudelijke en maatschappelijke ambitie. Hierdoor komt maatwerk in de verdrinking (zie paragraaf 5.4);
- Een gebrek aan transparante en expliciete afwegingen rond archeologie (zie paragraaf 5.5). Deze nadruk hangt vaak samen met bovenstaande onvolkomenheden;
- Het niet op orde hebben van het gemeentelijk archeologiebeleid en/of de doorvertaling hiervan in bestemmingsplannen (zie paragraaf 5.6);
- Het vervullen van een dubbelrol wanneer de gemeente zowel vergunningverlener is als belang heeft bij een vlotte en/of goedkope realisatie van een initiatief (zie paragraaf 5.7);
- Het feit dat de waarde en waardering van archeologie verschilt per stakeholder (zie paragraaf 5.8). Het ontbreken van consensus op dit vlak leidt in de afweging van belangen tot conflict over nut en noodzaak en de toedeling van onderzoeksverplichtingen en kosten;
- De aan archeologisch onderzoek inherente onvoorspelbaarheid; onderzoekskosten en doorlooptijd zijn tot op zekere hoogte lastig voorspelbaar (zie paragraaf 5.9). In de afweging van belangen is hierdoor niet altijd sprake van een goed beeld van de archeologische waarden die op het spel staan;
- De spanning tussen de formele kaders van de archeologie (KNA) enerzijds en ruimtelijke regelgeving (zie paragraaf 5.10) en behoefte aan maatwerk (zie paragraaf 5.4) anderzijds;

- De spanning tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verplichtingen van archeologische bedrijven (zie paragraaf 5.11). Een goede behartiging van het archeologische belang in de uitvoerende praktijk komt hierdoor soms in de verdrinking.

## 5.2 Archeologische expertise binnen het ambtelijk apparaat

Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om de binnen het ambtelijk apparaat aanwezige kennis en expertise op het gebied van archeologie. In de meeste gemeenten is een verantwoordelijkheid voor het archeologisch domein ambtelijk belegd maar de wijze waarop loopt sterk uiteen.

De belangrijke rol die de KNA aan de bevoegde overheid toebeleeft bij het goedkeuren van het PvE voor archeologisch onderzoek vereist dat deze overheid beschikt over voldoende kennis en expertise om een PvE inhoudelijk te beoordelen. Daar waar dat niet structureel binnen een gemeente is geborgd kan het gevaar ontstaan dat de externe inbreng van een PvE niet zelfstandig en afdoende door de gemeente kan worden beoordeeld. Een gemeente moet zich als bevoegde overheid en vergunningverlener kritisch (kunnen) verhouden tot archeologisch adviseurs van de initiatiefnemers.

Archeologisch-inhoudelijke expertise kan een gemeente ook betrekken bij provinciale steunpunten, omgevingsdiensten, buurgemeenten middels regionale samenwerking of bij commerciële bureaus. Hierbij zijn echter een structurele inhuur en een zekere mate van continuïteit wel een voorwaarde. Hoe groter de bekendheid met de archeoregio, de specifieke archeologie van het grondgebied van de gemeente en de specifieke werkwijze van de gemeente bij ruimtelijke planvorming en vergunningverlening (zie volgende paragraaf), hoe beter een archeoloog een gemeente kan adviseren.

Om een professionele kwaliteit van de uitvoering van kernactiviteiten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving te borgen, zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld (VTH). Deze kwaliteitscriteria schrijven voor waaraan ambtenaren moeten voldoen voor het uitvoeren van hun taken. Voor ambtenaren verantwoordelijk voor het toetsen van archeologisch onderzoek, rapporten en PvE's zijn derhalve ook criteria opgesteld. Zij hebben volgens de VTH een academische opleiding in de archeologie succesvol afgerond.

Er lijkt weliswaar veelal sprake te zijn van toezicht tijdens de uitvoering van onderzoek, maar het komt vrijwel nooit voor dat bij afwijking van vergunningvoorwaarden handhavend wordt opgetreden. Hierbij speelt ook de taakverdeling binnen het gemeentelijk apparaat een rol: inhoudelijk deskundigen zijn andere actoren dan de handhavers.



### 5.3 Communicatie met ruimtelijke afdelingen

Naast archeologisch-inhoudelijke kennis zijn de exacte taakopvatting en de afstand tot de afdelingen vergunningverlening en ruimtelijke ontwikkeling bepalend voor de mate waarin een ambtenaar belast met het taakveld archeologie invloed kan uitoefenen op de dagelijkse praktijk bij ruimtelijke ingrepen. Uit de bespreking van de casussen en uit de werkveldconferentie kwam bijvoorbeeld naar voren dat het voor een juiste omgang met archeologische waarden niet alleen belangrijk is advies te leveren bij het opstellen van bestemmingsplannen, maar ook te controleren hoe dit advies precies zijn weerslag heeft gekregen in het plan (en of er geen contraire regels zijn opgenomen).

Wanneer de lijntjes tussen de ambtena(a)r(en) belast met het taakveld archeologie en die belast met de taakvelden vergunningverlening en ruimtelijke ontwikkeling kort zijn is het mogelijk archeologische aspecten eerder in het proces in te brengen. Hoe eerder archeologie aan de orde komt tijdens het vooroverleg dat vooraf gaat aan vergunningverlening, hoe minder de vergunningaanvrager voor onaangename verrassingen komt te staan en hoe beter het over het algemeen mogelijk zal zijn om met ‘archeologie op maat’ op de ontwikkeling van het specifieke (bouw)plan in te spelen. Bij dit laatste moet evenwel worden aangetekend dat in veel gevallen niet meer te kiezen valt. Werd bij de implementatie van het Verdrag van Valletta nog uitgegaan van de premisse dat vroegtijdig onderzoek het mogelijk zou maken archeologisch belangrijke locaties te ontzien bij planvorming, de praktijk wijst uit dat de ruimtedruk in Nederland daarvoor in veel gevallen te hoog is.

Opvallend in dit licht is het feit dat in de op de werkveldconsultatie volgende enquête verschillende ambtenaren belast met het taakveld archeologie bij gemeenten aangaven ‘tijdig bij omgevingsvergunningen betrokken te worden’, terwijl initiatiefnemers regelmatig aangaven dat voorwaarden tot archeologisch onderzoek als verrassing (dus te laat in het proces) komen. Een verklaring kan zijn dat de formulering ‘tijdig in het proces’ door ambtenaren is opgevat als ‘vóór de deadline van vergunningverlening’ en door initiatiefnemers als ‘tijdens het vooroverleg over de planontwikkeling’. Dit onderstreept het belang van kennis bij de ambtenaar archeologie over het proces van planvorming wat aan een vergunningaanvraag vooraf gaat. Andersom vereist dit ook een bewustzijn van het aspect archeologie bij de ambtena(a)ren die belast zijn met planvoorbereiding en –ontwikkeling of met algemene communicatie en advies over omgevingsvergunningen.

### 5.4 Nadruk op regels in plaats van maatwerk

Een sterk procedurele aanpak van de omgang met archeologische waarden (bij het ontbreken van een integrale weging) betekent in gevallen waar het wringt in termen van tijd, geld en ruimte veelal een focus op ‘wat juridisch moet (of kan)’. Dat is voor de archeologie echter nooit vastgelegd omdat archeologie nu eenmaal geen

te kwantificeren variabelen en te beargumenteren grenswaarden kent. Hierin verschilt de archeologie principieel van de omgang met geluid, fijnstof, chemische stoffen etc. Wettelijk is slechts het principe vastgelegd dat “er rekening gehouden dient te worden met archeologische waarden”. Voor de uitvoering hiervan is het nodig dat de bevoegde overheid beschikt over of toegang heeft tot een gedegen inhoudelijke kennis, opdat deze de ‘waarde’ van aangetroffen of verwachte archeologische resten en de van de initiatiefnemer vereiste omgang ermee kan motiveren.

Een procedurele aanpak - “zo doen we het altijd” - betekent ook dat er vaak geen sprake is van maatwerk. Idealiter is een goede weging mogelijk van het aan de specifieke locatie gebonden karakter en de omvang van de ingreep, de mogelijkheden tot behoud *in* en *ex situ*, de aanwezige archeologische waarden en de mogelijkheden tot kenniswinst, de lokale verstoringen van het bodemarchief en de mogelijkheden om archeologie binnen het ruimtelijk initiatief te benutten. Dit vereist niet alleen inhoudelijk-archeologische kennis bij de bevoegde overheid maar ook kennis over de situatie en de te doorlopen processen en procedure(s) bij de vergunningaanvrager en andere ketenpartners. Transparante afwegingen en maatwerk zullen over het algemeen tot een veel groter draagvlak bij de initiatiefnemer leiden.

Ondanks de nadruk op regels en procedures is de handhaving op voorwaarden tot het doen van archeologisch onderzoek vaak gering. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is sprake van de vormgeving van jurisprudentie door de actieve toepassing van toezicht en handhaving of doordat partijen juridisch escaleren. Dit is in zoverre betreurenswaardig, dat arbitrage en procesvoering pijnpunten in het systeem aan het licht kan brengen en voor alle partijen helderheid kan scheppen.

### 5.5 Transparante en expliciete afwegingen rond archeologie

De vraagstelling van dit onderzoek<sup>25</sup> gaat uit van een expliciete afweging van belangen, inclusief het archeologische. In de meeste gevallen van vergunningverlening vindt echter helemaal geen of in ieder geval geen expliciete afweging van belangen plaats (zoals bijvoorbeeld wel gebruikelijk is in een milieueffectrapportage). Veelal wordt de afweging gemaakt bij de vaststelling van het gemeentelijk archeologiebeleid. Na deze vaststelling worden de regels geïmplementeerd in bestemmingsplannen en toegepast bij vergunningverlening. In de meeste gevallen betekent dit dat gekozen wordt voor een betrekkelijk procedurele aanpak zoals verankerd in de opeenvolgende stappen van de AMZ-cyclus. Hierdoor is vaak sprake van een eenzijdige en strikt praktische focus op de kosten in termen van tijd, geld en ruimte. Vaak komt het archeologisch belang pas relatief laat in het ontwikkelproces

<sup>25</sup> En de implementatie van het Verdrag van Valletta in Nederlandse wetgeving (zie noot 18)

van de initiatiefnemer ter sprake. Een integrale weging van de mogelijkheden tot behoud of van kosten en opbrengsten, inclusief die uit archeologisch onderzoek (voor wetenschap, publiek en initiatiefnemer), blijft daardoor uit.

Zoals al in Hoofdstuk 2 is opgemerkt moeten hierbij eigenlijk twee soorten belangenafweging worden onderscheiden:

- de integraal-ruimtelijke afweging, waarbij archeologie één van de zaken is die moeten worden afgewogen (naast milieu, natuur, veiligheid etc.) ten opzichte van het belang van het initiatief;
- de archeologisch-inhoudelijke belangenafweging, die meestal gaat over behoud in situ en/of kenniswinst in relatie tot de behoefte aan ruimte en onderzoekskosten.

De tweede afweging is feitelijk een sub-afweging binnen de eerste. In de praktijk wordt dit onderscheid echter zelden of nooit gemaakt, als er überhaupt al sprake is van een expliciete afweging rond archeologie.

Vertaald in procedures zou de eerste, integraal-ruimtelijke afweging al bij planvoorbereiding aan de orde moeten zijn, waarna de tweede, archeologisch-inhoudelijke afweging in het vergunningproces aan de orde komt. Rond beide stappen is in de ruimtelijke regelgeving en de KNA voorzien in vereisten en waarborgen. In de dagelijkse praktijk op de meeste afdelingen vergunningverlening worden deze twee stappen echter niet onderscheiden en vaak ook niet allebei gezet. Zo wordt het selectiebesluit niet altijd vastgelegd; mails met afspraken gelden soms als selectiebesluit, zonder dat hierin een afweging van archeologie ten opzichte van andere belangen wordt gemaakt.

De op handen zijnde vernieuwing van het stelsel omgevingsrecht (Omgevingswet) onderkent het probleem van een niet-integrale en niet-transparante afweging (dat zich dan ook niet beperkt tot het domein van de archeologie). Doel van de Omgevingswet is een meer transparante en integrale besluitvorming en meer maatwerk om aan lokale omstandigheden tegemoet te komen. Dit vereist het anders inrichten van processen (meer communicatie tussen afdelingen) en documentatie van het proces waarin tot een integrale afweging wordt gekomen.

## 5.6 Gemeentelijk archeologiebeleid en bestemmingsplannen

Wanneer archeologiebeleid en onderliggende kaarten niet regelmatig herzien worden op basis van voortschrijdend inzicht ten aanzien van aanwezige archeologische waarden en verwachtingen kunnen onterecht of te weinig doelmatige verplichtingen tot archeologisch onderzoek worden opgelegd. Dit betekent dat initiatiefnemers met onnodige kosten geconfronteerd worden (zie

par. 5.9). Daarnaast dient gemeentelijk beleid op het gebied van archeologie of erfgoed te zijn voorzien van heldere doelstellingen. Een expliciete en transparante afweging is niet mogelijk wanneer het af te wegen belang zelf niet duidelijk geformuleerd is.

Het archeologiebeleid bepaalt het archeologisch regiem dat in bestemmingsplannen is vastgelegd. Op zijn beurt is dit veelal bepalend voor de gang van zaken bij vergunningverlening. Helaas gaan hierbij regelmatig zaken mis, waarvan enkele voorbeelden:

- Het duurt lang voor nieuwe landelijke wetgeving helemaal geïmplementeerd is bij gemeenten;
- Sommige plannen worden door externe planbureaus gemaakt, soms door eigen planjuristen. Planjuristen hebben hun eigen stijl, wat kan leiden tot een variëteit aan regels voor archeologie binnen één gemeente;
- Soms krijgt archeologie wel aandacht in de plantoelichting, maar worden er geen regels opgenomen ter bescherming van archeologische waarden;
- Het maken van bestemmingsplannen wordt aanbesteed; dit kan, zeker wanneer het uitvoerend bureau onvoldoende archeologische expertise heeft, leiden tot 'copy-paste-werk' waarbij de planregels niet worden afgestemd op de specifieke archeologische situatie van het plangebied;
- Bij het opstellen van plannen wordt vaak meer gestuurd op procedures dan op archeologisch-inhoudelijke afwegingen. Dit wordt zowel veroorzaakt door gebrek aan archeologisch-inhoudelijke expertise als door het ontbreken van lokale of regionale kennisagenda's en draagt bij aan het doen van onnodig onderzoek ('als er maar een rapport is');
- Bestemmingsplannen worden slechts eens in de 10 jaar herzien. Dit bemoeilijkt het vertalen van voortschrijdend inzicht op het gebied van (de aanwezigheid van) archeologie in voorwaarden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Ook dit kan leiden tot het doen van onnodig onderzoek.

In hoeverre het bovenstaande aan de orde is en een negatieve invloed heeft op een goede behartiging van het archeologische belang vergt nader onderzoek.

## 5.7 Dubbele rol van de vergunningverlener en interbestuurlijk toezicht

In gevallen waarin een gemeente belang heeft bij het vlot realiseren van een ruimtelijke ontwikkeling kan het 'twee petten-probleem' spelen. Daar waar provinciaal toezicht, voldoende dualisme in het gemeentebestuur of de inbreng van burgers ontbreekt, kan dat leiden tot het uit de weg gaan van toereikend archeologisch (voor)onderzoek, zeker daar waar de gemeentelijke financiën er slecht voor staan of archeologische kosten op gespannen voet staan met de gemeentelijke grondexploitatie of de projectbegroting.

Uit recent onderzoek blijkt dat het sterk de vraag is of er voldoende interbestuurlijk toezicht plaatsvindt op het gebied van de archeologie.<sup>26</sup>

### 5.8 Waardering van archeologie

De waardering van archeologische resten is van oudsher een aangelegenheid van wetenschappelijk opgeleide archeologen. Dat is ook logisch omdat het beeld van het verleden een wetenschappelijke grondslag vereist. Dit onderzoek is gericht op kenniswinst. Daarmee kan, maar hoeft het niet noodzakelijkerwijs nuttig te zijn voor bijvoorbeeld marketing of vormgeving van het project of aan de lokale en regionale behoeften naar beelden van het verleden te voldoen. De ‘geschoolde’ waardering is daardoor in veel gevallen niet op voorhand begrijpelijk en acceptabel voor niet-archeologen. Denk bijvoorbeeld aan het voor initiatiefnemers frustrerende, academisch adagium ‘geen resultaat is ook resultaat’.

Er bestaan forse verschillen tussen de betekenis van archeologische resten voor verschillende groepen: de academische gemeenschap, geïnteresseerde non-professionals, het grotere publiek (in al zijn geleidingen) en initiatiefnemers. De beantwoording van de vraag ‘wat er toe doet’ is een kwestie van uiteenlopende perspectieven en gebonden aan de tijdgeest.

Omdat de initiatiefnemer als verstoorder de kosten van onderzoek moet dragen is dit de partij bij wie het punt van financiën het eerste opspeelt. Er bestaan grote verschillen hoe de kosten van onderzoek zich verhouden tot de projectkosten en tot de draagkracht van de initiatiefnemer. In sommige gevallen is sprake van een forse lastendruk (of wordt die als zodanig ervaren). Dit wordt als des te onrechtvaardiger ervaren wanneer het onderzoek vanuit de beleving van de initiatiefnemer weinig of niets oplevert. Communicatie over de wijze waarop tot een bepaalde waardering wordt gekomen is hierbij essentieel.

### 5.9 De onvoorspelbaarheid van archeologie en van onderzoekskosten

In de dagelijkse praktijk lijken archeologische waarden niet zozeer te worden afgewogen tegen andere waarden en belangen maar vindt er vrijwel uitsluitend een financiële afweging plaats. Deze wordt door de initiatiefnemer soms als buitenproportioneel ervaren.

Bij de implementatie van het Verdrag van Valletta heeft de wetgever hier expliciete aandacht aan gegeven. In de Memorie van Toelichting bij de Wet op de archeologische monumentenzorg wordt met een verwijzing naar het *Explanatory Report* bij het

Verdrag van Valletta benadrukt dat het veroorzakersprincipe het uitgangspunt is voor de kostentoedeling.<sup>27</sup> Archeologie zit onder de grond en is dus in beginsel onbekend. De AMZ-cyclus, met het getrapte vooronderzoek (bureau-onderzoek, inventariserend veldonderzoek, waarderend onderzoek, definitief onderzoek) is ontwikkeld om (bij goed en vroegtijdig gebruik) snel en vroeg een goede indicatie te krijgen van de aanwezigheid van archeologische waarden en daarmee de kosten voor behoud of onderzoek.

De casussen wijzen uit dat niet alleen de aanwezigheid van archeologie maar ook de kosten voor archeologisch onderzoek soms moeilijk te voorspellen zijn. Deze kosten zijn voor een initiatiefnemer echter meestal het meest relevante aspect. Het vroegtijdig in het planproces inbrengen van ‘aandacht voor archeologie’ brengt daarom een belangrijk stuk verwachtingenmanagement van de zijde van de bevoegde overheid met zich mee. Het is echter niet altijd mogelijk om al in een vroeg stadium een indicatie van de onderzoekskosten te geven. Dit speelt des te sterker wanneer uit kostenoverwegingen het vooronderzoek beperkt wordt gehouden. De bevoegde overheid heeft geen rol in en geen zicht op de financiële kant van het onderzoek (wanneer dit door een commerciële partij wordt uitgevoerd). Geeft de bevoegde overheid een inschatting welke later, bij het maken van de daadwerkelijke offerte aan de hand van een goedgekeurd PvE, te laag blijkt te zijn dan kan dit leiden tot wrijving met de initiatiefnemer (vergunninghouder) of archeologische uitvoerder.

Ook brengt het karakter van archeologie met zich mee dat soms voortschrijdend inzicht maakt dat moet worden teruggekomen op eerder gemaakte afspraken en de daarbij behorende kosteninschattingen. Naar aanleiding van de geanalyseerde casus Loovelden schat Stichting ArbitrArch in dat een rechter in een dergelijk geval zal oordelen dat hieruit voortkomende meerkosten aan de bevoegde overheid toevallen.

Bij een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan is de ontwikkelaar veelal al bekend en kunnen de kosten voor vooronderzoek aan de ontwikkelaar worden doorberekend. Bij een conserverend bestemmingsplan is dit niet het geval. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten aan hun verplichting om ‘rekening te houden met archeologie’ in het bestemmingsplan voldoen door simpelweg voor een groot deel van het grondgebied een onderzoeksplicht op te leggen bij verstoring. Wanneer gemeenten onvoldoende investeren in archeologisch vooronderzoek bij de ontwikkeling van een conserverend bestemmingsplan betekent dit ofwel een ongefundeerde vrijstelling van onderzoek (onbekendheid met archeologische waarden gelijk gesteld met afwezigheid ervan)

<sup>26</sup> ‘Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies. Actueel overzicht van de invulling van het interbestuurlijk toezicht domein monumenten en archeologie door provincies’. Inspectie overheidsinformatie en erfgoed, december 2020

<sup>27</sup> MvT Wamz, algemeen deel, III.1 De Raad van State heeft destijds over het wetsvoorstel geadviseerd niet uit te gaan van het veroorzakersprincipe, omdat naar haar mening de parallel met schadelijke milieugevolgen (‘de vervuiler betaalt’) niet opging (<https://www.raadvanstate.nl/@57790/w05-01-0702-iii/>)

ofwel een grotere onderzoekslast voor een initiatiefnemer en is de kans groter dat er ‘onterecht’ een onderzoeksverplichting wordt opgelegd.

### 5.10 Spanning tussen ruimtelijke regelgeving en KNA

De archeologisch-inhoudelijke regelgeving (=KNA) was bedoeld als zelfbindende norm voor de beroepsgroep. Dit vormt de basis voor het certificeringssysteem, wat tot doel heeft een gelijk speelveld te scheppen voor commerciële archeologische onderzoeksbedrijven en daarmee het beoordelen van de kwaliteit van bedrijven door de opdrachtgever te vereenvoudigen. De KNA werkt tevens door in het ruimtelijk domein omdat het doel is dat ruimtelijke beslissingen en afwegingen door de KNA gebaseerd worden op kwalitatief goed uitgevoerd onderzoek.

Vreemd genoeg bedeeft de KNA expliciet taken toe aan de bevoegde overheid. Zo verplicht de KNA dat het PvE voor gravend onderzoek wordt goedgekeurd door het bevoegd gezag. Dit is vanuit de archeologie gezien een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van onderzoek. Het is echter aan het bevoegd gezag om in een goede vervulling van haar taken op het gebied van de ruimtelijke ordening deze taak te omarmen en om de deskundigheid beschikbaar te hebben om een PvE te beoordelen. Iets dergelijks geldt voor het selectiebesluit, dat in de archeologische uitvoeringspraktijk zeer belangrijk is maar waarvan de werking besloten ligt in de archeologische voorwaarden die verbonden zijn aan een omgevingsvergunning. Ook vereist de KNA dat rapportage van archeologisch onderzoek als voorwaarde aan een vergunning wordt verbonden, terwijl de Erfgoedwet al voorziet in de verplichting om over archeologisch onderzoek een rapport uit te brengen. Hiermee stelt de KNA, die bedoeld is als zelfbindende norm voor de beroepsgroep zelf, eisen aan de kennis en werkwijze van andere partijen.

In de praktijk kijkt de (commerciële) archeologische onderzoekswereld vooral naar de KNA; haar opdrachtgevers (en de vergunningverleners) kijken vooral naar hun ruimtelijke verplichtingen. Met uitzondering van een aantal grote spelers mag worden aangenomen dat bij de meeste initiatiefnemers kennis over het archeologisch proces, de vormgeving van onderzoekplichten voorafgaand aan de vergunningverlening en de verankering van archeologisch onderzoek in de omgevingsvergunning minimaal is. Doordat ruimtelijke regelgeving en KNA niet optimaal op elkaar zijn afgestemd kan dit zorgen voor verrassingen. Zo komt het regelmatig voor dat een initiatiefnemer na het veldwerk meent te hebben voldaan aan de aan zijn omgevingsvergunning verbonden voorwaarden tot ‘het doen van archeologisch onderzoek’, terwijl zijn opdrachtnemer (het archeologisch onderzoeksbureau) conform de KNA gehouden is aan procedures en verplichtingen die hier nog op volgen, zoals verdere uitwerking, analyse en deponering van vondsten.

Wanneer de aan een vergunning verbonden voorwaarden tot archeologisch onderzoek niet voorzien in de mogelijkheid dat er vervolgonderzoek nodig is, er bovendien na inwerkingtreding van de vergunning geen juridische mogelijkheid meer voor de bevoegde overheid dit alsnog te eisen. Idealiter zou het volledige traject van vooronderzoek (inclusief alle mogelijke vervolgstappen) plaatsvinden tijdens de vooroverlegfase van een vergunning (dus nog vóór de aanvraag). Van deze mogelijkheid lijkt de wetgever ook impliciet te zijn uitgegaan (zie noot 18). In de praktijk is dit echter veelal niet het geval. Naar de redenen waarom is het gissen.

Tijdige, transparante en eenduidige informatie van de vergunningverlener naar de vergunningaanvrager is dan ook essentieel; welke verplichtingen zijn er voor welke partijen op welk moment, welke stappen moeten genomen worden, wat zijn mogelijke uitkomsten, wat kunnen die betekenen en wat kost dat in termen van tijd en geld? Dit vereist echter dat het bevoegd gezag hier zelf zicht op heeft, wat niet altijd het geval is door onvoldoende archeologische expertise (of onvoldoende betrekken van deze expertise bij de communicatie met initiatiefnemers), alsmede door de aan archeologie inherente onvoorspelbaarheid en het feit dat het bevoegd gezag geen rol heeft in de private overeenkomst tussen de initiatiefnemer (vergunninghouder) en het archeologisch onderzoeksbedrijf. Uiteraard ligt hier ook een belangrijke rol bij de archeologische adviseur van de initiatiefnemer.

### 5.11 Positie (commerciële) onderzoekbedrijven

Uit het onderzoek blijkt dat archeologische bedrijven vaak in de meest lastige positie zitten. In publiekrechtelijke zin zijn hun verplichtingen in de Erfgoedwet helder omschreven en zijn ze afhankelijk van (her)certificering. Tegelijkertijd zijn ze actief op een markt waar sprake is van stevige concurrentie en waar ze privaatrechtelijk gebonden zijn aan hun opdrachtgever. Deze tussenpositie kan voor een bedrijf tot spanningen leiden op het vlak van regels, prijs en kwaliteit.

Ondanks deze lastige positie is een archeologisch bedrijf altijd gehouden zich eigenstandig te verdiepen in de gemeentelijke besluitvorming, zich kritisch te buigen over rechtmatigheid van de wensen van de (gemeentelijke) opdrachtgever, te werken met een PvE en zich te houden aan de andere eisen van de KNA (zoals het betrekken van specialisten).

Ook van de kant van de archeologisch opdrachtnemer is duidelijke en transparante communicatie met de opdrachtgever nodig over verplichtingen, benodigde werkzaamheden, tijdsduur en kosten. Tegelijkertijd kan dit tot spanningen leiden wanneer de inzichten van de bevoegde overheid anders zijn dan die van de archeologisch opdrachtnemer (bijvoorbeeld over wat er voor onderzoek mogelijk is bij een bepaald budget). Dit kan door initiatiefnemers worden ervaren als een ‘onderonsje van archeologen’.

## 6 Bevindingen en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven spelen in het door de minister voorgestelde onderzoek twee vragen:

- levert het door gemeenten vereist archeologisch onderzoek voldoende kenniswinst op?;
- delft het archeologisch onderzoek het onderspit in de belangenafweging door gemeenten?

Samengevat levert dit de vraag op ‘Hoe doet een gemeente goed recht aan het archeologisch belang, gegeven alle andere belangen die op het spel staan bij een ruimtelijke ingreep?’

In het onderzoek zijn verschillende casussen geanalyseerd; vier casussen die eerder in de publiciteit zijn geweest, vier casussen die door de Stichting Arbitrarch van een raadgevend advies zijn voorzien en vijf casussen die tijdens de werkveldconferentie aan de orde zijn geweest. Met één uitzondering is geconcludeerd dat in deze casussen inderdaad het archeologisch belang het onderspit heeft gedolven. Hierbij spelen sturing op tijd en kosten en met name onvoldoende inhoudelijke en procesmatige kennis een belangrijke rol. Gebleken is dat heldere doelstellingen en ambities in het gemeentelijk beleid voorwaarden zijn om tot verbetering te komen. Daarnaast zijn tijdige betrokkenheid in het proces van planvorming en vergunningverlening en een eenduidige en transparante communicatie essentieel. Deze aspecten worden hieronder besproken. Tevens worden aanbevelingen gedaan om tot verbetering te komen. Deze zijn in principe gericht aan de Minister maar door de aard van het onderzoek, dat immers vooral betrekking heeft op de rolvervulling van gemeenten, vloeien hier vooral ook aanbevelingen aan gemeenten uit voort.

Niet alle bevindingen zijn nieuw. Sommige zaken lijken in de ontwikkeling van de archeologische monumentenzorg steeds weer opnieuw naar voren te komen. Op deze aspecten is nog steeds verbetering mogelijk. Opnieuw is het hier belangrijk te noemen dat binnen Nederland sprake is van grote verschillen in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid op het gebied van de archeologische monumentenzorg. Van gemeente tot gemeente moet beoordeeld worden of onderstaande aanbevelingen van waarde zijn.

### 6.2 De basis: kennis en onderlinge communicatie

Tijdens het onderzoek is telkens opnieuw gebleken dat een gemeente slechts goed recht kan doen aan het archeologisch belang, wanneer zij:

- a. de wetenschappelijk-inhoudelijke en maatschappelijke doelen van haar archeologisch beleid op transparante wijze formuleert;

- b. structurele toegang heeft tot voldoende archeologisch-inhoudelijke deskundigheid;
- c. de communicatie tussen de ambtena(ar)en belast met archeologie en die belast met ruimtelijke ontwikkeling, vergunningverlening, toezicht en handhaving goed op orde is en deze afdelingen kennis hebben van elkaars werkveld.

Aanbevelingen voor gemeenten:

1. Zorg voor een gezonde financiering van het gemeentelijk archeologiebeleid en maak daarmee mogelijk dat de gemeente structureel beschikt over archeologisch-inhoudelijke deskundigheid. Het is lastig hiervoor een formatieve norm te stellen maar het zou goed zijn als gemeenten een expliciete afweging maken in het licht van het oppervlak van de gemeente, de aanwezige archeologische resten, bestaande samenwerking met buurgemeenten en de ruimtelijke druk.
2. Bevorder een goede communicatie tussen gemeentelijke afdelingen verantwoordelijk voor erfgoedzorg, ruimtelijke ordening en toezicht en handhaving. Zorg ervoor dat de kennis over ruimtelijke regelgeving en VTH bij gemeentelijk archeologen op orde is en dat kennis over het archeologisch proces bij de afdelingen ruimte en VTH beschikbaar is. Ook in het kader van de Omgevingswet in het algemeen is dit nodig.
3. Maak gebruik van de kwaliteitscriteria VTH en zorg ervoor dat de archeologische expertise binnen de gemeente voldoet aan deze criteria. Eén van deze criteria is dat de archeologisch-inhoudelijke expertise binnen de gemeente van archeologisch-academisch niveau is.
4. Stel een agenda op voor archeologisch onderzoek en archeologisch-maatschappelijke doelen op gemeentelijk/regionaal niveau. Betrek daarbij niet alleen inhoudelijk specialisten maar faciliteer ook de participatie van vrijwilligers in de archeologie en het bredere publiek. Herzie deze regelmatig op basis van voortschrijdend inzicht.

Tot een van de bevindingen van dit onderzoek behoort het inzicht dat voldoende archeologisch-inhoudelijke expertise op gemeentelijk niveau noodzakelijk is omdat archeologie een tot op zekere hoogte onvoorspelbaar planaspect is. In het kader van risicobeheersing en het leveren van maatwerk zijn drie aspecten van belang:

- a. karterend en waarderend veldonderzoek volgens de normen van de beroepsgroep;
- b. tijdige uitvoering van dit onderzoek in het licht van de plan- of vergunningprocedure en
- c. goede kennis van en ervaring met de lokale en/of regionale archeologie.

De vergunningverlener moet de initiatiefnemer duidelijkheid geven over benodigd archeologisch vooronderzoek bij een planontwikkeling. In de voorwaarden bij een planherziening of omgevingsvergunning zal door de vergunningverlener helder omschreven moeten worden wat het onderzoek behelst en wanneer het onderzoek is afgerond. Zo krijgt de initiatiefnemer een beter inzicht op omvang en kosten van het onderzoek.

Aanbeveling voor gemeenten:

5. Betrek de archeologische inbreng zo vroegtijdig mogelijk bij planontwikkeling, bijvoorbeeld in het proces van vooroverleg. Een exact moment is hiervoor niet te geven omdat dit samenhangt met het karakter van de aanvraag en de aanwezigheid van archeologische waarden.

Aanbeveling voor het Rijk:

6. Zorg dat de voorbeeldregels voor bestemmingsplannen er niet alleen in voorzien dat een gemeente een rapport verlangt, maar dat in de toelichting voor vergunninghouders goed wordt uitgetekend wat van hen wordt verwacht in de stapsgewijze vormgeving van een goed archeologisch proces.

### 6.3 Kwaliteit van planregels

Gemeenten nemen planregels op in bestemmingsplannen teneinde het archeologisch belang te waarborgen. De praktijk leert dat regels binnen één gemeente sterk kunnen verschillen. Bestemmingsplannen worden zowel binnen een gemeente zelf gemaakt als door externe bureaus. Er ontbreekt vaak een controle van de planregels door een/de archeologisch deskundige. Ook dit is terug te voeren op een gebrek aan archeologisch-inhoudelijke expertise bij gemeenten en onvoldoende communicatie tussen de afdelingen archeologie enerzijds, ruimtelijke ontwikkeling en VTH anderzijds.

Uit recent onderzoek is gebleken dat het interbestuurlijk toezicht op het aspect erfgoed te wensen overlaat<sup>28</sup> en dat het gebrek aan inhoudelijke expertise en aan communicatie tussen afdelingen ook speelt op andere aspecten van de fysieke leefomgeving.<sup>29</sup>

Aanbevelingen voor het Rijk:

7. Onderzoek wat de kwaliteit en verscheidenheid is van planregels ter bescherming van archeologie. Formuleer op basis van de uitkomsten, *best practices* die gebruikt kunnen

worden bij het opstellen van omgevingsplannen onder de nieuwe Omgevingswet.

8. Onderzoek samen met de provincies of het interbestuurlijk toezicht een rol zou kunnen spelen bij het verbeteren van de kwaliteit van archeologische regels in omgevingsplannen (bestemmingsplannen).
9. Zorg dat bij de eerste evaluatie van de Omgevingswet (voorzien 5 jaar na inwerkingtreding) het aspect van de archeologische monumentenzorg door gemeenten nadrukkelijk aan bod komt.

### 6.4 Nut en noodzaak van onderzoek

In de vijf behandelde casussen is het duidelijk geworden dat inzicht in nut en noodzaak en in kosten gewenst is voor de initiatiefnemer. Initiatiefnemers vragen zich regelmatig af wat nut en noodzaak zijn van archeologisch onderzoek en waarom zij moeten betalen voor wetenschappelijk onderzoek en publieksbereik, aangezien dit beide publieke doelen zijn.

In de beleving van veel initiatiefnemers zijn zij verantwoordelijk voor de kosten van vooronderzoek waarbij uiteindelijk het archeologisch resultaat gering is ("ik moet duur onderzoek doen, maar dan blijkt er niks te zitten"). Oorzaak hiervan is volgens hen dat de archeologische verwachting op grond waarvan een onderzoeksverplichting wordt opgelegd op voorhand, dat wil zeggen vóór de planontwikkeling, onvoldoende gespecificeerd en onderbouwd is door de gemeente.

Aanbevelingen voor gemeenten:

10. Herzie de gemeentelijke verwachtings- en beleidskaarten regelmatig in het licht van voortschrijdend inzicht opdat initiatiefnemers een onderbouwde keuze kunnen maken om op een bepaalde locatie wel/niet te ontwikkelen. Gelet op de hiermee samenhangende kosten kan de rijksoverheid hiervoor wellicht een financiële stimulans geven.
11. Reserveer (gemeentelijk) budget voor de uitwerking van synthetiserend archeologisch onderzoek dat kenniswinst levert op lokaal en regionaal niveau. Dergelijk onderzoek biedt een legitimatie van de omvangrijke financiële investeringen opgelegd aan derden, voorkomt onnodig onderzoek, en biedt de mogelijkheid verwachtings- en beleidskaarten aan te scherpen.
12. Stimuleer initiatiefnemers te investeren in publieksbereik en participatie, opdat ook de inwoners geïnformeerd worden over het onderzoek. Reserveer hiervoor ook gemeentelijk budget.

<sup>28</sup> 'Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies.' Actueel overzicht van de invulling van het interbestuurlijk toezicht domein monumenten en archeologie door provincies, Inspectie overheidsinformatie en erfgoed, december 2020

<sup>29</sup> 'Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.' Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, maart 2021

## 6.5 Archeologie en ruimtelijke regelgeving: betere afstemming

De implementatie van het Verdrag van Valletta heeft in Nederland zijn beslag gekregen in ruimtelijke procedures. Om de kwaliteit van het archeologisch onderzoek te borgen is de KNA opgesteld. De eisen van de KNA en de AMZ cyclus sluiten echter niet altijd naadloos op elkaar aan in het tijdsverloop van procedures.

Aanbevelingen voor het Rijk:

13. Verken met de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) of en welke aanpassingen nodig zijn om KNA en ruimtelijke procedures (onder de Omgevingswet) beter op elkaar aan te laten sluiten.
14. Verken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (CGA) de mogelijkheid om de kennis te bevorderen van de ambtenaren belast met het taakveld archeologie van het RO-proces en de relatie daartussen (zie ook aanbeveling nr. 2) en van de ambtenaren belast met de ruimtelijke ordening van het archeologische domein.
15. Verken met het Hoger onderwijs archeologie (HBO en universiteiten) de mogelijkheden om studenten in de archeologie meer vertrouwd te maken met het wettelijke en beleidsmatige kader en de praktijk van de archeologische monumentenzorg.

## 6.6 Wat is van waarde?

Uit het onderzoek blijkt hoe in procedurele zin de wettelijke verplichting die gemeenten hebben om 'rekening te houden met archeologie' goed tot zijn recht komt ('hoe'). Dat geldt echter niet voor het inhoudelijke aspect ('wat'). Hoe komt een gemeente tot een goed oordeel over wat van waarde is. Het is moeilijk hier in normatieve/kwalitatieve zin eisen aan te stellen.

De interpretatie wat 'van archeologische waarde' is, is een kwestie van uiteenlopende perspectieven en daarbij ook nog tijdsgebonden. Deze discussie zal nooit beslecht worden; voor een grotere convergentie op dit vlak is het van belang dat de ketenpartners voortdurend in gesprek zijn en blijven. Gemeenschappelijke agendavorming op lokaal, regionaal en nationaal niveau is cruciaal om daadwerkelijk betekenis te geven aan de verplichting 'rekening te houden met archeologie'.

Aanbeveling voor het Rijk:

16. Faciliteer het gesprek tussen de diverse betrokkenen (wetenschap, overheden, initiatiefnemers, publiek) over de betekenis en waarde van archeologische resten en schep voorwaarden voor brede publieksparticipatie hierin. Laat daarmee zien dat "rekening houden met cultuurhistorische waarden" door overheden niet alleen procedurele vereisten kent maar ook de verplichting tot positief inhoudelijk engagement. Voorkom daarmee dat gemeentelijke beleidsvrijheid geen beleidsarmoede of erger wordt.



# Bijlage

## 1. Procedurebeschrijving Raadgevend advies Stichting ArbitrArch

Het Raadgevend Advies (RA)-proces

### 1.1 Algemeen

De communicatie tijdens het proces is vastgelegd in het ArbitrArch RA reglement, dat van toepassing is op dag van acceptatie door de deelnemer (verklaring acceptatie procedure, zie bijlage). Het proces van het Raadgevend Advies (RA) begint bij het indienen van de formele aanvraag voor het behandelen van een casus door de opdrachtgever bij ArbitrArch. Vanaf dit moment loopt de communicatie aanvankelijk per email (met kopie aan het secretariaat van ArbitrArch, info@arbitrarch.nl).

Voordat het proces start krijgen de vertegenwoordigers van de participerende partijen, alsmede de door de betrokken partijen aangewezen RA ArbitrArch adviseurs een beveiligingscode. Nadat iedere contactpersoon een code heeft ontvangen vindt de communicatie plaats via de ArbitrArch internetmodule (in het ArbitrArch reglement voor raadgevend advies wordt dit 'e-raadgevend advies' genoemd door middel van uploads en downloads op een beveiligd platform. Elke keer dat er een nieuw document is ge-upload wordt krijgt iedere codehouder via e-mail een waarschuwingsbericht. Alle ge-uploade berichten zijn door alle codehouders te downloaden en te lezen. Eenmaal ge-uploade documenten kunnen alleen met medewerking van het Secretariaat van ArbitrArch verwijderd of gewijzigd worden. Het proces is vertrouwelijk en procesinformatie blijft beperkt tot de houders van een beveiligingscode. De opdrachtgever of andere partijen hebben dus geen inzage in dit proces.

Bij de start van een RA-proces worden de participerende partijen uitgenodigd hun visie op de casus op te stellen en in te sturen in een 'visienota', dat is een stuk waarin de partij zijn standpunt, klacht of suggestie beschrijft met betrekking tot de door de RCE opgestelde centrale vraag. Aan een dergelijke visienota worden doorgaans diverse bijlagen ('dossiers') toegevoegd. (NB Bij formele juridische procedures en arbitrage heeft men het veelal over een 'pleitnota'. In het ArbitrArch raadgevend advies reglement wordt meer in algemene zin gesproken over 'gegevens' en 'documenten' zie bij voorbeeld art. 10.8)

De projectmedewerker is aanspreekpunt voor inhoudelijke vragen en stelt desgevraagd in overleg met iedere contactpersoon een lijst op van potentieel relevante dossiers die gebruikt kunnen worden voor deze visienota en/of (indien gevraagd) andere nota's (zie hieronder). Zij treedt aldus op als begeleider voor de participerende partijen bij het samenstellen van de visienota's en achterliggende stukken. Omdat zij geen toegang heeft tot de ArbitrArch internetmodule is het uploaden en downloaden van processtukken de verantwoordelijkheid van de desbetreffende partijen. Formele vragen over het ArbitrArch proces en het RA reglement worden bij het Secretariaat van ArbitrArch neergelegd.

Tijdens het proces wordt meestal door de RA adviseurs een dergelijk verzoek om een visienota in te sturen herhaald. Partijen kunnen dan dus ook reageren op de andere visienota's, nieuwe argumenten toevoegen of antwoord geven op een specifieke vraag van de adviseurs (aanvullende informatie, uitleg of bewijsvoering).

### 1.2 Processtappen

(NB dit is een verkorte en vereenvoudigde weergave van het van toepassing zijnde RA-Reglement van ArbitrArch)

- A. Het Secretariaat van ArbitrArch controleert de aanmelding op volledigheid en benadert eventueel participerende partijen voor meer informatie
- B. Het Secretariaat van ArbitrArch benoemt (na overleg met de opdrachtgever en enkele betrokkenen) de RA-adviseurs.
- C. De adviseurs bepalen in overleg met het Secretariaat van ArbitrArch het bedrag van het te betalen depot (bij dit project voor rekening van de opdrachtgever, RCE) en (binnen het RA-reglement) de exacte procedure en een tijdschema voor het verdere verloop van de 'RA-procedure'. Hierin wordt in elk geval rekening gehouden met een mondelinge behandeling.
- D. Het Secretariaat van ArbitrArch geeft iedere vertegenwoordiger/contactpersoon en de adviseurs een unieke toegangscode tot het beveiligde internet platform.
- E. De contactpersoon van de betrokken participerende partij zet de visienota met bijlagen (achterliggende stukken) op het beveiligde internet platform.
- F. De adviseurs laten zo spoedig mogelijk na kennisname van de stukken aan de contactpersonen weten of naar hun mening (A) andere belanghebbenden betrokken moeten worden en (B) nog stukken aan het dossier moeten worden toegevoegd.
  - Deze eventuele andere belanghebbenden worden, na overleg met de participerende partijen, benaderd door de meest gerede partij, echter pas na overleg met de contactpersoon van de overheid.
  - Partijen kunnen ook bij het samenstellen van nieuwe documenten die ge-upload moeten worden gebruikmaken van de projectmedewerker
- G. De adviseurs stellen een tijdschema vast voor verder verloop van de 'Raadgevend Advies (RA)-procedure'. Hierin wordt in elk geval rekening gehouden met een mondelinge behandeling. Bij een mondelinge behandeling zijn behalve de RA adviseurs en vertegenwoordigers van de betrokkenen ook (in overleg met partijen) andere personen (deskundigen) aanwezig.
- H. Eventuele aanvullende stukken voor de mondelinge behandeling moeten door de contactpersonen van de participerende partijen maximaal 14 dagen voor de mondelinge behandeling aan het dossier en de dossierlijst worden toegevoegd.



- I. Wanneer een participerende partij bij de mondelinge behandeling getuigen wil doen horen moet tenminste veertien dagen voorafgaande aan de dag van de mondelinge behandeling schriftelijk zijn bekend gemaakt (i) welke getuigen zullen verschijnen en (ii) wat zij kunnen verklaren.
- J. Tijdens de mondelinge behandeling geven de adviseurs veelal (als zij constateren dat er waarschijnlijk voldoende gegevens beschikbaar zijn) een voorlopig advies. Indien alle partijen akkoord gaan met het voorlopig advies wordt dit het definitieve advies. Indien tijdens de mondelinge behandeling blijkt dat niet alle gegevens, standpunten en/of argumenten zijn verstrekt en verder onderzoek noodzakelijk is wordt het proces vervolgd.

## Colofon

Over gemeenten, archeologie en ruimtelijke ordening  
Een onderzoek naar de belangenafweging rond archeologie bij gemeenten

Dr. J. Bazelmans, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Drs. M.H. Wispelwey, Convent van Gemeentelijk Archeologen

Convent van Gemeentelijke Archeologen  
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Amersfoort, 26 april 2021

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Postbus 1600  
3800 BP Amersfoort  
[info@cultureelerfgoed.nl](mailto:info@cultureelerfgoed.nl)  
[www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)