

CONCEPT

Ruimte voor archeologie

Themaveldrapportages evaluatie Wamz



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

CONCEPT

Ruimte voor archeologie

Themaveldrapportages evaluatie Wamz

Opdrachtgever

Ministerie van OCenW

Auteurs

Geurt Keers

Hans van der Reijden

Hans van Rossum

Uitgave

juli 2011

Rapportnummer

P18090

Inhoud

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Evaluatie	1
1.2	Opzet evaluatie	2
1.3	Plan van aanpak	3
Hoofdstuk 2	De praktijk van de ruimtelijke ordening	5
2.1	Archeologie in de gemeentelijke ruimtelijke ordening	6
2.2	De MER als instrument	19
2.3	Provincies	20
Hoofdstuk 3	De financiële kaders	27
3.1	Bestuurslasten	28
3.2	Het principe van de verstoorder betaalt	32
3.3	Excessieve kostenregeling	40
3.4	Toevalsvondsten	52
3.5	Omvang van de geldstromen	53
3.6	Ten slotte	59
Hoofdstuk 4	Archeologie als bedrijfstak	61
4.1	Ontwikkeling archeologisch bestel	61
4.2	Hoe zit de markt in elkaar?	63
4.3	Kwaliteitszorg	74
4.4	Handhaving en toezicht	78
Hoofdstuk 5	De archeologische infrastructuur	81
5.1	Informatievoorziening	81
5.2	Archeologische depots	84
5.3	Wetenschappelijk en maatschappelijk vervolg	88
5.4	Beheer van het bodemarchief	92
5.5	Amateurs binnen een geprofessionaliseerde markt	94

Bijlagen

Bijlage 1	Partijen in de archeologie	101
Bijlage 2	Malta en de Wamz	104
Bijlage 3	Cyclus van Archeologische Monumentenzorg	106
Bijlage 4	Toezeggingen	108
Bijlage 5	Namenlijst respondenten	109
Bijlage 6	Vragenlijst enquête beroepsgroep	111
Bijlage 7	Quick scan bestemmingsplannen en MER	121
Bijlage 8	Vragenlijst provincies	126
Bijlage 9	Beleidsdocumenten provincies	130
Bijlage 10	Bronnenonderzoek financiën archeologie	132
Bijlage 11	Informatievragen van gemeenten voor rijksbijdrage	135
Bijlage 12	Opbouw en capaciteit in de archeologische bedrijfstak	137
Bijlage 13	Internationaal perspectief	141
Bijlage 14	Literatuur	146

Hoofdstuk 1

Inleiding

De Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) en het Besluit archeologische monumentenzorg (Bamz) zijn in september 2007 door de Tweede Kamer aangenomen. Hiermee kreeg het Verdrag van Malta (1992) een formele uitwerking in de Nederlandse wetgeving.

De kern van het Verdrag van Malta is behoud van het archeologisch bodemarchief ter plekke ('in situ') en het principe dat de verstoorder van het bodemarchief betaalt. In Nederland is de Wet op de archeologische monumentenzorg gekoppeld aan de ruimtelijke ordening. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen moet eerst gekeken worden welke archeologische waarden er zijn en hoe deze tegen verstoring kunnen worden beschermd. Als preventie niet mogelijk blijkt, dan pas moet er worden opgegraven (behoud 'ex situ').

1.1 Evaluatie

Bij de invoering van de Wet op de archeologische monumentenzorg in september 2007 heeft de minister aan de Tweede Kamer toegezegd de wet (inclusief het uitwerkingsbesluit) te evalueren. Dat is als artikel in de wet opgenomen: "de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zendt binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk."¹

Bijna vier jaar geleden werd de wet ingevoerd. In opdracht van het Ministerie van OCW heeft RIGO Research en Advies een evaluatieonderzoek uitgevoerd in de periode van december 2010 tot en met juni 2011. Het evaluatieonderzoek dient om de werking van de wet in de praktijk te volgen en deze af te zetten tegen de beoogde effecten van de wet zoals o.a. verwoord in de Memorie van Toelichting behorende bij deze wet. Het onderzoek biedt daarmee een beeld van doelrealisatie: wat waren de beoogde doelen en zijn deze al dan niet gehaald?

Het archeologische krachtenveld is opgebouwd uit diverse partijen met verschillende en vaak tegengestelde deelbelangen. Bij de beantwoording van de evaluatievragen is het van belang duidelijk de partijen en rollen te benoemen.²

De resultaten van de evaluatie kunnen aanleiding zijn voor de minister om het beleid bij te stellen. De opvolgende bewindspersonen hebben vanaf de invoering van de wet in overleg met de beide Kamers en in reactie op adviesorganen verschillende verwachtingen over de resultaten van de evaluatie uitgesproken (zie Bijlage 4). De gedane toezeggingen zijn in de evaluatie betrokken.

¹ Artikel IVA van de Wet op de archeologische monumentenzorg.

² In 5.5Bijlage 1 staan de partijen in de archeologie beschreven. In 5.5Bijlage 2 is de verwerking van het verdrag van Malta in de Nederlandse wetgeving opgenomen. 5.5Bijlage 3 gaat in op de cyclus van de archeologische monumentenzorg (AMZ-cyclus).

1.2 Opzet evaluatie

De kern van het nieuwe stelsel is een betere bescherming van archeologische waarden. De hoofdvraag van het evaluatieonderzoek is dan ook of door de invoering van de Wamz en het Bamz de bescherming van archeologische waarden is verbeterd en of dat op een effectieve wijze is gebeurd. En om het algemene doel van het Verdrag van Malta aan te halen: kan het bodemarchief daardoor beter dienst doen als bron van het gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie?

Het algemene hoofddoel is door de wetgever uitgewerkt in vier soorten maatregelen: de inpassing in de ruimtelijke regelgeving, een toegespitst financieel kader, de liberalisering van de archeologische praktijk met een interne kwaliteitsregulering en door maatregelen op het gebied van de archeologische infrastructuur. Dat zijn de vier kolommen in wetgeving en praktijk om het hoofddoel te bereiken.

In het onderzoek onderscheiden we die kolommen als vier ‘themavelden’ die relatief autonoom zijn en toch moeten bijdragen aan het overkoepelende belang van het behoud van het archeologisch bodemarchief. In de volgende vier hoofdstukken wordt verslag gedaan van de onderzoeksresultaten op de vier onderscheiden themavelden.

1. Het eerste themaveld betreft **de praktijk van de ruimtelijke ordening**. Hoe heeft de archeologische doelstelling inhoud gekregen in de praktijk van de ruimtelijke ordening? Hieronder vallen de kwantitatieve en kwalitatieve uitwerking in bestemmingsplannen, milieueffectrapportages, eventuele attentiegebieden en zo meer. Vervolgens is het de vraag welk effect dat heeft gehad op het bodemarchief. Leidt dat nu tot meer behoud in situ, opgravingen of verandering van ingrepen? (Hoofdstuk 2)
2. In het tweede themaveld gaat het om **de financiële kaders**. De ‘verstoorder betaalt’ is de hoofdlijn. Er zijn vangnetten geplaatst om excessieve kosten te verminderen. Hoe zijn de financiële kaders voor de zorg voor het archeologische erfgoed toegepast? Hoe zijn de kosten over de verschillende verstoorders verdeeld en hoe zijn deze gedekt? Welk beroep is gedaan op compensatie voor excessieve kosten en kosten voor toevalstreffers en door wie? (Hoofdstuk 3)
3. De liberalisering van **de archeologische bedrijfstak** is het derde themaveld. De introductie van de archeologische doelstelling bij bouwinitiatieven riep een grote vraag op naar archeologische expertise. Daardoor groeide een professionele marktsector in de archeologie, mogelijk gemaakt door de liberalisering van het vergunningenstelsel voor opgravingen en de vraag naar archeologische expertise bij verstoorders en overheden. Hoe werkt de markt voor archeologisch onderzoek en opgravingen en hoe ontwikkelt het interne kwaliteitsstelsel zich? (Hoofdstuk 4)
4. Met de groeispurt in archeologische productie was het van belang **de archeologische infrastructuur** te versterken. Is dat door de wettelijke maatregelen bereikt? Hoe zit dat met de verschillende onderdelen: 1) de informatievoorziening voor de beschrijving en presentatie van archeologisch materiaal, 2) de depots met het eigendom van de vondsten die overgingen naar de lagere overheden, 3) hoe staat het met het maatschappelijke en wetenschappelijke vervolg van de archeologische monumentenzorg en 4) is er sprake van behoud van het bodemarchief als er sluipende degradatie in de bodem plaatsvindt? Welke maatregelen zijn genomen? (Hoofdstuk 5)

De archeologische monumentenzorg heeft vele facetten. In het bestek van deze evaluatie kunnen niet alle aspecten van de archeologie worden belicht. Zo blijft de maritieme archeologie goeddeels buiten beschouwing. We realiseren ons dat dat een beperking is van deze evaluatie.

1.3 Plan van aanpak

1.3.1 Onderzoeksmethode

De evaluatie van een wettelijk instrument heeft een tweeledige doelstelling. Enerzijds wordt een beeld gewenst van de uitvoeringspraktijk. Anderzijds is een meer kwalitatief inzicht gewenst in de mate waarin de wetgeving aan haar inhoudelijke doelstellingen beantwoordt (i.c. verbetering van de archeologische waarden). De evaluatieopgave is door de opdrachtgever geoperationaliseerd in een uitgebreide reeks vragen voor elk van de vier onderscheiden themavelden.

Bij de beantwoording van deze vragen zijn we begonnen met de beschikbare bronnen in de literatuur of al uitgevoerd onderzoek en wanneer die gegevens voor de beantwoording van de vragen hiaten vertonen of niet meer actueel zijn, is overgestapt naar de volgende informatiebron. Het moge duidelijk zijn dat we de informatiebronnen in een oplopende zwaartereeks toepassen: van gegevens die gemakkelijk beschikbaar zijn naar gegevens die door eigen onderzoek boven tafel moeten worden gehaald. Van belang is dat we een evaluatie uitvoeren van de huidige stand van zaken. Dat vraagt om actuele kennis. Bestaande studies (literatuur) zijn dan al snel verouderd. Daarom is de opzet gekozen om via recente literatuur, data-analyse, interviews en een enquête onder de beroepsgroep een actueel inzicht in de uitvoeringspraktijk en de doelrealisatie te krijgen.

Op de vier themavelden worden de volgende informatiebronnen toegepast, al is het niet voor alle themavelden in dezelfde mate:

1. Deskresearch:

- Op basis van beschikbare onderzoeksresultaten en literatuur; door de opdrachtgever is al voorwerk gedaan door een opgave van relevante literatuur die door RIGO verder is aangevuld met gemeentelijke en provinciale archeologienota's.

2. Interviews³:

- Interviews met stakeholders (gemeenten, bedrijfsleven, provincies) om gericht informatie te verzamelen over de ruimtelijke praktijk, de kostentoedeling, de liberalisering en kwaliteitsregulering en de infrastructuur;
- Een interviewronde (deels telefonisch) onder sleutelfiguren om meer te weten te komen over de door de Wamz veroorzaakte veranderingen in het krachtenveld;
- Interviews (telefonisch) onder archeologiespecialisten van gemeenten en provincies om de doorwerking van archeologie in de planvorming én in de uitvoering te bepalen;
- Expertmeetings (één voor deponeringshouders en depotbeheerders en één voor amateurarcheologen) om de gestelde vragen vanuit de praktijk te beantwoorden én om de betrokkenheid van het veld bij de evaluatie te vergroten.

3. Dataverzameling en data-analyse:

- De opgeslagen informatie in het kader van de uitvoeringspraktijk. We hebben de beschikbare financiële gegevens, de rapportages, het verloop van de vergunningverlening en monitorgegevens gebruikt, waaronder de geanonimiseerde monitorgegevens van de Erfgoedinspectie en ARCHIS;
- De digitaal beschikbare informatie over bestemmingsplannen.

³ Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen bijlage 5.

4. Aanvullend onderzoek:

- Een internetenquête⁴ onder de beroepsgroep van professionals in de archeologie om de archeologie als bedrijfstak in beeld te krijgen naar capaciteit en arbeidsomstandigheden, opdrachtsituatie en de veranderingen in de beroepspraktijk. Verder is de enquête gebruikt om de meningen te peilen over de knelpunten en de betrokkenen zelf met oplossingsrichtingen te laten komen. Er hebben 340 professionals een enquête (eenmalig) ingevuld en dat is bij een beroepsgroep van rond de 1000 professionals voldoende om betrouwbare uitspraken voor het totaal te doen.

Literatuurstudie en interviews komen op alle themavelden voor en deze werkzaamheden zijn op elkaar afgestemd naar vraagstelling. Elk themaveld is uitgewerkt naar de specifieke aanpak, werkwijzen en de relevante onderzoeksgegevens. Ieder themaveld kent een afzonderlijk hoofdstuk waar in de inleiding de onderzoeksmethode nader is aangegeven.

Beperkingen van de methode

De gekozen onderzoeksmethode maar ook de beperkte beschikbaarheid van actuele gegevens zorgen er voor dat voor een aantal deelvragen enkel kwalitatieve uitspraken gedaan kunnen worden. Deze kwalitatieve gegevens geven weliswaar een recent beeld maar er bleken niet altijd genoeg harde gegevens voorhanden om kwalitatieve uitkomsten te toetsen. De in het kader van dit onderzoek geplande eigen onderzoeksactiviteiten maakten het niet altijd mogelijk om kwantitatief onderbouwde uitspraken te kunnen doen. Dit geldt in het bijzonder voor:

- de kwalitatieve uitwerking van de archeologiedoelstelling in bestemmingsplannen en milieueffectrapportages.
- De bereikte resultaten in termen van behoud in situ of planaanpassingen voor Nederland als geheel.
- De omvang en de kosten van onderscheiden vormen van archeologisch onderzoek en de toegepaste ruimtelijke planprocedures. De werkelijkheid is dat deze sector wel vormen van monitoring en registratie kent maar alleen – en met de nodige beperkingen - voor zover functioneel binnen de archeologische opgave. Een kwantitatief overzicht van kosten, capaciteit en productie is niet beschikbaar waardoor de evaluatie in dat opzicht beperkt blijft tot meer kwalitatieve inzichten en ramingen van de archeologische bedrijfstak.

1.3.2 Betrokkenheid van het veld

RIGO Research en Advies is onafhankelijk in de zin dat het bureau geen positie inneemt in het archeologisch werkveld. Maar naast onafhankelijkheid is er ook de nodige bekendheid en vertrouwde met het reilen en zeilen van de archeologiesector vereist om de evaluatie tot een goed einde te brengen. In de begeleidingscommissie voor deze evaluatie zijn de verschillende geledingen in de archeologie vertegenwoordigd. Verder was de archeoloog Joris Aarts voor de onderzoekers beschikbaar om als deskundig sparringpartner op te treden. Daarnaast is de betrokkenheid van het veld vormgegeven in twee zogeheten veldbijeenkomsten. Onder voorzitterschap van professor Nico Nelissen zijn in de eerste veldbijeenkomst van 18 februari 2011 de eerste verwachtingen van de evaluatie besproken met een brede vertegenwoordiging van professionals in de archeologie en andere belanghebbende partijen. In de tweede veldbijeenkomst van 9 juni stonden de eerste resultaten van de evaluatie op de agenda.

⁴ De vragenlijst staat in 5.5Bijlage 6.

Hoofdstuk 2

De praktijk van de ruimtelijke ordening

Hoe heeft de archeologische doelstelling inhoud gekregen in de praktijk van de ruimtelijke ordening? Hieronder valt de kwantitatieve en kwalitatieve uitwerking in bestemmingsplannen, milieueffectrapportages en attentiegebieden. Vervolgens is het de vraag welk effect dat heeft gehad op het bodemarchief. Leidt dat nu tot meer behoud in situ, opgravingen of verandering van ingrepen?

Bij de implementatie van het Verdrag van Malta in Nederland is ervoor gekozen om aan te sluiten bij het systeem van de ruimtelijke ordening. Hierdoor is een belangrijke rol voor gemeenten ontstaan. In de interimperiode (1992-2007) speelden de provincies een prominentere rol. De provincies maakten (evenals de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek) archeologische monumentenkaarten. Daarnaast namen provincies archeologie op in streekplannen en toetsten bestemmingsplannen daarop.

Om invulling te geven aan de doelen van Malta worden verscheidene maatregelen genomen en instrumenten ingezet. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen moet eerst gekeken worden welke archeologische waarden er zijn. Als deze als waardevol worden geselecteerd, is vervolgens de vraag hoe deze tegen verstoring kunnen worden beschermd. Als preventie niet mogelijk blijkt, dan pas moet er worden opgegraven (behoud 'ex situ').

De Directie Cultureel Erfgoed (DCE) heeft gevraagd om een evaluatie te doen naar de inpassing van archeologie in de procedures in de ruimtelijke ordening. Hierbij is gevraagd de volgende vier instrumenten te evalueren:

- Aanpassen van (op)nieuw vast te stellen bestemmingsplannen
- Mogelijkheid voor provincies om attentiegebieden aan te wijzen
- Aansluiting bij Ontgrondingenwet
- Aanpassing Wet milieubeheer

Structuur en methode

De ruimtelijke ordening is in Nederland georganiseerd naar gemeenten, provincies en Rijk. De inpassing van archeologie in de ruimtelijke ordening vindt vooral plaats in de beleidspraktijk van gemeenten en provincies. Dit is de reden dat de beleidscontext van deze overheidsorganen als leidraad wordt genomen in de structuur van dit hoofdstuk en de onderzoeksmethode.

	Onderzoeksvraag	Methode
Gemeenten (par 2.1)	Aanpassen van (op)nieuw vast te stellen bestemmingsplannen	Quick scan bestemmingsplannen Literatuuronderzoek Interviews gemeenten, steunpunten en projectontwikkelaars Enquête beroepsgroep
MER (par 2.2)	Aanpassing Wet milieubeheer	Documentanalyse beleidsplannen Interview commissie MER
Provincies (par 2.3)	Mogelijkheid voor provincies om attentiegebieden aan te wijzen Aansluiting bij Ontgrondingenwet	Interviews provincies Documentanalyse

Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek naar de huidige praktijk van de implementatie van archeologie binnen de ruimtelijke ordening dient een zo actueel mogelijk beeld te geven. Omdat literatuur maar in beperkte mate een recent beeld geeft, is er voor gekozen om ook zelf onderzoek te doen. Het gaat hier om interviews en een enquête onder de beroepsgroep. Deze kwalitatieve gegevens geven weliswaar een recent beeld, maar er bleken niet altijd harde gegevens voorhanden om conclusies uit interviews en enquêtes te toetsen. In de opzet van het onderzoek zijn wel korte studies voorzien naar de inhoud van beleidsdocumenten en bestemmingsplannen. Deze studies zijn echter niet voldoende diepgravend om bijvoorbeeld uitspraken te doen over de kwalitatieve uitwerking in bestemmingsplannen en milieueffectrapportages.

2.1 Archeologie in de gemeentelijke ruimtelijke ordening

Binnen de ruimtelijke ordening in Nederland speelt de gemeente een cruciale rol. Voor de archeologie geldt nu hetzelfde. De Monumentenwet biedt gemeenten beleidsruimte om, binnen de kaders van rijks- en provinciaal beleid, naar eigen behoefte financieel en beleidsmatig invulling te geven aan de archeologische monumentenzorg.

In de voorbereidingsfase van een nieuw bestemmingsplan dient een gemeente nu onderzoek te laten uitvoeren en aan te geven welke conclusies de gemeente daaraan verbindt. Dit kan bij consoliderende bestemmingsplannen een bureaustudie zijn; in veel andere gevallen inventariserend onderzoek. De onderzoeksresultaten worden vertaald in het bestemmingsplan.

Indien er sprake is van archeologische waarden die als waardevol worden aangemerkt heeft de gemeente verschillende mogelijkheden. In de eerste plaats kan de gemeente bestemmingen kiezen die goed samengaan met de archeologische waarden. Ten tweede kan de gemeente vrijstellingsnormen en voorschriften aan vergunning of ontheffing opnemen in het bestemmingsplan. Ten slotte kan een gemeente ook afzien van verdere planvorming.

2.1.1 Archeologiebeleid binnen gemeenten: de stand van zaken

Om besluiten te kunnen nemen over archeologie is het praktisch als een gemeente vooraf haar archeologiebeleid door de raad heeft laten vaststellen in een archeologienota in combinatie met een archeologische verwachtingswaardekaart en een beleidsadvieskaart. Een vastgesteld beleid voor archeologie is echter niet verplicht. Wel zijn gemeenten verplicht om voorschriften in het bestemmingsplan op te nemen en hiervoor onderzoek te doen. Het (nieuwe) bestemmingsplan en het vergunningenstelsel kunnen dus voldoen aan de nieuwe wetgeving, terwijl er niet of nauwelijks gemeentelijk beleid is vastgesteld.

Gemeenten maken (steeds vaker) een dergelijk specifiek beleidskader archeologie. Dit is overigens geen nieuw fenomeen. Een deel van de gemeenten (met name de grotere en gemeenten waar archeologie van relatief groot belang is) had al gedurende langere tijd een archeologisch beleidskader, al of niet onder de noemer van cultuurhistorie.

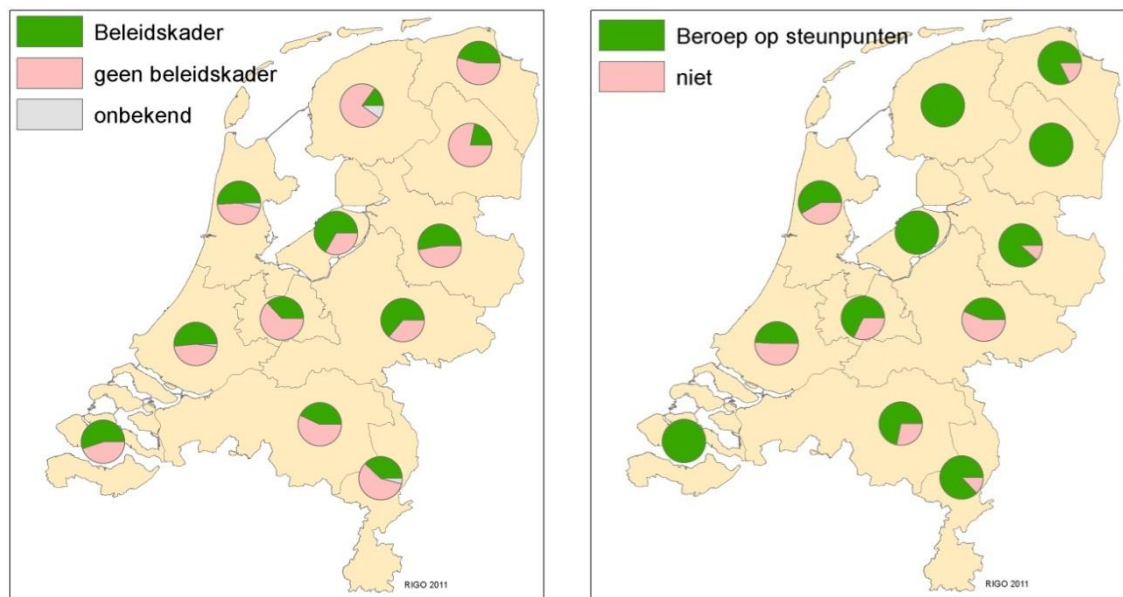
Het doel van een archeologienota is om binnen de kaders van de Monumentenwet een eigen gemeentelijk archeologiebeleid te ontwikkelen en concretiseren. De gemeente streeft daarbij naar een juiste balans tussen het provinciale en rijksbeleid inzake archeologie en de eigen invulling daarvan, via het behoud van representatieve delen van het historische landschap en de archeologische vindplaatsen die daarin verborgen liggen. Dat betekent ook dat de invulling van het archeologiebeleid nauw verweven is met de eigen ruimtelijke ambities van de gemeente en met andere beleidsvoornemens op het gebied van ruimtelijke ordening, infrastructuur, land-

bouw, cultuur, erfgoed/monumenten en toerisme.⁵

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat zeker niet alle gemeenten een vastgesteld archeologiebeleidskader hebben. Zo komt uit de Monitor van de Erfgoedinspectie naar voren dat minder dan de helft (47%) van de gemeenten die de vragenlijst beantwoord hebben, aangeeft een vastgesteld beleid voor archeologie te hebben, of erfgoedbeleid waarin aandacht besteed wordt aan archeologie. Ook eerder onderzoek uit 2008 van Haskoning⁶ en een recent onderzoek van Niels van de Kamer (2010)⁷ tonen aan dat een groot deel van de gemeenten (nog) geen beleid heeft vastgesteld.

Een analyse van de enquêtes die de Erfgoedinspectie in 2010 onder gemeenten heeft gehouden geeft aan dat grotere gemeenten doorgaans wel een beleidskader hebben vastgesteld. Anderzijds is ook te zien dat er verschillen zijn tussen provincies. In de provincies Friesland en Drenthe is het aandeel relatief laag. Dit wordt mede verklaard door het feit dat Friese en Drentse gemeenten op dit moment op het terrein van het archeologiebeleid nauw samenwerken met de provincie dan wel de provinciale steunpunten. In de gemeentelijke beleidspraktijk krijgt het provinciaal archeologiebeleid doorwerking. In Drenthe is er wel de toezegging/intentie bij gemeenten om te zorgen voor structurele eigen archeologische deskundigheid. In figuur 2-1 is te zien dat provincies waar relatief weinig gemeenten een beleidskader hebben vastgesteld juist meer gemeenten een beroep doen op de provinciale steunpunten.

Figuur 2-1 Aandeel gemeenten met vastgesteld beleidskader en aandeel dat een beroep doet op provinciale steunpunten



Bron: Monitor Monumenten en Archeologie 2009/2010; Erfgoed inspectie; bewerking data RIGO

⁵ *Voorbeeldbeleidsplan Gemeentelijke Archeologische Monumentenzorg*, geactualiseerde versie 2.0 (2009), CGA, Amersfoort, februari 2009.

⁶ *Evaluatie cultuurhistorie in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen*, Royal Haskoning, 9 december 2008.

⁷ *Dromen en Daden: keuzes en afwegingen ten aanzien van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke planvorming*, Master thesis Planologie Universiteit Utrecht, N. van de Kamer 2010.

Uit interviews komt naar voren dat de vraag of een gemeente een vastgesteld beleidskader heeft niet alleen samenhangt met de omvang/capaciteit van de gemeente maar ook met de mate waarin bijvoorbeeld de provincie haar daarin ondersteunt. Ook vanuit de steunpunten en het Convent van Gemeentelijk Archeologen (CGA) worden gemeenten bijgestaan. Zo heeft het CGA een voorbeeldbeleidsplan laten ontwikkelen in samenwerking met de VNG voor de gemeentelijke archeologische monumentenzorg. Gemeenten kiezen er ook voor om samen met andere gemeenten een beleidskader te ontwikkelen. Hierdoor kunnen zowel de krachten worden gebundeld als inhoudelijke afstemming worden bereikt.

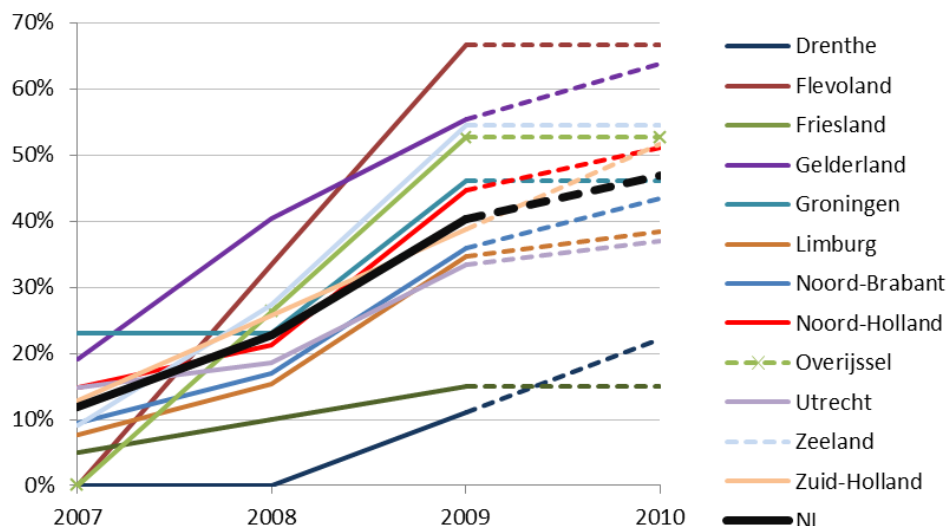
Gemeenten maken gezamenlijk één archeologienota

De gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg hebben één archeologienota opgesteld. Op deze manier beschermen de gemeenten samen hun 'bodemarchief'. De gemeenten hebben landschappelijk, cultuurhistorisch en geologisch veel overeenkomsten en hebben zich verbonden in het 'Pact van Duivenvoorde', dat zich inzet voor behoud van de cultuurhistorische waarden van het pactgebied. Bij de nota hoort ook een kaart, die aangeeft waar bepaalde archeologische waarden zich bevinden. Hierdoor kunnen al in een vroeg stadium van het planvormingsproces en ruimtelijke ontwikkelingen de archeologische waarden worden ingeschat. (www.gemeenten.nu; 21-10-2008)

Sinds 2007 stellen steeds meer gemeenten een beleidskader archeologie vast, al of niet gezamenlijk met andere gemeenten (figuur 2-2). In de monitor van de Erfgoedinspectie gaf 37% van de gemeenten met beleid aan dit in 2009 te hebben vastgesteld, 15% gaf aan dat in 2010 te zullen doen. Ook uit de interviews met provincies en de NVAO blijkt dat steeds meer gemeenten een archeologiebeleid vaststellen.

Voor deze evaluatie hebben in mei 2011 interviews plaatsgevonden met elf gemeenten (zie Tabel 2-1). Zes van deze elf gemeenten hebben in de afgelopen jaren een beleidsplan vastgesteld, drie zijn daar op dit moment mee bezig. Dit illustreert het feit dat het gemeentelijke archeologiebeleid nog volop in ontwikkeling is.

Figuur 2-2 Aandeel gemeenten met een vastgesteld beleidskader naar jaar vaststelling*



Bron: Monitor Monumenten en Archeologie 2009/2010; Erfgoedinspectie; bewerking data RIGO; *Voor het jaar 2010 gaat het om de verwachte vaststelling door de gemeente.

Tabel 2-1 Aanwezigheid beleidskader en verwachtingswaardekaart in 11 gemeenten; mei 2011

Gemeente	Beleidskader	Verwachtingswaardekaart
Den Helder	Ja	Eigen kaart
<i>Beleid staat in de beleidsnota Cultuurhistorische waarden. Per gebied is een archeologie-regiem opgenomen. Indien het regiem het vereist, wordt een onderzoek gedaan.</i>		
Het Bildt	Ja	Provincie + IKAW
<i>Ja, er is een gemeentelijke archeologienota opgesteld in 2010 en een Bestemmingsplan Buitengebied (ook in 2010) waarin afspraken m.b.t. archeologie zijn opgenomen. Er zijn verder nog geen specifieke maatregelen uit voortgekomen.</i>		
Zandvoort	Ja	Eigen + Provincie
<i>De gemeente Zandvoort heeft een archeologienota, maar sinds eind 2010 is er de Erfgoedverordening Zandvoort waarin bepalingen staan opgenomen over de instandhouding van archeologische terreinen en bepalingen over opgravingen en begeleiding.</i>		
Delfzijl	Ja met andere gemeenten	Eigen kaart
<i>Er is in 2009 een nota + waardenkaart vastgesteld, samen met 6 andere gemeenten. Dit beleid is strikter dan voorheen, waardoor er nu bijvoorbeeld meer bureauonderzoek wordt gedaan wanneer er gebouwd gaat worden.</i>		
Eemsmond	Ja met andere gemeenten	Eigen Kaart
<i>Samen met de andere zes gemeenten in de omgeving van Eemsmond is archeologiebeleid opgesteld, inclusief een archeologische waardenkaart. In 2009 is dit beleid vastgesteld. Hieruit is onder meer voortgekomen dat het archeologiebeleid vertaald is in de bestemmingsplannen.</i>		
Veere	Ja met andere gemeenten	Eigen kaart
<i>Samen met de andere twee gemeenten van Walcheren (Vlissingen en Middelburg) is een archeologienota opgesteld. De eerste versie is in 2006 opgesteld, na 2 jaar is deze geëvalueerd. In 2009 is de nieuwe nota vastgesteld. Hieruit is onder meer voortgekomen dat het archeologiebeleid vertaald is in de bestemmingsplannen.</i>		
Coevorden	In ontwikkeling	Eigen kaart
<i>Eigen beleid is in ontwikkeling. Volgens de cultuurnota uit 2007 had dat al moeten gebeuren, maar er was geen capaciteit voor. Nu is er sinds januari 2010 een beleidsmedewerker cultuurhistorie, die is ermee aan de slag gegaan. Tot nu toe werkte de gemeente op basis van het provinciaal beleid. Dat wordt specifiek.</i>		
Goes	In ontwikkeling gezamenlijk	Eigen kaart
<i>In ontwikkeling: De gemeente Goes is samen met zes andere gemeenten in de omgeving bezig met het opstellen van archeologiebeleid, inclusief een archeologische waardenkaart. Dit beleid wordt aan het einde van 2011 vastgesteld.</i>		
Hoogeveen	In ontwikkeling	Eigen kaart
<i>Eigen beleid is er nog niet, maar binnenkort wordt een traject gestart om dat te gaan ontwikkelen. Er was geen capaciteit voor. Men wil archeologie, cultuurhistorie en landschappelijke waarden meer aan elkaar verbinden. Ook specifiekere en beter onderbouwde keuzes maken op het gebied van archeologie.</i>		
Wieringermeer	Nee	Steunpunt
<i>geen</i>		
Franekeradeel	Nee, beleid provincie	Provincie
<i>De gemeente Franekeradeel werkt conform het beleid van de provincie Friesland en heeft geen eigen gemeentelijk beleid betreffende archeologie vastgesteld.</i>		

Bron: Interviews gemeenten RIGO, mei 2011

Gemeentelijke archeologische verwachtingswaardekaarten

Voor het behoud van het bodemarchief is kennis over dat bodemarchief van groot belang, zodat bij een bodemversturende ingreep zo goed en zo vroeg mogelijk rekening wordt gehouden met de (mogelijke) aanwezigheid van archeologische waarden in de bodem. In de praktijk van de ruimtelijke ordening wordt daarom gebruikgemaakt van verwachtingswaardekaarten. Op landelijk niveau is kennis over het bodemarchief onder meer vastgelegd in de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden (IKAW) en de Archeologische Monumentenkaart (AMK). Gemeenten kunnen echter ook gebruikmaken van hun eigen verwachtingswaardekaarten. Deze kaarten kunnen ook ontwikkeld worden voor een groep van gemeenten.

Provincies stimuleren en ondersteunen gemeenten actief om archeologische verwachtingswaardekaarten en daaruit voortvloeiende beleidskaarten te maken. Ongeveer de helft van de provincies heeft daartoe een subsidieregeling opgezet.

Tabel 2-2 Beschikking kaart archeologische verwachtingswaarden

	Wel	Niet	Totaal
Alle gemeenten	54%	46%	100%
Met beleidskader	71%	29%	100%
Zonder beleidskader	39%	61%	100%

Bron: Monitor Monumenten en Archeologie Erfgoedinspectie; 2009/2010; bewerking data RIGO

Er zijn wel verschillen tussen de provincies als het gaat om inhoudelijke afstemming met de gemeenten bij de totstandkoming van gemeentelijke beleidskaarten. De meeste provincies subsidiëren enkel of brengen kennis in via de steunpunten. In twee provincies is de invloed van de provincie groter (Friesland, Drenthe). Hier worden de gemeentelijke verwachtingswaardekaarten gezamenlijk met de provincie gemaakt. Het maken van een verwachtingswaardekaart gaat in veel gemeenten samen met het opstellen van een beleidskaart en beleidskader.

In 2010 gaf 54% van de gemeenten aan over minstens één archeologische verwachtingswaardekaart te beschikken (Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010). Bij gemeenten met een vastgesteld beleidskader archeologie was dit aandeel hoger (71%). Het is echter niet geheel zeker of 'beschikken over' ook gelijk staat aan een eigen kaart anders dan de AMK- of IKAW- of provinciale verwachtingswaardekaart. Uit de voor deze evaluatie uitgevoerde *Quick scan archeologie in bestemmingsplannen* bleek dat bij 35% van de (recente) bestemmingsplannen is verwezen naar een eigen gemeentelijke archeologische waardenkaart. Een belangrijk deel van de gemeenten is dus nog steeds voor een groot deel afhankelijk van andere bronnen om kennis te verkrijgen van het bodemarchief. Net als bij de archeologiebeleidsplannen lijkt er een ontwikkeling gaande waarbij steeds meer gemeenten een eigen verwachtingswaardekaart (al of niet in samenwerking met andere gemeenten) aan het samenstellen zijn.

2.1.2 Doorwerking archeologisch belang in bestemmingsplannen

De aandacht voor archeologie in bestemmingsplannen is niet nieuw. Het is een van de onderwerpen naast bijvoorbeeld milieuaspecten die een kader vormen binnen de planontwikkeling. Wel van recente datum is de verplichting sinds de inwerkingtreding van de wet. De doorwerking van archeologie in bestemmingsplannen zou theoretisch 100% procent moeten zijn, in ieder geval bij nieuwe of herziene bestemmingsplannen van na 2007.

Er zijn voor zover bekend maar weinig recente studies naar de doorwerking van archeologie in bestemmingsplannen. Uit het onderzoek van Haskoning uit 2008⁸ blijkt dat 96% van de onderzochte bestemmingsplannen een cultuurhistorische paragraaf bevat waar archeologie een onderdeel van is. Men concludeert dat in 50% van de plannen geen specifieke juridische regeling aanwezig is voor cultuurhistorische aspecten.

Uit de monitor 2009-2010 van de Erfgoedinspectie blijkt dat 87% van de gemeenten in alle of sommige bestemmingsplannen archeologie heeft uitgewerkt. 32% geeft aan alle plannen te hebben uitgewerkt en 57% geeft aan sommige plannen te hebben uitgewerkt voor archeologie. De verplichting geldt alleen bij vernieuwing of herziening.

Om een recenter beeld te verkrijgen van de doorwerking van archeologie in bestemmingsplannen heeft in het kader van deze evaluatie een analyse plaatsgevonden van 100 recente bestemmingsplannen (zie ook figuur 2-3 voor de uitkomsten). Uit de analyse bleek dat recente

⁸ *Evaluatie cultuurhistorie in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen*, Royal Haskoning, 9 december 2008.

plannen voor nagenoeg 100% een archeologische paragraaf bevatten. Dit is conform de verwachting aangezien het hier om een wettelijke eis gaat. Inhoudelijk zijn er verschillen waar te nemen als het gaat om de beleidsparagraaf die is opgenomen in het plan. In het ene plan vat men het gemeentelijk vastgesteld archeologisch beleid samen en verwijst ook naar het provinciaal beleid terwijl het andere zich beperkt tot alleen een vermelding van de verplichting van archeologisch vooronderzoek. De juridische bescherming van archeologische waarden lijkt nagenoeg altijd te leiden tot het opnemen in de voorschriften. In de quick scan is geen inhoudelijk oordeel gegeven over de kwaliteit van en samenhang tussen onderzoek en mate van bescherming. Wel is er geconstateerd dat er verschillend omgegaan wordt met vrijwaringsoppervlakten.

Inbedding in vergunningstelsel

In 2009 zijn in de Monitor Erfgoedinspectie 2009-2010 vragen gesteld over het gebruikte vergunningstelsel. Na dit onderzoek is ook de Wabo in werking getreden. Er bestaan (nog) geen grootschalige onderzoeken naar het gebruik van de omgevingsvergunning ten behoeve van archeologie. De monitor van 2009 geeft een indicatie van de stand van zaken. Van de 302 gemeenten die aangeven archeologie in (alle of sommige) bestemmingsplannen te hebben opgenomen geeft 94% aan archeologische bepalingen uitgewerkt te hebben in gemeentelijke regelgeving.

Hiervan heeft 86% de bepalingen uitgewerkt in aanlegvergunningen, 73% in bouwvergunningen en 54% in sloopvergunningen. 52% van de gemeenten heeft de bepalingen in zowel aanleg-, bouw- als sloopvergunningen verwerkt. Geconcludeerd kan worden dat wanneer gemeenten archeologie opnemen in bestemmingsplannen, dit veelal verankerd wordt in het vergunningstelsel. Vooral in aanlegvergunningen worden voorschriften met betrekking tot archeologie opgenomen. Iets meer dan de helft van de gemeenten doet dit in zowel bouw-, sloop- als aanlegvergunningen.

	Bouwvergunning	Sloopvergunning	Aanlegvergunning
Ja	73%	54%	86%
Nee	17%	32%	10%
Niet aangekruist	10%	15%	4%
Totaal (n = 302)	100%	100%	100%

Bron: Monitor Monumenten en Archeologie Erfgoed inspectie; 2009/2010; bewerking data RIGO

Figuur 2-3 Quick scan archeologie in bestemmingsplannen

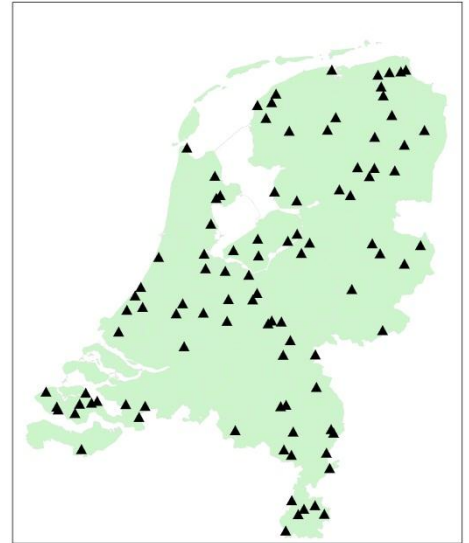
Om een actueel beeld te krijgen van de doorwerking van archeologie in bestemmingsplannen is in het kader van deze evaluatie een korte analyse gemaakt van 100 recente bestemmingsplannen. Het gaat hier om een steekproef van beschikbare digitale plannen vanaf 2008 tot heden. Er zijn zowel nieuwe plannen als herzieningen meegenomen. Van de plannen is 34% een plan voor het buitengebied en 66% binnenstedelijk.

Aan de hand van een lijst van relevante kenmerken zijn de plannen doorgelopen. Er is hierbij gelet op de archeologische paragraaf, op welke wijze vooronderzoek is gedaan en of in de voorschriften archeologie is terug te vinden (zie ook 0 voor de plankenmerken).

Op een uitzondering na is in alle onderzochte plannen een archeologische paragraaf opgenomen. De 'aandacht' voor archeologie is in nagenoeg alle plannen aanwezig. De verschillen zijn echter redelijk groot. In het ene plan vat men het gemeentelijk archeologisch beleid samen terwijl het andere slechts wijst op de verplichting van archeologisch vooronderzoek.

In het vooronderzoek voor het plan wordt bij het merendeel van de plannen (44%) alleen verwezen naar de AMK/IKAW. Bij 20% van de plannen wordt verwezen naar een provinciale kaart. Dat waren in deze steekproef de Cultuurhistorische hoofdstructuur van Zuid-Holland, Cultuurhistorische waardenkaart Noord-Holland, Friese archeologische monumentenkaart (FAMKE) en de Archeologische beleidsadvieskaart Noord-Groningen. Bij 35% van de bestemmingsplannen is verwezen naar een eigen gemeentelijke archeologische waardenkaart.

Van 23% van de plannen is uit het bestemmingsplan op te maken dat er ook veldonderzoek is verricht. Bij binnenstedelijke plannen komt dit vaker voor (28%) dan in bestemmingsplannen buitengebied (12%). Binnenstedelijke bestemmingsplannen worden doorgaans ook opgesteld in dezelfde periode als de daadwerkelijke bodemingreep. Van de bestemmingsplannen waar sprake is van een (gedeeltelijk) archeologische waardevol gebied is hier in nagenoeg alle gevallen ook regelgeving voor opgenomen.



Uitkomsten analyse (N = 98)

Paragraaf archeologie opgenomen	99%		
Gebruik van archeologische waardenkaarten			
AMK/IKAW	44%		
Provinciale kaart	20%		
Gemeentelijke archeologische kaart	35%		
Veldonderzoek binnen planproces	Buitengebied	Binnenstedelijk	totaal
ja	12%	28%	23%
nee	76%	47%	57%
onbekend	12%	25%	21%
totaal	100%	100%	100%
Regelgeving vastgelegd (specifieke bestemmingen)	Waardevol gebied	Geen arch. waarden	
ja	98%	9%	
nee	2%	91%	
totaal	100%	100%	

2.1.3 Vrijwaringsoppervlakten

Bij bodemverstoringen met een omvang kleiner dan 100 m² hoeft geen archeologisch onderzoek plaats te vinden⁹. Gemeenten mogen gemotiveerd afwijken van deze ondergrens. Uit onze quick scan van recente bestemmingsplannen kwam naar voren dat er soms verschillend wordt omgegaan met vrijstelling tot een bepaald oppervlak. Als men een vrijstellingsregeling had opgenomen, ging het meestal om een grens van 100 m², maar we zagen soms ook hogere oppervlakten genoemd.

De RCE heeft recentelijk een onderzoek ingesteld naar de effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed. De samenvatting van dit onderzoek is hieronder integraal overgenomen.¹⁰

“Door het uitvoeren van vier deelonderzoeken is inzicht verkregen in de door gemeenten en provincies gehanteerde ondergrenzen, aard en frequentie van bodemverstoringen in stads- en dorpskernen en de gevolgen hiervan voor het erfgoed in de vorm van verlies aan oppervlakte en archeologische informatie(waarde).

Uit analyse van gemeentelijke bestemmingsplannen¹¹ blijkt dat ca. twee derde van de onderzochte gemeenten gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die art. 41a biedt om eigen beleid ten aanzien van ondergrenzen te formuleren. Er blijkt een grote variatie in vrijstellingsgrenzen te worden gehanteerd, waarbij voor het buitengebied in de regel ruimere grenzen worden gehanteerd dan voor stads- en dorpskernen. Ook voor terreinen met een vastgestelde archeologische waarde (AMK-terreinen) is in veel gevallen een van de wettelijke norm afwijkende (doorgaans scherpere) ondergrens vastgesteld. Zones met een lage verwachtingswaarde zijn meestal niet als archeologische dubbelbestemming opgenomen of hebben een zeer ruime vrijstellingsgrens meegekregen (tot 17.000 m²). Als gevolg hiervan worden naast projecten op huis-, tuin- en keukenniveau ook grootschalige projecten vrijgesteld van archeologisch vooronderzoek. Dit is niet overeenkomstig de uitgangspunten van art. 41a.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat in stads- en dorpskernen naar verwachting frequent bodemverstoringende activiteiten plaatsvinden met een omvang kleiner dan 100 m². 16% van de onderzochte gemeenten heeft de vrijstellingsgrens voor stads/dorpskern aangescherpt, in de overige gevallen geldt een grens van 100 m² of meer. Hoewel art. 41a juist voor dit soort kleinschalige ingrepen bedoeld is, heeft de regel ook een schaduweffect. Kleine oppervlakten binnen stads/dorpskernen kunnen een hoge informatiewaarde hebben en zijn daarmee relatief kwetsbaar voor verstoringen. Omdat in kernen minder vaak grootschalige ontwikkelingen plaatsvinden dan in het buitengebied, kunnen juist kleinschalige onderzoeken belangrijk zijn om inzicht te krijgen in het lokale bodemarchief.

Tot slot is gebleken dat het niet mogelijk is algemene richtlijnen te formuleren ten aanzien van een acceptabele ondergrens. De mate waarin een vrijstellingsgrens en daarmee samenhangende verstoringen effect hebben op het bodemarchief is afhankelijk van de bekende en verwachte archeologische waarden en met name de omvang, aard en zeldzaamheid van complextypen. Voor een goede omgang met en beheer van het archeologisch bodemarchief zou sprake moeten zijn van maatwerk, waarbij bovengenoemde aspecten meegewogen worden bij het vaststellen van goed onderbouwde vrijstellingsgrenzen.“

⁹ Art. 41a van de gewijzigde Monumentenwet.

¹⁰ *Effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed*, RCE, T. de Groot, A. Koekelkoren, M. Lobbes, B. Smit, 18 maart 2011.

¹¹ Het gaat in genoemde onderzoek om een steekproef van 64 bestemmingsplannen stads/dorpskern van 56 gemeenten en 42 bestemmingsplannen buitengebied van 29 gemeenten.

2.1.4 De effecten op het bodemarchief

De archeologie is met de inpassing binnen de Wet ruimtelijke ordening een vast onderdeel geworden in gemeentelijke regelgeving. Er is sprake van doorwerking van archeologie in nagevoeg alle nieuwe en herziene bestemmingsplannen en er is sprake van juridische bescherming van archeologische waarden hierbinnen. Het implementeren van archeologie in de gemeentelijke regelgeving impliceert kennis van het bodemarchief en een afwegingskader.

De afgelopen jaren hebben steeds meer gemeenten een archeologische beleidskader vastgesteld, al of niet gezamenlijk met andere gemeenten. Toch is in ongeveer de helft van de gemeenten nog geen beleidskader voorhanden. Dit wil niet zeggen dat gemeenten zonder vastgesteld beleidskader enkel ad-hoc-beslissingen nemen. Gemeenten worden inhoudelijk ook geadviseerd door bureaus en provinciale steunpunten.

Kennis van het bodemarchief ten behoeve van het vaststellen van regelgeving wordt verkregen door zowel bodemonderzoek als gebruikmaken van rijks-, provinciale of gemeentelijke verwachtingswaardekaarten. Steeds meer gemeenten maken een eigen beleidskaart aan de hand waarvan een afweging gemaakt kan worden in de mate van juridische bescherming waar men voor kiest. De verankering van archeologie in (nieuwe of herziene) bestemmingsplannen is een feit. De mate waarin gekozen wordt voor juridische bescherming van het bodemarchief is per plan verschillend.

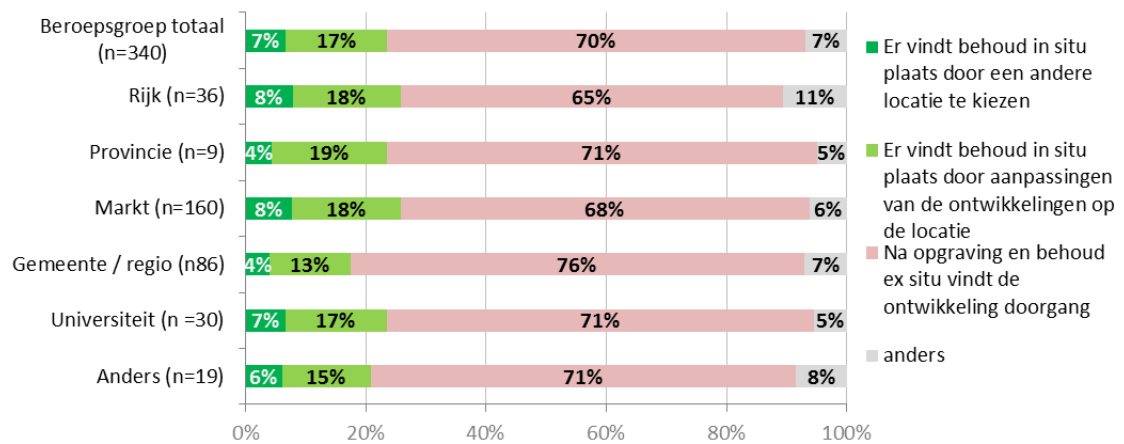
Behoud in situ of ex situ?

De mate waarin nu gekozen wordt voor behoud in situ is een belangrijk gegeven, omdat deze direct gerelateerd kan worden aan de doelstelling van Malta. Wanneer we inzicht willen hebben in hoe vaak er nu gekozen wordt voor behoud in situ is het van belang over welke situatie we het hebben. In principe gaat het om locaties waarvan bekend is dat er een hoge archeologische verwachting bestaat. Dit kan blijken uit bureauonderzoek maar ook uit vooronderzoek (proefputten/proefsleuven/booronderzoek). Uit eerder onderzoek onder grote projecten is gebleken dat reeds bekende archeologische vindplaatsen een tweemaal zo grote kans hebben als vindplaatsen die bij het begin van een inventarisatie nog niet bekend waren.¹²

Volgens de beroepsgroep wordt in de praktijk het meest gekozen voor behoud ex situ. De geënuquêteerden schatten de kans dat bij een gebied met een hoge archeologische verwachting er uiteindelijk opgegraven wordt op 70%. De kans dat er behoud in situ plaatsvindt, schat men in op 24%. Hierbij schat men de kans dat op basis van de voorkennis daadwerkelijk voor een andere locatie gekozen zal worden op 7% en de kans dat inpassing binnen het plan plaatsvindt op 17%. De inschattingen van de geënuquêteerden lijken nauwelijks te verschillen wanneer het gaat om grootschalige dan wel kleinschalige bodemverstoringen. Ook zijn er geen grote verschillen waar te nemen wanneer we kijken waar men op dit moment werkzaam is (bijvoorbeeld gemeente of adviesbureau).

¹² Drs. R. Lotte, *Behoud in situ van archeologische waarden bij grote projecten 1991-2001; infrastructuur, woningbouw en natuurontwikkeling*, ROB, Amersfoort, feb. 2003.

Figuur 2-4 Enquêtevraag: Na een archeologisch vooronderzoek blijkt een hoge archeologische verwachting. Hoe schat u de kansen in voor het verdere verloop van het proces?



Om een goed inzicht te krijgen in de mate waarin er gekozen wordt voor behoud in situ zouden ruimtelijke projecten gevolgd dienen te worden in de tijd; dus van bureauonderzoek tot wat er uiteindelijk gebeurt. Een dergelijk recent systematisch onderzoek is vooralsnog niet voorhanden en maakte geen onderdeel uit van de onderzoeksopzet. Wel zijn er enkele indicaties gevonden (zie kader). Hieruit komt echter niet naar voren dat er getwijfeld dient te worden aan de juistheid van de inschattingen van de beroepsgroep.

We dienen er rekening mee te houden dat de implementatie van archeologie binnen de ruimtelijke ordening er mede op gericht is om juist in een vroegtijdig stadium de keuze voor behoud in situ te kunnen maken. Er is sprake van steeds meer onderzoek en daarmee steeds grotere kennis van het bodemarchief. In principe kan enkel op basis van bureauonderzoek, archeologische beleidskaarten en vastgelegde bestemmingsplannen ervoor gekozen worden geen of maar beperkt bodemversturende initiatieven te laten plaatsvinden en daarmee ook verder van inventariserend vooronderzoek af te zien. Dit geldt met name voor bijvoorbeeld consoliderende bestemmingsplannen buitengebied. Er wordt dan voorkomen dat grootschalige verstoringen plaatsvinden in gebieden met een hoge verwachting. Wat er dan feitelijk wordt behouden is echter vooralsnog niet bekend. Hiermee vindt er echter naar alle waarschijnlijkheid wel steeds vaker behoud in situ plaats dat we niet direct meten. Juist het feit dat er bijvoorbeeld steeds meer bestemmingsplannen buitengebied worden herzien lijkt er op te duiden dat we te maken hebben met meer kans op behoud in situ dan in het verleden.

Het blijft dus lastig om in te schatten hoeveel behoud in situ er plaatsvindt. We gaan in dit onderzoek uit van 20% behoud in situ op plaatsen waar vooronderzoek heeft plaatsgevonden.

Figuur 2-5 Enkele indicaties over het aandeel behoud in situ

- Het 100 km lange traject van de HSL doorsneet 36 vindplaatsen. Hiervan bleken er 20 behoudenswaardig: 13 in situ (65%) en 7 ex situ.¹³
- Een eerste kleine steekproef uit lopend onderzoek van RAAP komt uit op 40% in situ. Het is echter niet bekend of deze steekproef representatief is.
- Uit een onderzoek naar 10 grote projecten blijkt dat bij lijnvormige projecten, zoals rijkswegen en spoorlijnen 13% van de behoudenswaardige vindplaatsen in situ blijft en bij de vlakvormige

¹³ RCE, *Erfgoedbalans 2009*, blz. 231.

grote projecten, zoals woningbouwlocaties, was dit 40% van de behoudenswaardige vindplaatsen.¹⁴

- Uit onderzoek in Zeeland blijkt dat in die provincie in 1996-2006 van de 300 vindplaatsen er 100 zijn behouden: 33%. Dat wordt volgens dit provinciale onderzoek als redelijk succesvol beschouwd, zeker omdat niet alle 300 vindplaatsen als behoudenswaardig mogen worden gezien.¹⁵
- Een onderzoek van Theunissen¹⁶ geeft op basis van een steekproef van vooronderzoeken uit 2009 aan dat bij het booronderzoek met een positief selectieadvies 6 van 28 (20%) als advies hebben behoud in situ (1), of behoud in situ of proefsleuvenonderzoek (3), behoud in situ of begeleiding (1) of behoud in situ of opgraven (1). Bij het proefsleuvenonderzoek met een positief selectieadvies hebben 11 van de 26 gevallen (42%) het advies behoud in situ (1) of behoud in situ of opgraven (10). Uiteraard is een advies niet gelijk aan hetgeen uiteindelijk besloten zal worden. Het werkelijke percentage kan daardoor lager liggen.
- Het Archeologische Informatiesysteem (ARCHIS) bevat gegevens over aangemelde onderzoeken en ook opgravingen. Er is bijvoorbeeld te zien dat ten opzichte van het aantal proefputten/proefsleuven/ booronderzoek het aantal opgravingen veel lager ligt (de laatste jaren ongeveer 7%). We kunnen hieruit echter niet concluderen dat in alle overige gevallen dus sprake is van behoud in situ. Een deel van het vooronderzoek leidt namelijk tot de conclusie dat er geen archeologische vindplaatsen aanwezig zijn. Daarnaast speelt dat om een goede inschatting te maken door middel van ARCHIS-bestanden een project gevolgd dient te worden in de tijd op basis van de locatiegegevens. De liggingsgegevens in het bestand zijn niet geschikt om een dergelijk analyse op eenvoudige en betrouwbare wijze te doen. Deze analyse is dan ook niet uitgevoerd.

Overwegingen bij bescherming

Bij de keuze voor de wijze van archeologische bescherming zal een gemeente een keuze maken mede op basis van archeologische (voor)kennis en beleid. Keuzes worden gemaakt binnen de praktijk van de RO. Ook spelen hier zaken als kosten en de mogelijkheid tot planaanpassing een rol. Uit interviews met gemeenten blijkt dat kosten belangrijk zijn. Ook wordt er gewezen op het feit dat de mogelijkheid tot het kiezen van een andere locatie niet altijd aanwezig is indien een waardevolle selectie is gemaakt.

Figuur 2-6 Afwegingen bij keuze archeologische bescherming (in situ /ex situ)

Den Helder	<i>Met name de kosten.</i>
Het Bildt	<i>Kosten en archeologisch-inhoudelijke.</i>
Zandvoort	<i>Als het goed is zullen dit archeologisch-inhoudelijke overwegingen moeten zijn.</i>
Delfzijl	<i>Zowel archeologisch-inhoudelijke als kostenoverwegingen worden hierin meegenomen.</i>
Eemsmond	<i>Zowel archeologisch-inhoudelijke als kostenoverwegingen worden hierin meegenomen. Je kunt niet om de regelgeving heen. Voor particulieren (zoals agrariërs) is dit soms lastig.</i>
Veere	<i>Kosten.</i>
Coevorden	<i>Belangrijkste overweging is financieel: behoud in situ is veel voordeliger dan grootschalig opgraven. Bij de bouw van het gemeentehuis was dat een enorme kostenpost.</i>
Goes	<i>Zowel archeologisch-inhoudelijke als kostenoverwegingen worden hierin meegenomen.</i>
Hoogeveen	<i>Vooral de haalbaarheid van behoud in situ gezien de mogelijke alternatieven.</i>

¹⁴ R.M. Lotte, "Evaluatie van grote projecten – een studie naar het voorkomen van behoud in situ bij grote infrastructurele projecten in het kader van het NWO-stimuleringsprogramma Bodemarchief" in *Behoud en ontwikkeling*, Amersfoort, 2003.

¹⁵ Provincie Zeeland, *Archeologie naar Deltahoogte – een onderzoek naar de Zeeuwse archeologiebeoefening*, Middelburg, 2008.

¹⁶ L. Theunissen, *Een onderzoek naar de effectiviteit van de archeologische onderzoeksketen voor beeldvorming over het verleden*, concept, Amersfoort, april 2010.

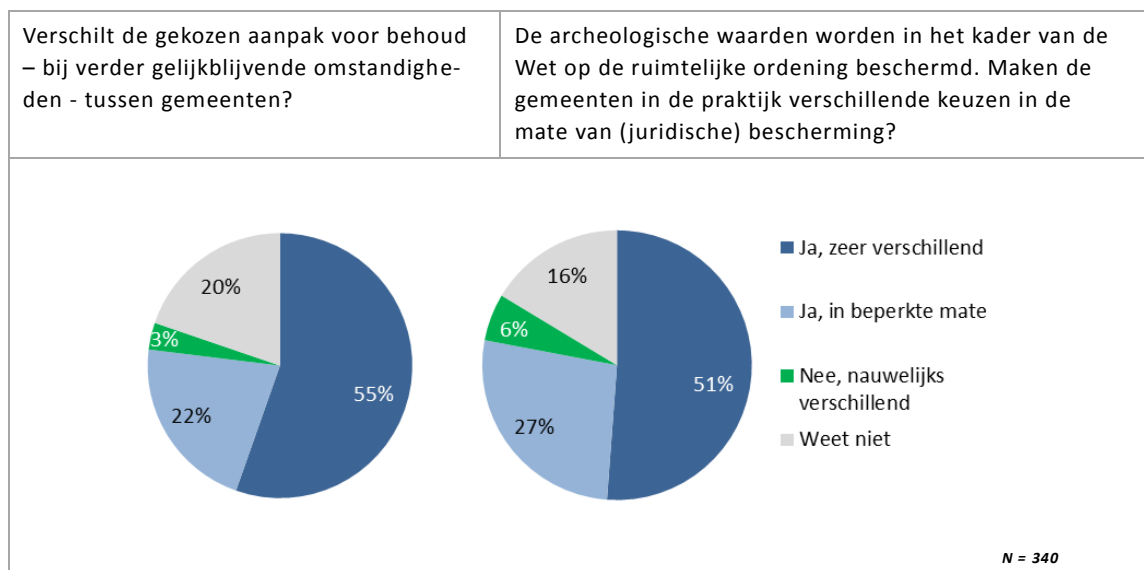
Wieringermeer	<i>Zowel kosten- als archeologisch-inhoudelijke overwegingen pleiten voor behoud in situ. Behoud ex situ is zowel duurder als archeologisch minder goed. Echter: je moet als gemeente wel de ruimte hebben om voor behoud in situ te kunnen kiezen.</i>
Franekeradeel	<i>Er is sprake van maatwerk, aangezien dit afhankelijk is van verschillende factoren. Ook de overwegingen die er aan ten grondslag liggen zijn niet altijd gelijk.</i>

Bron: Interviews 11 gemeenten RIGO 2011

Er lijken grote verschillen te bestaan tussen gemeenten wanneer we kijken naar de wijze van bescherming van het bodemarchief. Ruim driekwart (77%) van de geënquêteerden uit de beroepsgroep geeft aan dat de gemeenten een verschillende aanpak hebben in gelijke omstandigheden. De oorzaken van deze verschillende wijzen waarop gemeenten omgaan met het bodemarchief lijken volgens hen onder meer verband te houden met de omstandigheid dat men al dan niet een eigen archeologische dienst heeft. Hiermee zou het bodemarchief beter beschermd zijn. Of marktpartijen een vergunning hebben of de gemeente zelf speelt volgens iets minder van de helft een rol bij de mate van bescherming. Uiteraard spelen ook andere zaken een rol zoals beleidskeuzes en kan kennis ook ingehuurd worden.

De gekozen aanpak voor het behoud van het bodemarchief lijkt volgens 77% van de beroepsgroep bij gelijkblijvende omstandigheden verschillend. Een nagenoeg even groot deel geeft aan dat de uiteindelijke mate van juridische bescherming verschillend is.

Figuur 2-7 Enquêtevraag: Na een archeologisch vooronderzoek blijkt een hoge archeologische verwachting. Hoe schat u de kansen in voor het verdere verloop van het proces?



Afwegingen bij keuze archeologische bescherming in situ / ex situ:

“Heel moeilijk te zeggen. Zeer verschillend per gemeente, de mate van deskundigheid wisselt. Het maakt nogal uit of er eigen of regionaal beleid is gevormd. Waar de expertise niet is geborgd is het lastiger, dan komen er al gauw andere afwegingen in beeld (archeologie speelt dan vaak minder grote rol). Een gevolg van duidelijk opgesteld beleid omtrent archeologie betekent vaak een heldere procedure voor wanneer er iets in de grond zit en dat is dan vaak al eerder in het proces in beeld. Soms is de WABO een spaak in het wiel, in verband met het afgeven van vergunningen.”

(Marc Laman, consulent Provinciaal steunpunt monumentenzorg & archeologie Zuid-Holland.)

“Verskil tussen grote gemeenten (als Utrecht en Amersfoort) en de kleinere gemeenten. In de grote gemeenten verloopt dit proces vaak beter. Deze hebben vaak expertise in eigen huis (gemeentelijke archeoloog), waardoor er in een vroeg stadium naar de archeologische verwachting wordt gekeken en daarop gehandeld wordt. In de kleinere gemeenten is het toch vaak zo dat er al te ver doorgehold is in een project om nog behoud in situ te doen. Plannen zijn vaak al te ver ontwikkeld (‘oh ja, archeologie’), er is niet in een vroeg genoeg stadium naar waardenkaarten gekeken. Dan is het al gauw een financieel/economisch verhaal en niet inhoudelijk-archeologisch. Daarnaast is de kwaliteit van de betrokken ambtenaar bepalend voor de uitvoering van dergelijke processen. Deze kwaliteit is zeer wisselend!”

(Marianne Visser, adviseur archeologie, Steunpunt archeologie en monumenten Utrecht.)

Grondaankopen

Het gemeentelijke archeologiebeleid (inbedding in bestemmingsplan) zou van invloed kunnen zijn op de aankoop van grond door projectontwikkelaars. Om te onderzoeken in hoeverre dit het geval is, zijn interviews gehouden met gemeenten en projectontwikkelaars.

Volgens het merendeel van de geïnterviewde gemeenten heeft het archeologiebeleid tot nu toe geen invloed gehad op grondaankopen door projectontwikkelaars (zes van de tien). Twee van de tien gemeenten geven aan geen voorbeelden te kennen en één geeft aan dat het archeologiebeleid wel van invloed is.

Gronden worden meestal lang van te voren aangekocht. Het is daarom denkbaar dat projectontwikkelaars in de toekomst vaker zullen anticiperen op het voorkomen van archeologische waarden. Uit de interviews met verstoorders of hun vertegenwoordigers kan worden opgemaakt dat een ontwikkelaar bij grondaankopen een checklist van risico's heeft die verbonden zijn grondaankoop. Naast risico's als bodemvervuiling is op deze checklist ook het risico van archeologische waarden geplaatst. De ontwikkelaar doet dan voor de afweging van de grondaankoop ook een korte check op archeologie met behulp van een archeologische waardenkaart. Bij een ontgrondingsbedrijf gebeurt dit ook. De kosten van archeologie kunnen zo hoog zijn dat een geplande ontgroning niet meer rendabel is. Voor grondaankoop bij ontgroning wordt door ontgrondingsbedrijven meer naar de archeologische waarden gekeken. Via de brancheorganisatie Cascade wisselen leden onderling hun ervaringen uit. Het is bij projectontwikkelaars echter de vraag of archeologie een doorslaggevende rol zal gaan spelen bij grondaankopen. Hier zijn op dit moment nog geen aanwijzingen voor.

Uit de interviews met verstoorders of hun vertegenwoordigers kan worden opgemaakt dat opdrachtgevers die de bodem vaker verstoren meer ervaring opdoen met archeologie en daar ook meer naar gaan handelen. Het is volgens hen niet onwaarschijnlijk dat ook makelaar en taxateur bij waardering van grond meer rekening zullen gaan houden met archeologie als mogelijke factor voor de hoogte van grondprijzen voor bodemverstoring.

Waterschappen

Om te onderzoeken in hoeverre waterschappen invulling en uitvoering hebben gegeven aan het archeologiebeleid is voor deze evaluatie contact gezocht met de Unie van Waterschappen. De reactie is in deze conceptrapportage integraal overgenomen (gesprek met de heer J. de Boer namens de Unie van Waterschappen, 2 mei 2011).

Voor andere activiteiten (o.a. het graven van nieuwe watergangen, baggerwerkzaamheden, een nieuwe gebouw voor een gemaal) zijn de waterschappen verstoorders en zijn vergunningen vereist van gemeente of provincie in het kader van de WRO. Bij werken die gemeentegrenzen overschrijden wordt de provincie meestal bevoegd gezag. Bij werken die provinciegrenzen overschrijden is het Rijk (RCE) bevoegd gezag, zoals bij het uitbaggeren van de (Hollandse) Vecht.

Bij projecten van waterschappen is de aandacht voor archeologie wisselend. Dit is volgens de Unie van Waterschappen in het algemeen afhankelijk van het beleid van het betreffende waterschap en de projectleider. Binnen de waterschappen zijn maar enkele mensen met archeologische achtergrond werkzaam. Behoud in situ is geen beleidsuitgangspunt. Bijv. in gevallen van dijkverhoging en vervuilde bodems gaan veiligheid en het milieu boven het behoud van de archeologie in situ.

Bij de projecten wordt vooronderzoek verricht, conform de regelgeving. Er wordt echter vaak niets gevonden. Bijv. in waterrijke regio's als die van Waternet is weinig bewoning geweest voor de late IJzertijd, behalve op hoger gelegen gebieden, zoals 't Gooi. In andere regio's wordt meer gevonden, zoals bij de Dommel in Noord-Brabant (veel vondsten uit de Romeinse tijd,) en Hunze en Aa in Drenthe (prehistorie).

De kosten van vooronderzoek zijn in relatie tot de investeringen in het project soms relatief gering. Voor de waterschappen zijn meestal geen gevallen bekend van extreem hoge kosten voor archeologisch onderzoek, behalve bij een enkel onderzoek, waarbij het project vertraging opliep. Er is voor zover bekend geen gebruikgemaakt van bijdragen van overheden voor excessieve kosten.

2.2 De MER als instrument

De Wet milieubeheer (Wmb) stelt dat er een verplichting is om een milieueffectrapportage (MER) op te stellen ter voorbereiding van de grotere woningbouwplannen en bedrijventerreinen. In deze MER dient het belang van cultuurhistorische waarden aan bod te komen. In artikel 41a van de Wmb is voorgeschreven dat bij het opstellen van een MER archeologisch (voor)onderzoek moet worden uitgevoerd (art. 3, 3a en III).

Er heeft in het kader van dit onderzoek een quick scan plaatsgevonden van tien recente milieueffectrapportages. Het gaat hier om een aselechte steekproef. In al deze rapportages is expliciet aandacht voor archeologie. In de rapportages wordt duidelijk aangegeven dat archeologie (samen met cultuurhistorie) een van de te onderzoeken thema's is.

In negen van de tien onderzochte plannen is gebruikgemaakt van bureauonderzoek. Het bureauonderzoek is gebaseerd op bestaande bronnen en de AMK-methodiek wordt vermeld. In een van de plannen is ook sprake van inventariserend archeologisch veldonderzoek.

In een MER gaat het veelal om het beoordelen van alternatieven. Hierbij wordt dan een effectbeschrijving gegeven van de alternatieven. In de meeste van de onderzochte plannen gaat het om effecten op de bekende en verwachte archeologische waarden. Bij het beoordelen van alternatieven lijkt archeologie dus altijd een rol te spelen in de rapportages, naast andere aspecten.

Er zijn vaak andere factoren die meer gewicht in de schaal leggen bij de keuze voor een alternatief. Zo kan het voorkomen dat archeologie niet opweegt tegen het plaats bieden aan natuurontwikkeling en het versterken van cultuurhistorische relictten. Voor de uiteindelijke beslissing bleek voor zover na te gaan bij geen van de onderzochte MER's archeologie de doorslaggevende factor te zijn.

Daarnaast maakten in een aantal rapportages de alternatieven nauwelijks verschil in de mate van verstoring van archeologische waarden. Dit kan samenhangen met het feit dat alternatieven ruimtelijk weinig verschillen.

Er kunnen dan wel inpassingmaatregelen geadviseerd worden. In drie van de onderzochte gevallen bleek dat deze adviezen ook integraal overgenomen zijn. Het gaat er dan bijvoorbeeld om te zorgen dat in deelgebieden geen graafwerkzaamheden nodig zijn of dat hiervoor beperkingen worden opgenomen. Een dergelijk advies kan niet altijd opgevolgd/uitgevoerd worden,

omdat bijvoorbeeld een tracé vastligt en reeds in detail is uitgewerkt. Het betrekken van archeologie in de MER heeft dan vooral een rol bij het in beeld brengen van de schade van het totale project.

Ten slotte wordt in veel gevallen in een MER geadviseerd om in een later stadium vervolgonderzoek uit te voeren. Feitelijk veldonderzoek wordt dan verschoven naar een later tijdstip (dat van de bestemmingsplanontwikkeling).

Figuur 2-8 Archeologie naast andere thema's in een MER (voorbeeld)

Thema	Beoordelingscriterium	Alternatief Verspreiden			Alternatief Concentreren	
		HS/AO	0% groei	10% groei	0% groei	10% groei
Ammoniak en natuur	Natura 2000-gebieden	0	0/+	0/+	0/+	0/+
	EHS-gebieden	0	0/+	0	0/+	0
Overige effecten natuur	Waardevolle en beschermde gebieden	0	0	0	0	0
	Waardevolle en beschermde soorten	0	0	0	0	0
Geur	Binnen de bebouwde kom (aantal geurgevoelige objecten)	0	0	0	0	0
	Buiten de bebouwde kom (aantal geurgevoelige objecten)	0	0	0	0	0
Landschap en cultuurhistorie	Geomorfologie	0	0/-	n.v.t.	0/-	n.v.t.
	Karakter van gebieden	0	0/-	n.v.t.	0/-	n.v.t.
	Maat en schaal openheid en beslotenheid	0	0/-	n.v.t.	0	n.v.t.
	Historische bouwwerken	0	-	n.v.t.	0/-	n.v.t.
Verkeer	Verkeersafwikkeling	0	0	0/-	0	0/-
	Verkeersveiligheid	0	0	0/-	0	0/-
Luchtkwaliteit	Verkeer fijn stof (PM10)	0	0	0	0	0
	Verkeer stikstofdioxide (NO2)	0	0	0	0	0
	Bedrijfsvoering fijn stof (PM10)	0	0	0	0	0
	Bedrijfsvoering Stikstofdioxide (NO2)	0	0	0	0	0
Geluid	Geluidsbelasting door bedrijven	0	0	0	0	0
	Geluidsbelasting door verkeer	0	0	0	0	0
Bodem en Water	Bodembeschermingsgebied	0	0	0	0	0
	Grondwaterbeschermingsgebied	0	0	0	0	0
	Waterwingebied/boringsvrije zone	0	0	0	0	0
	Hydrologisch aandachtsgebied	0	0	0	0	0
	Verdroogd gebied	0	0	0	0	0
	Waternatuur	0	0	0	0	0
	Water met ecologische doelstelling	0	0	0	0	0
	Bodem- en grondwaterkwaliteit	0	0	0	0	0
	Oppervlaktewaterkwaliteit	0	0	0	0	0
Archeologie	Bekende archeologische waarden	0	0	0	0	0
	Verwachte archeologische waarden	0	-	-	0/-	0/-
Gezondheid		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Score: ++ = zeer positief; + = positief; 0/+ = licht positief; 0 = neutraal; 0/- = licht negatief; - = negatief; - - = zeer negatief

Bron: PLANMER Buitengebied Bronchorst; 2010

2.3 Provincies

Van oudsher hebben de provincie en het Rijk een belangrijke rol binnen de archeologie. Deze rol is bij de invoering van de Wamz veranderd. De verantwoordelijkheid voor de archeologische monumentenzorg ligt nu in beginsel bij de gemeenten. Dit betekent niet dat de provincies geen archeologiebeleid meer voeren. De Wamz kent een aantal aspecten waarbij de rol van de provincie duidelijk naar voren komt. Dit zijn:

- De mogelijkheid attentiegebieden aan te wijzen.
- Een regime voor ontgroningen.
- De wettelijke taak om vondsten op te slaan in een depot.

Naast de Wamz hebben provincies op basis van de Wro instrumenten om het archeologische belang te beschermen en te borgen. Zo heeft de provincie een rol bij het toezicht op de ontwikkeling van bestemmingsplannen. Daarnaast is zij zelf ook verstoorder.

Hoe provincies invulling en uitvoering geven aan het archeologiebeleid en tot welke maatregelen dit heeft geleid is onderwerp van deze paragraaf. Het gaat hier in eerste instantie om de werking van het (nieuwe) provinciale wettelijke instrumentarium dat hier eerst aan de orde komt. We hebben ervoor gekozen om ook een zo recent mogelijk beeld te schetsen van overig provinciaal beleid om een beeld te krijgen van de context.¹⁷

In 2008 – dus na invoering van de Wamz – is de ‘klassieke’ rol van de provincie veranderd door de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Gemeentelijke bestemmingsplannen hoeven niet meer van te voren door provincies te worden goedgekeurd. De provincie kan nu altijd eisen stellen aan bestemmingsplannen. Het gaat met name om kaderstelling vooraf. Achteraf heeft de provincie de mogelijkheid een plan bijvoorbeeld te blokkeren door middel van een aanwijzing.

2.3.1 Aanwijzen attentiegebieden

Er is in de Wamz gekozen voor een geleidelijke ingroei van het archeologisch belang in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het gevolg hiervan is dat nog jarenlang bodemverstorende activiteiten kunnen plaatsvinden zonder dat daadwerkelijk met het archeologisch belang rekening wordt gehouden. Voor gebieden waar een zeer hoge kans is dat er archeologische waarden in het geding zijn, kunnen provincies attentiegebieden aanwijzen. Indien de provincie een attentiegebied aanwijst conform art. 44, dan is de gemeente verplicht binnen een door Provinciale Staten vast te stellen termijn een bestemmingsplan vast te stellen.

Geen van de provincies die in het kader van deze evaluatie onderzocht zijn, heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid om attentiegebieden aan te wijzen. In 2009 concludeerde de Erfgoedinspectie ook al dat de provincies geen gebruik maken van deze mogelijkheid. Er lijkt hier dus geen verandering in te zijn opgetreden.

De provincies vinden het aanwijzen van attentiegebieden vaak een te strenge maatregel die niet past in de beleidscultuur. Men is meer gericht op samenwerking met gemeenten. Zes provincies geven ook expliciet aan dat de samenwerking en onderlinge afspraken voldoende zijn om bodemverstoring te voorkomen. Drie provincies geven aan dat het aanwijzen van attentiegebieden sporadisch wel als pressiemiddel in onderhandelingen gebruikt wordt.

Tabel 2-3 Redenen geen inzet attentiegebieden per provincie

	samenwerking gemeenten / afspraken is voldoende	te zwaar middel, past niet in cultuur	geen noodzaak voor	wel als stok achter de deur / pressiemiddel
Groningen		x		
Friesland	x			
Drenthe		x		
Overijssel			x	

¹⁷ Daartoe zijn de provincies benaderd, zie vragenlijst in 5.5Bijlage 8.

Flevoland	x		x	
Gelderland				x
Utrecht		x		x
Noord-Holland		x		
Zuid-Holland	x			
Zeeland	x			x
Noord-Brabant	x			
Limburg	x	x		

2.3.2 Aansluiting op de ontgrondingenwet

De Wamz bevat ook een regeling voor ontgrondingen. Bij ontgrondingen gold al een vergunningplicht, gebaseerd op de Ontgrondingenwet. Archeologie kan daar onderdeel van uitmaken door middel van aanvullende voorschriften. De provincies zijn hierbij doorgaans het bevoegd gezag. Dit betekent dat de aanvrager van een ontgrondingenvergunning verplicht zal kunnen worden archeologisch vooronderzoek te laten verrichten. Het is aan de vergunningverlenende instantie (GS) te beslissen of dat nodig is en welke consequenties aan de uitkomsten van het waardestellend archeologische rapport te verbinden zijn.

Het overgrote deel van de provincies heeft bepalingen opgenomen ten aanzien van archeologie in de ontgrondingsregelingen. Dit gebeurt door voor ontgrondingen in archeologisch waardevolle gebieden een archeologisch vooronderzoek te vragen en bij de besluitvorming rekening te houden met de aanwezige archeologische en cultuurhistorische waarden. De verplichting tot archeologische rapportage is bijna altijd gekoppeld aan een verwachtingswaardekaart.

In de meeste ontgrondingsregelingen van de provincies is sprake van een regeling tot vrijstelling. Bij bepaalde oppervlakten is geen vergunning vereist. De normen lopen uiteen van 2.000 tot 5.000 m². De vrijstelling is ook gekoppeld aan de verwachte archeologische waarden.

Tabel 2-4 Archeologische bepalingen provincies

	Ontgrondingsregelingen bevatten bepalingen voor de archeologie	Verplichting tot archeologische rapportage gekoppeld aan verwachtingskaart
Groningen	ja	ja
Friesland	nee	ja
Drenthe	nee	ja
Overijssel	ja	ja
Flevoland	ja	ja
Gelderland	ja	ja
Utrecht	nee	nee
Noord-Holland	ja	nee
Zuid-Holland	ja	ja
Zeeland	ja	ja
Noord-Brabant	ja	ja
Limburg	nee	-

Een viertal provincies geeft aan dat de provinciale ontgrondingsregelingen geen bepalingen voor de archeologie bevatten: Friesland, Drenthe, Utrecht en Limburg.

In Friesland wordt in het aanvraagformulier voor een ontgrondingsvergunning wel verwezen naar de FAMKE¹⁸ en wordt naar aanleiding daarvan door de provincie eventueel om een archeologisch onderzoek gevraagd.

Ook in Drenthe, waar formeel geen bepaling over archeologie is opgenomen in de ontgrondingsregelingen, wordt in het aanvraagformulier wel gevraagd of er archeologische waarden of verwachtingen spelen in het plangebied. Aanvragen worden daarop getoetst door de provinciaal archeologen. Meestal is er ook al vooroverleg over archeologie voordat een formele aanvraag wordt ingediend.

In de provincies Utrecht en Limburg zijn geen verplichtingen vastgesteld; wel wordt ook daar getoetst aan archeologische waarden.

2.3.3 Overig provinciaal beleid

Alle Nederlandse provincies voeren beleid aangaande archeologie. Het merendeel van de Nederlandse provincies heeft het provinciaal beleid ten aanzien van archeologie vastgelegd in beleidsnota's. De meeste beleidsnota's zijn van recente datum. In 5.5Bijlage 9 zijn de meest relevante nota's per provincie weergegeven. De nota's verschillen qua opzet en inhoud. Ze kennen allemaal uitgewerkte doelstellingen voor het behoud van het bodemarchief en over het algemeen wordt ingegaan op het archeologische aandachtsgebied.

De provincie neemt een faciliterende rol aan richting gemeenten. Hierbij worden twee typen instrument ingezet:

1. Het merendeel van de provincies beschikt over een archeologische beleidskaart of heeft cultuurhistorische aandachtsgebieden vastgelegd of is daar mee bezig (Noord-Holland en Limburg). Hiermee kan dus ook inhoudelijk gemeente-overstijgend beleid gevoerd worden.
2. Provincies stimuleren en ondersteunen gemeenten actief om archeologische beleidskaarten te maken. Vanuit deze doelstelling heeft ongeveer de helft van de provincies daartoe een subsidieregeling opgezet.

Er zijn wel verschillen waar te nemen tussen de provincies als het gaat om inhoudelijke afstemming met de gemeenten bij de totstandkoming van gemeentelijke beleidskaarten. De meeste provincies subsidiëren enkel of brengen kennis in via de steunpunten. In drie provincies is de invloed van de provincie groter (Gelderland, Friesland en Drenthe). Hier worden de gemeentelijke beleidskaarten gezamenlijk met de provincie gemaakt.

Tabel 2-5 Archeologische beleidskaarten

<i>Provincie</i>	<i>Op provinciaal niveau archeologische waarden vastgelegd naast of i.p.v. IKAW en AMK?</i>	<i>Stimuleren en/of subsidiëren van het ontwikkelen van een gemeentelijke archeologische kaart?</i>
Groningen	Ja, Archeologienota Noord voor de 8 kustgemeenten	ja, per regio, omwille van de efficiëntie en landschappelijke overeenkomsten, maar daarvan is alleen door regio Noord gebruikgemaakt

¹⁸ De FAMKE (Friese Archeologische Monumentenkaart Extra) geeft behalve de aanwezige waarden in Fryslân tevens adviezen hoe om te gaan met het bodemarchief in geval er plannen worden gemaakt waarin het bodemarchief bedreigd wordt.

<i>Provincie</i>	<i>Op provinciaal niveau archeologische waarden vastgelegd naast of i.p.v. IKAW en AMK?</i>	<i>Stimuleren en/of subsidiëren van het ontwikkelen van een gemeentelijke archeologische kaart?</i>
Friesland	Ja, waarden in de FAMKE1	ja, gezamenlijk met provincie
Drenthe	Ja, Cultuurhistorische provinciale hoofdstructuur	ja, gezamenlijk met provincie
Overijssel	Ja, eigen provinciale verwachtingswaardekaart en provinciale archeologische gebiedenskaart	ja, subsidieregeling; inmiddels vrijwel provincie-dekkend
Flevoland	Ja, gemeentelijke beleidskaarten, archeologische beleidskaart, kaart 'sluipende degradatieprocessen'	ja, subsidieregeling
Gelderland	Ja, Cultuurhistorische waardenkaart, kaart met provinciale parel- en ruwe diamantengebieden	ja, subsidieregeling
Utrecht	Ja, Cultuurhistorische waardenkaart, Limeskaart (RAAP, 2004)	ja, met het 'Besluit gemeentelijke archeologische beleidskaarten provincie Utrecht 2008' zijn gemeenten ondersteund bij het maken van gemeentelijke kaarten. Voorwaarde was dat gemeenten samenwerkten
Noord-Holland	Nee, nog niet (Vestigia is bijna klaar)	niet duidelijk
Zuid-Holland	Ja, Cultuurhistorische hoofdstructuur	ja, via provinciaal steunpunt monumenten en archeologie (PSMA) (onderdeel van het Erfgoedhuis)
Zeeland	Nee, alleen gemeentelijke kaarten	ja, subsidieregeling
Noord-Brabant	Ja, Archeologische landschappen als onderdeel van de Cultuurhistorische Waardenkaart	ja, subsidieregeling
Limburg	Provinciale aandachtsgebieden, verder de gemeentelijke waardenkaarten (veel gedetailleerder en actueler)	ja, subsidieregeling

Bestuurlijke afspraken en overleg

Kern van het nieuwe archeologiebeleid is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt. Harde (inhoudelijke) afspraken met gemeenten hoe dit archeologiebeleid vorm te geven lijken hier niet in te passen. Het merendeel van de provincies heeft dan ook geen harde bestuurlijke afspraken (meer) gemaakt. Wel kan het gezamenlijk met de provincie ontwikkelen van gemeentelijke beleidskaarten gezien worden als een bestuurlijke afspraak waar intergemeentelijk (provinciaal) beleid wordt geïmplementeerd. Dit laatste gebeurt dus in de twee provincies Drenthe en Friesland. Ook is in een drietal provincies (Drenthe, Utrecht en Friesland) het voornemen om de doorwerking van provinciaal beleid via samenwerkingsagenda's en convenanten te gaan vastleggen.

Het gezamenlijk ontwikkelen van archeologiebeleid is uiteraard niet alleen afhankelijk van harde afspraken of convenanten. Zo is te zien dat de kennis van de provincie vaak via een steunpunt archeologie of de eigen provinciaal archeoloog gedeeld wordt met gemeenten. Ook overleg met de gemeenten vindt soms op reguliere basis plaats, soms met alleen een deel van de gemeenten (binnen een aandachtsgebied), maar soms ook in het geheel niet.

Tabel 2-6 Afspraken en overleg met gemeenten

Provincie	Bestuurlijke afspraken	Inzetten provinciaal archeologische kennis t.b.v. gemeenten	Communicatie met gemeenten ten behoeve van gemeentelijk archeologische beleid
Groningen	Nee	Provincie subsidieert archeologisch loket voor gemeenten bij Libau Steunpunt	Ja, via Libau Steunpunt
Friesland	Nee (nog niet). Gemeenten gebruiken over het algemeen de FAMKE. Daarnaast is de tendens nu om te gaan naar samenwerkingsagenda's met gemeenten, ook op archeologisch vlak.	Ja, incidenteel	Ja, gemeentelijk ambtelijke werkgroep Archeologie met provincie als adviseur
Drenthe	Nee (nog niet). In het gemeentelijk beleid krijgt het provinciaal beleid archeologie doorwerking. Toezegging/intentie bij gemeenten om te zorgen voor structurele eigen gemeentelijke archeologische deskundigheid.	Nee, Stichting Drents Plateau (erfgoedhuis)	Ja, met 11 van de 12 gemeenten
Overijssel	Nee.	Nee, Oversticht (erfgoedhuis)	Nee, via Oversticht
Flevoland	De gemeentelijke archeologische beleidskaarten, die door de provincie zijn gesubsidieerd, fungeren als bestuurlijke afspraken tussen provincie en gemeenten. Omdat de gemeente Almere een alternatief selectiebeleid erop nahoudt, is met deze gemeente de bestuurlijke afspraak gemaakt, dat de gemeente ieder jaar aan de provincie een voortgangsrapportage uitbrengt.	Nee, niet meer	Ja, voor zover bekend is er een goed contact
Gelderland	Nee, de provincie stimuleert archeologie via begeleiding met kennis, uitvoering van projecten met kennis en subsidie, en planadvisering voor bestemmingsplannen gelegen binnen de provinciale parelgebieden. Op aanvraag kan dit ook voor ruwe diamantengebieden. Geen bestuurlijke afspraken in strikte zin.	Ja, tijdelijk (overgangperiode van 3 jaar)	Ja, regio-overleggen, aparte overleggen met gemeenten (op aanvraag van gemeenten)
Utrecht	Nee (nog niet). Er worden met een aantal gemeenten cultuurconvenanten gesloten, waarin ook aandacht is voor archeologie. Het gaat dan met name om gezamenlijke inzet om archeologie zichtbaar en beleefbaar te maken.	Nee, alleen via steunpunt	Ja, contact verloopt goed
Noord-Holland	Nee.	Nee	Via steunpunt. Niet direct
Zuid-Holland	Nee.	Nee, alleen via PSMA	Geen communicatie, alleen via PSMA
Zeeland	Alle gemeenten worden geacht voor 2012 een eigen archeologiebeleid te hebben. Tot die tijd moeten ze zich conformeren aan het provinciaal beleid.	Nee	Ja, bestuurlijk overleg (2x per jaar) en platform (4x per jaar)
Noord-Brabant	Nee.	Nee	Via steunpunt. Niet direct

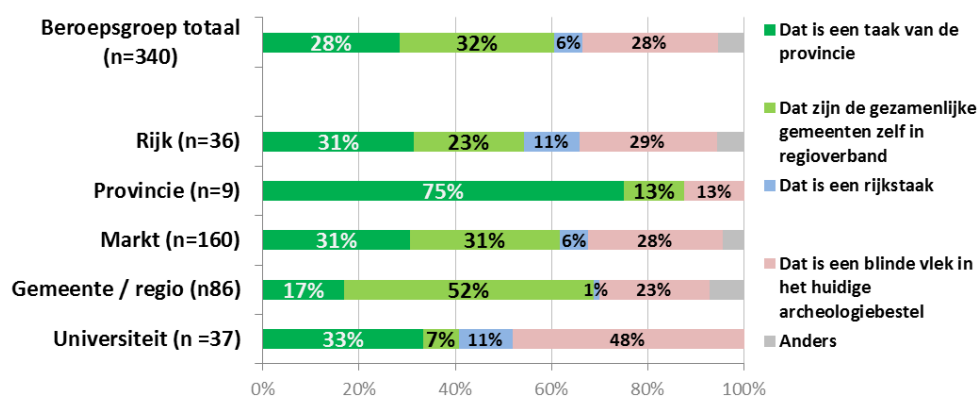
Provincie	Bestuurlijke afspraken	Inzetten provinciaal archeologische kennis t.b.v. gemeenten	Communicatie met gemeenten ten behoeve van gemeentelijk archeologische beleid
Limburg	Nee (nog niet). Op dit moment worden gemeenten betrokken bij het formuleren van beleid. De planning is om ook afspraken te maken over het opstellen van gemeentelijk archeologisch beleid en het bevorderen van archeologische deskundigheid. Dit is echter nog niet gerealiseerd.	Nee, alleen via Steunpunt archeologie en monumenten	Ja, intenser contact met gemeenten in aandachtsgebieden

2.3.4 Provinciaal en gemeente-overstijgend beleid

Vanouds is de rol van de provincie om gemeente-overstijgend ruimtelijk beleid te voeren. Hierbij was er een sturende rol waar plantoetsing onderdeel van uitmaakte. De rol van de provincie is door de inwerkingtreding van de nieuwe Wro meer faciliterend en dat geldt daarmee nu ook voor de provinciale archeologie. Er is dus sprake van decentralisatie waarbij gemeenten een veel belangrijker rol spelen. De doelstelling van de Wamz is versterkt door het feit dat na de inwerkingtreding de Wro de taken van de provincie zijn overgeheveld naar de gemeenten.

Volgens 28% van de geënquêteerden uit de beroepsgroep ligt de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de samenhang in lokale beleidsinitiatieven bij de provincie. De beroepsgroep werkzaam bij de provincies ziet vaker een rol voor zichzelf weggelegd. Ook de helft van de gemeentelijke professionals geeft aan dat die verantwoordelijkheid bij de provincie ligt. Opvallend is dat de helft van de beroepsgroep werkzaam bij gemeenten en regio juist de verantwoordelijkheid vindt liggen bij de gemeenten zelf (in regioverband). Van belang is dat een flink deel van alle geënquêteerden aangeeft dat dit juist een blinde vlek is in het huidige archeologiebestel.

Figuur 2-9 Enquêtevraag: De primaire verantwoordelijkheid voor de archeologische monumentenzorg ligt bij de gemeenten. Het bodemarchief houdt zich echter niet aan de toevallige gemeentegrenzen. Wie is volgens u verantwoordelijk om de samenhang in lokale beleidsinitiatieven te bewaken in een meer regionaal archeologiebeleid?



Hoofdstuk 3

De financiële kaders

Het belang van het behoud van archeologische waarden staat buiten discussie. Het behoud moet echter kosteneffectief zijn én de kosten moeten rechtvaardig worden verdeeld. In dit hoofdstuk wordt beschreven in welke mate dit in het huidige Nederlandse stelsel het geval is.

Het beschermen en conserveren van archeologische waarden gaat gepaard met kosten. Die kosten zijn een goede investering, als de beschermde waarden de maatschappij minimaal zoveel waard zijn. In dit onderzoek gaan we niet tot in detail in op deze balans tussen de maatschappelijke kosten en baten. Dat zou een analyse vergen waarbij ook de archeologische vondsten in geld zouden worden uitgedrukt. Wel proberen we via andere wegen uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van het huidige financiële stelsel.

We concentreren ons in deze themaveldrapportage op twee vragen:

- a. Zijn de beschikbaar gestelde overheidsgelden op een doelmatige wijze besteed?
- b. In hoeverre leidt het principe ‘de verstoorder betaalt’ tot een effectief bestel en rechtvaardige verdeling van de kosten?

Opzet van het hoofdstuk

In paragraaf 3.1 staat de doelmatige besteding van de beschikbaar gestelde overheidsgelden centraal. Het gaat hierbij om de wijze waarop de bijdragen van het Rijk aan het provinciefonds en gemeentefonds worden besteed. Deze zijn bedoeld om de bestuurslasten inzake de Wamz te dragen, maar worden zij daar ook voor gebruikt en zijn ze van voldoende omvang?

Buiten de vergoeding voor de bestuurslasten krijgen de gemeenten via het gemeentefonds ook een bijdrage voor ‘excessieve kosten archeologie’. Provincies hebben ook een eigen regeling voor excessieve kosten (al dan niet met vast budget), wanneer deze zich voordoen bij ontgroningen, wegebouw of andere grootschalige planvorming waarbij de provincie het bevoegd gezag is. Ten slotte heeft ook het Rijk budget voor excessieve kosten, waarop gemeenten en provincies een beroep kunnen doen. Op de werking van het systeem bij excessieve kosten en doelmatige besteding van deze overheidsgelden wordt ingegaan in paragraaf 3.3.

De regeling voor excessieve kosten vormt de sluitpost van het principe ‘de verstoorder betaalt’. Dit principe wordt in paragraaf 3.3 besproken. Op welke wijze komen de kosten voor de verstoorders tot stand en welke (maatschappelijke) krachten spelen hierbij? Leidt het bestel tot een rechtvaardige verdeling van de kosten en een effectieve inzet van middelen? En: in hoeverre levert het stelsel een financiële prikkel voor behoud in situ?

Het principe ‘de verstoorder betaalt’ geldt bij (grotere) planontwikkelingen of MER, bij ontgroningen in gebieden met (volgens de provincie) een hoge verwachtingswaarde en bij initiatieven in gebieden waar door gemeenten in bestemmingsplannen is aangegeven dat er archeologische voorschriften gekoppeld zijn aan de omgevingsvergunning (voorheen bouw-, aanleg- en/of sloopvergunning). Buiten deze gebieden geldt geen verplichting tot archeologisch (voor)onderzoek. Als daar archeologische vondsten worden gedaan, dan worden dat toevallig gevonden. Ook als vooronderzoek heeft uitgewezen dat er geen archeologische waarden zijn, of andere waarden dan waar de toevallig gevonden betrekking op heeft, kan er sprake zijn

van een toevalsvondst. In paragraaf 3.4 wordt de werking van het bestel inzake toevalsvondsten besproken.

Helaas zijn de kosten van de archeologie (en de bestuurslasten) niet altijd op uniforme wijze geregistreerd, laat staan dat er integrale landelijke overzichten beschikbaar zijn. Toch valt er op basis van de informatie die wél beschikbaar is iets te zeggen over de totale kosten die gemoeid zijn met het huidige stelsel van archeologiebehoud. Door deze kosten te relateren aan de kosten in de totale bouwsector kan de hoogte van dit bedrag worden geraamd. Over de rechtvaardigheid van het stelsel kunnen uitspraken worden gedaan door een inschatting te maken van de kostenverdeling over de diverse actoren. Deze slagen maken we in paragraaf 3.5.

Onderzoeksmethoden

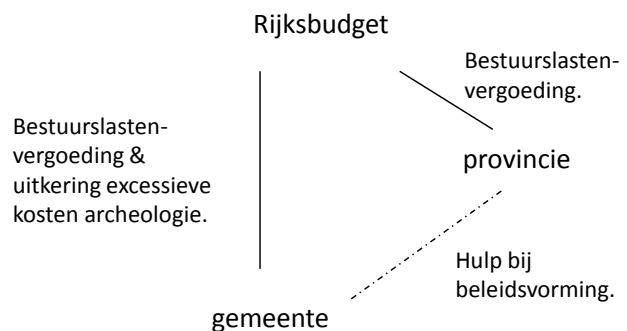
In onderstaande tabel staan de belangrijkste vragen per paragraaf nog eens weergegeven. Bij elk van de paragrafen is een variatie aan onderzoeksmethoden gehanteerd.

	Onderzoeksvraag	Methoden
Bestuurslasten (par. 3.1)	Wat is de omvang van de bestuurslasten en hoe worden ze verdeeld?	
De verstoorder betaalt (par. 3.2)	Hoe werkt het principe van de verstoorder betaalt en wat zijn de bevindingen?	
Excessieve kostenregeling (par. 3.3)	Hoe werkt het systeem van nadeelcompensatie en wat zijn de bevindingen?	Literatuuronderzoek Documentenanalyse Analyse databestand (ARCHIS, CBS) Interviews met gemeenten, provincies en verstoorders
Toevalsvondsten (par. 3.4)	Hoe wordt inhoudelijk en qua financiering omgegaan met toevalsvondsten?	Enquête beroepsgroep Internetresearch
Kosten en kostenverdeling (par. 3.6)	Met welke kosten gaat het stelsel gepaard en wie dragen deze?	
Ten slotte (par. 3.6)	Wat is het maatschappelijk rendement van het huidige stelsel?	

3.1 Bestuurslasten

Het Rijk speelt een beperkte rol in de uitvoering van het archeologiebeleid. Het Rijk is bevoegd gezag bij projecten die beschermde rijksmonumenten betreffen. Via opgravingsvergunningen regelt het Rijk de toelating tot de markt. En er zijn rijksmiddelen gereserveerd voor excessieve kosten (in ieder geval tot 2012).

Het zijn de provincies en vooral de gemeenten die een directe verantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering van het beleid. Voor de bestuurslasten die deze verantwoordelijkheid met zich meebrengt, stelt het Rijk gelden ter beschikking aan de lagere overheden. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is of deze middelen doelmatig worden besteed.



3.1.1 Gemeenten

Met de Wamz en ook de nieuwe Wro zijn de taken en verantwoordelijkheden voor het archeologiebeleid voor een belangrijk deel overgeheveld naar de gemeenten (zie hoofdstuk 2). Als tegemoetkoming in de bestuurslasten hebben de gemeenten diverse gelden ontvangen.

- Vanaf 2002 verstrekke het Ministerie van OCW een bestuurslastenvergoeding voor de dekking van aanloopkosten voor de uitvoering van de Wamz. Destijds is onderzocht welke kosten er voor de gemeenten en provincies verbonden zijn aan de taakwijzigingen van de nieuwe wet.¹⁹
- Sinds september 2007 ontvangen gemeenten en provincies een structurele compensatie voor bestuurslasten inzake de bescherming van archeologisch erfgoed. Structureel bedraagt deze bijdrage €6,35 miljoen op jaarbasis.²⁰
- In 2007 is een eenmalig bedrag beschikbaar gesteld van € 4,5 miljoen ten behoeve van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De middelen zijn over de gemeenten verdeeld op basis van het aantal wooneenheden.

Rapport 'Bestuurslastenvergoeding Malta'

In 2004 is het rapport 'Bestuurslasten Malta' (ESO Management Partners bv) opgesteld. Ingevolge de Financiële Verhoudingswet (artikel 2) behoort bij elk wetsvoorstel dat taken opdraagt aan gemeenten of provincies te worden aangegeven welke kosten er voor deze overheden mee gepaard gaan en hoe in de dekking van die kosten kan worden voorzien. De vraagstelling was primair gericht op het vinden van totaalbedragen voor de gemeenten respectievelijk de provincies met aansluitend een vraag naar de verdeling van de te dekken kosten. Gaandeweg het onderzoek is evenwel gebleken dat van zulke 'enkelvoudige' bedragen vermoedelijk geen sprake is. Het gaat veeleer en nadrukkelijk om activiteiten (en dus daarmee gemoeide middelen) met een eenmalige en jaarlijks terugkomende component. In het ESO-rapport worden vier categorieën van kosten onderscheiden:

- kosten voor beleidsontwikkeling: ontwikkelen van beleid en bestemmingsplannen aanpassen aan attentiegebieden
- kosten voor beleidsimplementatie en beleidsrealisatie: reguliere wijzigingen bestemmingsplannen; aanpassen bouwvergunningen; introductie/aanpassen aanlegvergunningen; archeologie bij MER-plicht; bouw- en woningtoezicht
- kosten die verband houden met conservering, beheer, behoud, ontsluiting en documentatie: beheer/onderhoud eigen depot
- kosten die samenhangen met mogelijke schadeclaims van derden of zelfs 'interbestuurlijke' claims; planschade c.a.; zelfstandige schadebesluiten; zogenaamde excessieve kosten.²¹

De bestuurslastenvergoedingen hebben in de periode van 2002 tot 2007 ongetwijfeld bijgedragen aan de verwerking van archeologie in nieuwe en herziene bestemmingsplannen (zie hoofdstuk 2). Over de periode na 2007 is veel minder bekend.

¹⁹ ESO Management Partners, *Bestuurslasten Malta*, 2004. In diverse nota's archeologiebeleid van gemeenten worden ook de uitvoerende taken voor dit beleid beschreven.

²⁰ Dit bedrag is exclusief een jaarlijkse bijdrage van € 1,25 miljoen ten behoeve van de excessieve opgravingregeling.

²¹ Uit de geraadpleegde circulaire en een document van IPO valt niet op te maken of bij de besluitvorming over de bijdragen in het gemeente- en het provinciefonds alle genoemde activiteiten en kosten zijn inbegrepen. Als excessieve kosten al in de bestuurslastenvergoeding zitten dan is de aanvulling voor excessieve kosten voor gemeenten een extra bijdrage.

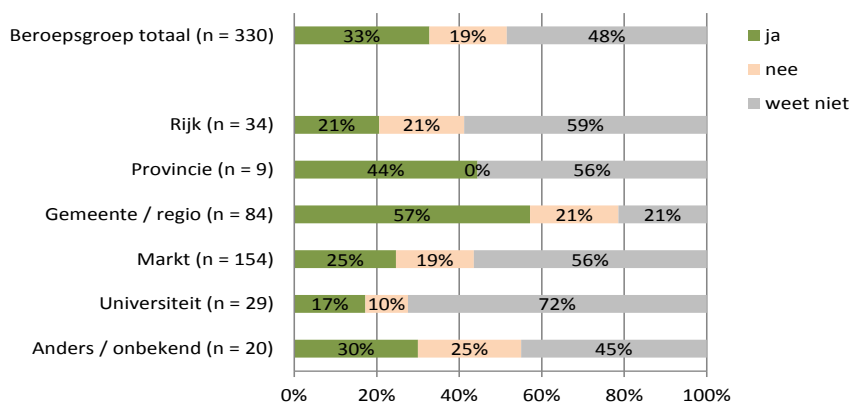
Het is niet duidelijk waaraan het bedrag van € 4,5 miljoen dat in 2007 is uitgekeerd ten behoeve van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is besteed. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- Het kleine aantal gemeenten dat de verankering in bestemmingsplannen nog niet (volledig) had geregeld heeft de gelden mogelijk besteed om dit alsnog te verwezenlijken.
- Een ander deel van de gemeenten heeft een beleidskader opgesteld, al dan niet in combinatie met een verwachtingswaardekaart, of is daar op dit moment – vier jaar na de uitkering – nog mee bezig.
- Daarnaast heeft een deel van de gemeenten de bijdrage mogelijk benut voor het uitwerken van een bijdrageregeling voor excessieve kosten.
- Ook kan het zijn dat gemeenten de bijdragen aan andere doeleinden hebben besteed. Bij een deel van de gemeenten is de nieuwe wet namelijk nog (steeds) niet geheel ingebed.

Het is lastig om te beoordelen of de bestuurslastenvergoeding doelmatig is besteed, vooral ook omdat in het gemeentefonds geen ‘gouden koorden’ zijn toegestaan: gemeenten mogen eigen prioriteiten stellen bij de besteding van de gelden. Ook de gemeentebegrotingen en jaarrekeningen verschaffen geen inzicht over de exacte bestedingen aan archeologie voor wat betreft de structurele bijdragen (zie ook 5.5Bijlage 10).

Er zijn wel diverse bronnen die berichten dat de vergoeding te laag zou zijn. Volgens een onderzoek onder de 29 gemeenten in de provincie Utrecht²² noemen veel gemeenten een toename van de kosten als knelpunt van de Wamz. Gemeenten hebben naast eenmalige kosten van het opstellen van nieuw beleid ook kosten van toenemende administratieve handelingen en in veel gevallen ook inhuur van archeologische expertise. De beoordeling van de verhouding tussen de lasten en de vergoeding is voor een deel van de respondenten echter moeilijk. Bij de helft van de Utrechtse gemeenten wordt de bestuurslastenvergoeding voor archeologie niet vrijgemaakt uit het gemeentefonds. Bij negen gemeenten worden de bestuurslasten uit de gemeentefondsuitkering gelicht, bij eveneens negen gemeenten worden leges voor archeologie geheven.

Figuur 3-1 Het aandeel respondenten dat “de hoogte van de bestuurslastenvergoeding voor gemeenten en provincies” beschouwt als een van de elementen die knelpunten oplevert



Bron: RIGO-enquête

²² Zie ook F. Hogenboom, *Tot hier.....en nu verder. Archeologie als gemeentelijk taakveld in de provincie Utrecht, een evaluatie*, Amsterdam, april 2010, blz. 56-57.

In de RIGO-enquête onder de beroepsgroep is de vraag voorgelegd of de hoogte van de bestuurslastenvergoeding voor gemeenten en provincies – niet gespecificeerd naar doel, periode (voor of na 2007) of ontvanger (gemeente of provincie) – in de praktijk voor knelpunten zorgt. Met name de geënquêteerde gemeenteambtenaren hebben aangegeven dat dit het geval is (57%, zie ook Figuur 3-1). Het is echter onduidelijk in hoeverre dit beeld uit de enquête te veralgemeniseren is. Waarschijnlijk zitten er onder de respondenten vooral gemeenten die actief beleid voeren en zijn gemeenten die dat niet doen ondervertegenwoordigd. De uitkomst moet dan ook waarschijnlijk als volgt worden geïnterpreteerd. Terwijl alle gemeenten aan hun wettelijke plicht voldoen om archeologie een plek te geven in bestemmingsplannen, lopen die gemeenten die aanvullend beleid willen ontwikkelen aan tegen de grenzen van de financiële vergoedingen vanuit het Rijk. Er moet waarschijnlijk eigen geld bij voor een adequaat beleid, waarvoor niet altijd een dekking is te vinden.

Om de taken op het gebied van de archeologie te kunnen vervullen moet voldoende personeel beschikbaar zijn. Volgens de enquête van de Erfgoedinspectie gaf slechts 35% van de respondenten in 2009 aan dat de gemeente voldoende personeel heeft voor archeologie.²³

Het is op basis van de beschikbare informatie moeilijk om een gefundeerd oordeel te vellen over de hoogte van de bestuurslastenvergoeding. Gemeenten hadden ook vóór de Wamz al de taak om archeologisch beleid te voeren, dus een bijdrage uit eigen middelen is altijd gewenst. Natuurlijk zien de gemeenten die wel het liefst zo laag mogelijk.

Leges

Naast de bestuurslastenvergoeding hebben de gemeenten ook inkomsten uit leges. De memorie van toelichting stelt: “De bestuurskosten en een deel van de handhavings- en uitvoeringskosten komen niet – ook niet via leges – ten laste van de initiatiefnemer.” Daarvoor zijn de bestuurskostenvergoedingen bedoeld. In de praktijk blijken de gemeenten vooral leges voor de beoordeling van de rapporten te heffen en dat is in lijn met de wetgeving.

De hoogte van de leges verschilt sterk tussen gemeenten en provincies onderling. In de gemeente Loppersum zijn de leges voor beoordeling van een archeologisch bodemrapport €109,50, in Hardinxveld €774,00. In Oegstgeest wordt €318,55 gevraagd, verhoogd met door een externe deskundige aan de gemeente in rekening gebrachte kosten voor het advies. De provincie Groningen hanteert leges van €153,20 voor beoordeling van een archeologisch bodemrapport, de stad Groningen vraagt er €250,00 voor. Het gaat om bedragen waar een grote draagkrachtige verstoorder niet van zal schrikken, maar voor een kleine verstoorder kan het gaan om een aanzienlijk bedrag.

3.1.2 Provincies

Ook de provincies hebben er met de invoering van de Wamz taken bijgekregen (zie hoofdstuk 2). Voor de toegenomen bestuurslasten krijgen de provincies sinds 2007 jaarlijks een bestuurslastenvergoeding van € 2,65 miljoen. Daarnaast is in 2007 een eenmalige vergoeding uitgekeerd van € 3,5 miljoen voor de inwerkingtreding van de wet en is een verder verleden bij de cultuurconvenanten een eenmalig bedrag ter beschikking gesteld voor depots.

²³ *Monitorboek Erfgoedinspectie 2009-2010*, Erfgoedinspectie, november 2010, blz. 123 (voor het personeel monumentenzorg is het beeld gelijk, zie blz. 101).

Tabel 3-1 *Indicatieve kosten uitvoering archeologiebeleid provincies en de bestuurslastenvergoeding*

Provincie	Hogere uitgaven dan voor Wamz	Beleidsuitvoering	Bestuurslasten vergoeding	Toereikend	Musea / depots	Verwachtingswaardekaarten gemeenten
Drenthe	Ja	264.000	150.000	Nee	225.000	(eenmalig 360.000)
Friesland	Ja, door bezuiniging nu minder	406.000	225.000*	Nee		
Groningen	Licht toegenomen	260.000	190.000	Nee	Nvt	110.000 (m.n. steunpunt)
Overijssel	Nee	300.000	211.000	Ja, voor uitvoering wettelijke taken		stimuleringsregeling (23 van 25 gemeenten eigen kaart)
Gelderland	Ja	350.000	318.000*	Nee	100.000	280.000 bijdrage regio archeologen
Utrecht	Ja	185.000+2,4 fte	105.000	Nee		150.000 via subsidieregeling (2008, 2009)
Noord-Holland	Ja	200.000	330.000*	Ja		
Zuid-Holland	Ja	600.000	390.000	Nee	Nee	Nee
Flevoland	Nee	300.000	110.000*	Nee		
Zeeland	Ja	236.000	168.000*	Nee		
Noord-Brabant	Ja	375.000	250.000	Nee	500.000 gem. depots (eenmalig)	1,3 mln. (eenmalig)
Limburg	Nee	300.000 – inclusief depot	300.000 – inclusief depot	Nee (graag meer doen maar rijksbudget taakstellend)		350.000 incidenteel

* Bron: Circulaire Provinciefonds van 18 september 2007. Gebruikte bronnen zijn verder interviews met diverse provincies. De tabel heeft in verband met de uiteenlopende bronnen een indicatief karakter.

De provincie Overijssel geeft aan dat de bestuurslastenvergoeding voldoet voor de wettelijke taken en dat de provincie ook eigen middelen inzet voor andere taken. Ook volgens Noord-Holland is de bestuurslastenvergoeding toereikend. Alle andere provincies geven aan dat het budget van het Rijk niet toereikend is. Het is hierbij niet geheel duidelijk in welke mate deze stelling van de provincies betrekking heeft op de wettelijke taken of het aanvullende eigen beleid (zie tabel 3-1).

Overall geven de provincies aan ruim 30% meer te besteden dan de vergoeding van het Rijk. Er zijn echter grote verschillen tussen provincies: Flevoland, Friesland, Utrecht en Drenthe besteden relatief veel eigen middelen aan archeologie. Noord-Holland, Noord-Brabant en Limburg zetten geen of slechts in beperkte mate extra middelen in.

3.2 Het principe van de verstoorder betaalt

De Wamz gaat uit van het principe dat de verstoorder van het bodemarchief de kosten voor archeologisch onderzoek betaalt. Het gaat hier om de kosten voor het bureauonderzoek, moge-

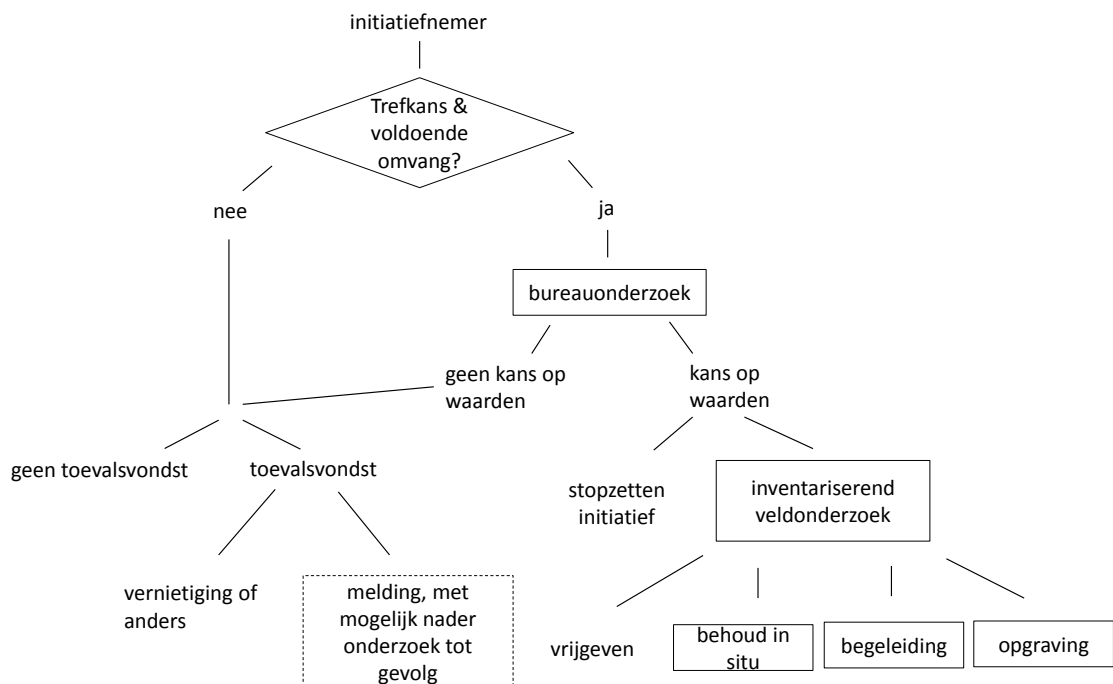
lijk gevolgd door kosten voor inventariserend veldonderzoek (booronderzoek en/of proefsleuven), mogelijk gevolgd door kosten voor opgraving, conservering en rapportage.²⁴

Het principe kent als voordeel voor verstoorders dat alleen betaald hoeft te worden als er (a) een reële kans is dat er iets gevonden wordt en (b) er ook daadwerkelijk iets gevonden wordt. Bij een alternatief systeem met heffingen zou iedereen betalen en dat wordt door sommigen gezien als een verkapte belasting. Met name onder grote verstoorders kan het principe hierdoor op draagvlak rekenen. Zij zijn ook vaak in staat via de grondexploitatie de kosten door te berekenen aan de eindgebruiker. Overigens kan deze werkwijze door de economische crisis wel eens onder druk komen te staan: de marges in de grondexploitatie worden steeds kleiner.

Er kleven voor de verstoorder ook nadelen aan het systeem. De kosten worden bij de individuele verstoorder gelegd, maar de baten (behoud van archeologische waarden) zijn voor de maatschappij als geheel. Alleen als de archeologische waarde een kwaliteitsimpuls kan geven aan de planontwikkeling – zo kan wonen in een historische omgeving als kwaliteit worden gezien – heeft de verstoorder rechtstreeks baat bij de archeologische vondsten.

In het volgende stroomdiagram staat aangegeven hoe de kosten voor de verstoorder ontstaan. Deze zijn aangegeven met dicht omlijnde rechthoeken. De wegen die op de kruispunten worden gekozen zijn in belangrijke mate bepalend voor de totale kosten voor de archeologie die door de verstoorder moeten worden gefinancierd. Voor de verstoorder geldt dat hoe verder men rechts uitkomt in het schema, hoe hoger de kosten uitvallen.

Vanzelfsprekend zal de (particuliere) verstoorder bij elk kruispunt hopen op een afslag naar links, omdat dan de kosten tot een minimum worden beperkt. Dit betekent dat verstoorders (in het publieke debat) veel nadruk leggen op deze kruispunten.



²⁴ Volgens LTO-Noord hebben boeren soms te maken met waardedalingen van de landbouwgrond op het moment dat er bij bestemmingsplanwijziging archeologische voorschriften worden opgenomen. Ook bij het opstellen van verwachtingswaardekaarten zou dit het geval zijn. Over dit type 'kosten' zijn verder weinig gegevens bekend en we laten deze in de rest van deze themaveldrapportage buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor mogelijke kosten volgend uit planvertraging. Het hele stelsel is erop gericht deze te beperken, door archeologie vroegtijdig een plek te geven in de planvorming.

3.2.1 Kruispunt 1: De trefkans en de omvang

Bij het eerste kruispunt wordt aan de hand van de trefkans en de oppervlakte door de gemeente bepaald of er bureauonderzoek nodig is. Voor grote verstoorders geldt over het algemeen dat de kosten die met bureauonderzoek gemoeid zijn niet zwaar wegen. Voor kleine verstoorders geldt echter dat de kosten voor bureauonderzoek – absoluut en ten opzichte van de investering – een zware last kunnen zijn.

Gemeenten moeten bij de onderbouwing van het archeologiebeleid in bestemmingsplannen een inschatting maken van de trefkans (zie hoofdstuk 2). Daarbij moeten twee belangen zorgvuldig worden gewogen:

- Behoud van archeologische waarden. Een groter gebied met een hoge trefkans leidt tot meer verplicht onderzoek en hiermee tot meer waarborgen voor het behoud van waarden.
- Voorkomen van onnodige kosten. Hoe groter het gebied met een hoge trefkans, hoe meer onderzoek en hoe hoger de maatschappelijke kosten.

Deze afweging speelt niet alleen bij het maken van verwachtingswaardekaarten maar ook bij het vaststellen van de vrijwaringsoppervlakten: een hoge norm biedt waarborg voor weinig onnodige kosten en een lage norm waarborg voor behoud van archeologische waarden. Provincies staan bij het opstellen van beleid voor dezelfde belangenafweging als de gemeenten.

Het afwegen van deze belangen raakt de kern van het maatschappelijk debat over de archeologische monumentenzorg (zie ook bijlage 3). Als vanzelfsprekend hechten de archeologen vooral aan het eerste belang en verstoorders, die de kosten dragen, aan het tweede belang. Volgens verstoorders zijn de marges vaak te ruim genomen en wordt bijgevolg veel overbodig (bureau-)onderzoek verricht. De archeologische monumentenzorg wil in beginsel vaker een onderzoeksverplichting laten gelden, om maar geen waarden verloren te laten gaan.

Het is lastig om een normatief oordeel te geven over de vraag of de kaders te ruim (overbodig onderzoek) dan wel te krap (verlies archeologische waarden) zijn. Het aantal bureauonderzoeken wordt in ARCHIS (nog) niet goed geregistreerd. We kunnen dus niet achterhalen in hoeverre het bureauonderzoek uiteindelijk leidt tot een advies dat verder geen veldonderzoek nodig is. Wel kan iets gezegd worden over de ontwikkeling van vondstkansen bij het veldonderzoek volgend op het bureauonderzoek. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

Een van de kritiekpunten in het veld betreft – naast de fijnmazigheid – ook de actualiteit van de kaders. Er wordt door Malta meer onderzoek verricht, waardoor bestaande verwachtingswaardekaarten zouden kunnen worden geactualiseerd. Nu kan het voorkomen dat er een onderzoeksverplichting geldt, terwijl er al onderzoek ligt dat deze verplichting overbodig maakt. Door de veelheid aan onderzoek zou het mogelijk moeten zijn van een ruime begrenzing te komen tot steeds fijnmazigere verwachtingswaardekaarten.²⁵ Deze lijn wordt gestimuleerd door provincies, maar tot nu toe met weinig gevolg. De oorzaak is dat gemeenten het beleid vooral in bestemmingsplannen verankeren – en niet in verwachtingswaardekaarten, waar in bestemmingsplannen naar wordt verwezen – en bestemmingsplannen worden nu eenmaal niet in hoge frequentie herzien.

3.2.2 Kruispunt 2: Het bureauonderzoek

Bij het tweede kruispunt wordt door middel van bureauonderzoek bepaald of er een kans is op het vinden van archeologische waarden. De kosten van het bureauonderzoek zijn – zeker voor

²⁵ De kosten voor een gedetailleerde actuele verwachtingswaardekaart bedragen circa €25.000,--.

grote verstoorders – nog te overzien, maar het uit het onderzoek volgend advies en de daarop volgende beslissing van het bevoegd gezag kan financieel wel zwaar wegen.

Het bureauonderzoek bestaat uit een archief- en literatuuronderzoek van archeologische en bodemkundige gegevens van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, provincie, gemeenten en/of andere instanties. Doel van dit onderzoek is:

- Het verwerven van informatie over bekende of verwachte archeologische waarden in het plangebied;
- Antwoord krijgen op de vraag of nader inventariserend onderzoek nodig is (ofwel: of men linksaf of rechtsaf slaat in het stroomschema).

De kosten van het bureauonderzoek liggen over het algemeen tussen de €1.000 en €2.000. De verstoorder betaalt én bepaalt in zekere zin ook bij dit kruispunt. Hij is vrij in zijn keuze tussen de diverse archeologische adviesbureaus om het vooronderzoek te laten uitvoeren. Het is maar de vraag of de verstoorder hierbij altijd voor het kwalitatief beste bureau zal kiezen (het bureau met de beste kwaliteit tegen de beste prijs). Het is immers in het financieel belang van de verstoorder dat het vooronderzoek laat zien dat er geen archeologische waarden in de grond zitten.

In het veld wordt met name door kleine verstoorders kritiek geuit op de volledigheid van sommige bureauonderzoeken. Met name boeren klagen (bij monde van LTO-Noord) over het feit dat aanvullende gegevensbronnen niet geraadpleegd worden, bijvoorbeeld gegevens van de Dienst Landelijk Gebied .

Uit recent representatief onderzoek van de RCE blijkt dat van de 97 onderzoeken met proefsleuven in agrarische grond er bij 85 archeologische resten zijn aangetroffen. Bij de afgedekte plaatsen lag de gawe archeologie meestal tussen de 33 en 83 centimeter.²⁶ Dit onderzoek geeft aan dat bodemverstoring met diepploegen dus het bodemarchief kan vernietigen, en dat de regelgeving in deze dus niet overbodig is om het archeologisch erfgoed te beschermen.

LTO-Noord heeft geen bezwaar tegen archeologisch vooronderzoek als zodanig, maar dan alleen in die gebieden waar de verwachtingswaarde echt hoog is. Met betere verwachtingswaardekaarten is dit volgens LTO-Noord te bereiken. Ook diverse andere betrokkenen bepleiten dit voor locaties met nieuwbouw van woningen en bedrijfsgebouwen (zie het navolgende over het grote verschil tussen het aantal vooronderzoekingen en het aantal opgravingen). In onderstaande tabel staat het aandeel grondgebied met hoge verwachtingswaarde weergegeven voor enkele overwegend landelijke gemeenten in Groningen.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat er mogelijk andere databronnen zijn, dan die doorgaans bij archeologisch bureauonderzoek worden gebruikt die kunnen uitwijzen of de bodem door diepploegen al kan zijn verstoord.

Omvang gemeentelijk grondgebied met hoge archeologische verwachtingswaarde in een aantal gemeenten in de provincie Groningen

De Marne ± 40 %	Ten Boer ± 50 %
Appingedam ± 90 %	Bedum ± 50 %
Delfzijl ± 95 %	Pekela ± 70 %
Winsum ± 85 %	Slochteren ± 80 %
Eemsum ± 25 %	Hoogezand ± 60 %
Loppersum ± 60 %	

Bron: LTO-Noord

²⁶ B. van Os en R. Lauwerier, "Archeologie binnen een meter", in *Archeobrief*, medio 2011.

Uit dergelijke bronnen zou kunnen worden opgemaakt dat landbouwgronden al eerder tot één meter diep zijn verstoord en dat nieuw archeologisch onderzoek dus achterwege zou kunnen blijven.²⁷ Overigens kan de verstoorder die het bureauonderzoek betaalt, bij de opdrachtverlening voorwaarden stellen aan de bronnen die worden geraadpleegd. Dit vereist wel voldoende kennis over de materie en die is bij kleine verstoorders niet altijd aanwezig.

Uit de hoek van de verstoorders is kritiek te horen op het feit dat naar aanleiding van het bureauonderzoek te vaak veldonderzoek wordt geadviseerd. Vanuit het oogpunt van de integriteit van de sector kan deze kritiek ook als pluspunt worden gezien. Als het betreffende archeologisch adviesbureau ook een opgravingsvergunning heeft, heeft dat bureau echter ook een financieel belang om veldonderzoek te adviseren. Bij archeologische diensten, die sterk hechten aan archeologische monumentenzorg, kan mogelijk ook spelen dat men kiest voor zekerheid: men wil te allen tijde voorkomen dat archeologische waarden verloren gaan.

Kortom: in het advies en het besluit komen vele verschillende belangen samen. Er is geen goed beeld van hoe de belangen in de praktijk exact worden gewogen: hoe komt het advies in samspel tussen opdrachtgever (verstoorder) en opdrachtnemer (adviesbureau) tot stand en hoe komt het bevoegd gezag (bij de gemeenten het college van burgemeester en wethouders) tot zijn besluit? Daarnaast kan in gevallen waarin de gemeente zelf verstoorder én bevoegd gezag is de afweging ook weer anders zijn.²⁸

3.2.3 Kruispunt 3: Het inventariserend veldonderzoek

Bij het derde kruispunt wordt op basis van inventariserend veldonderzoek bepaald wat er met de archeologische waarden moet gebeuren. Het veldonderzoek leidt tot een selectieadvies en een besluit door het bevoegd gezag voor het vervolg. Het bevoegd gezag neemt het selectiebesluit op basis van dit advies, maar hoeft dit advies niet over te nemen. Er zijn vier opties:

- De archeologische waarden worden in situ geconserveerd;
- Bij de verdere planuitvoering wordt archeologische begeleiding ingesteld;
- De archeologische waarden worden opgegraven (waarvoor een programma van eisen wordt gemaakt);
- De archeologische vindplaats mag verloren gaan (vrijgeven, deselectie).

Over het algemeen leidt opgraven tot de hoogste kosten. Deze kunnen oplopen tot ver boven de € 25.000: bij projecten van kleine omvang tot rond de € 60.000 tot € 70.000 en bij groot-schalige ontwikkeling kunnen de kosten zelfs in de miljoenen lopen. De kosten van behoud in situ kunnen in sommige gevallen ook hoog zijn voor de verstoorder, vooral als op deze vindplaats voorziene bebouwing niet kan plaatsvinden (wel grond verwerven en geen grondopbrengsten) en dit elders in het plangebied niet kan worden gecompenseerd.

Bij dit kruispunt wordt een flink beroep gedaan op de integriteit van archeologische adviesbureaus met opgravingsvergunning, zeker als de opties in en ex situ dicht bij elkaar liggen. Dan staat men niet alleen voor een inhoudelijke keuze, maar ook een financiële: het advies voor opgraving levert immers omzet op.

Het veldonderzoek is erop gericht de uitkomsten van het bureauonderzoek te toetsen en waar nodig aan te vullen. Daarbij wordt stapsgewijs gekeken óf er archeologische waarden aanwezig

²⁷ *De Telegraaf*, 23 november 2010. Dit wordt ook gesteld door de Limburgse Land- en Tuinbouw Bond, zie *De Limburger*, "LLTB wil uniforme regels archeologie", 11 december 2010.

²⁸ Een gemeente kon bijvoorbeeld de kosten van archeologie niet volledig verhalen via de grondexploitatie. De gemeente heeft besloten om niet alles op te graven, zodat de grondexploitatie niet negatief wordt (bron RCE).

zijn en zo ja, wat dan de aard, omvang, datering, gaafheid, conservering en relatieve kwaliteit ervan is. Daarbij wordt gebruik gemaakt van:

- non-destructieve methoden: (oppervlaktekartering, elektrische, magnetische en elektromagnetische methoden eventueel in combinatie met remote sensing methodieken);
- weinig destructieve methoden (zoals booronderzoek en sondering); en
- destructieve methoden (proefsleuven).

Welke methode wordt ingezet is afhankelijk van de locatie en precieze vraagstellingen. Het bureauonderzoek levert de basis voor de te maken keuzen op dit terrein. Niet zelden worden de methoden in volgorde toegepast: als het booronderzoek indicaties voor archeologische waarden oplevert, wordt alsnog besloten tot onderzoek via proefsleuven waarvoor een programma van eisen moet worden opgesteld dat vervolgens door het bevoegd gezag moet worden vastgesteld.

De kosten van een klein booronderzoek liggen tussen de €1.000 en €2.000 en van sleuvenonderzoek tussen de €10.000 en €15.000.

Terwijl de verstoorder bij het bureauonderzoek betaalt en bepaalt, is dat steeds minder het geval naarmate de fase van veldonderzoek wordt ingegaan. Hoewel dit een logisch proces is – de verstoorder heeft immers geen kennis van zaken en de deskundigen bepalen daarom wat er gebeurt – geeft dit bij – een deel van – de verstoorders een ongemakkelijk gevoel: ze moeten wél betalen maar hebben nauwelijks grip op wat er gebeurt. Ook wordt door sommige verstoorders iets als een beroepsprocedure gemist. In die fasen zijn het archeologische onderzoekers die onderzoek doen en beleidsambtenaren (ondersteund door archeologische adviseurs) die adviseren over het vervolg, waarover het gemeentebestuur als bevoegd gezag een besluit neemt.

Als er door het bevoegd gezag gekozen wordt voor een opgraving, dan draagt de verstoorder niet alleen zorg voor de opgravingskosten maar voor alle kosten die gemaakt worden tot aanlevering bij het depot (dus ook kosten voor de conservering en de basisrapportage). Deze ruime afbakening van kosten die vallen binnen het principe ‘de verstoorder betaalt’ roept in de praktijk soms vragen op. Conform Malta wordt het veldonderzoek, de uitvoering en de deponering als één geheel beschouwd, maar het is de vraag of het wel reëel is om de totale kosten bij de verstoorder neer te leggen.

Tegelijkertijd geldt dat deze ruime afbakening zeer bewust is gekozen, om ervoor te zorgen dat archeologische waarden zo veel mogelijk in situ worden bewaard. Maar een financiële prikkel ontbreekt hierbij deels, want het is niet het bevoegd gezag dat betaalt.

Verstoorders hebben twijfels bij het besluit tot opgraving. Het gaat dan met name om de vraag of de waarden uit cultureel oogpunt van voldoende belang zijn om de investeringen te legitimeren. Er wordt door hen meer selectie op basis van culturele waarde bij de keuze voor een opgraving bepleit. De waardering van de archeologische waarden vindt volgens hen nog niet terughoudend genoeg plaats.

Bazelmans komt tot een vergelijkbare constatering.²⁹ Hij hanteert hierbij de omvang van het rapport als indicator voor de culturele waarde en hanteert hierbij een norm van 200 pagina's.

²⁹ J. Bazelmans, “Publiceren over archeologie, de omstreden oogst van Malta”, in *Archeobrief* 13, 3 (blz. 13). Zie ook: J. Bazelmans, “Wie betaalt bepaalt? – de introductie van marktwerking en het ‘verstoorder betaalt’-principe in de Nederlandse archeologie”, 2009 (in M. Linssen, *Het cultuurhistorisch argument*, Projectgroep Belvedere, Utrecht, 2009 blz. 49-59). Zie ook: L. Theunissen, *Een onderzoek naar de effectiviteit van de archeologische onderzoeksketen voor de beeldvorming over het verleden*, RCE, Amersfoort, april 2011 (concept). Van gravend onderzoek zijn in die studie 44 rapporten over de vondsten door een groep deskundigen voor de ‘second opinion’ beoordeeld op de informatieopbrengst. Hiervan geeft volgens de second opinion 20,5% ‘niet veel informatie’.

Als het rapport deze norm haalt, is er echt iets waardevols gevonden, zo is de gedachte. Het aantal rapporten van deze omvang ligt al jaren tussen de 25 en 35 per jaar (15% tot 20% van het totaal aantal opgravingen). Op basis hiervan komt Bazelmans tot de conclusie dat er weliswaar sinds 2001 veel meer is onderzocht – met bijbehorende kosten tot gevolg – maar dat het resultaat beperkt is.

Meer behoud in situ?

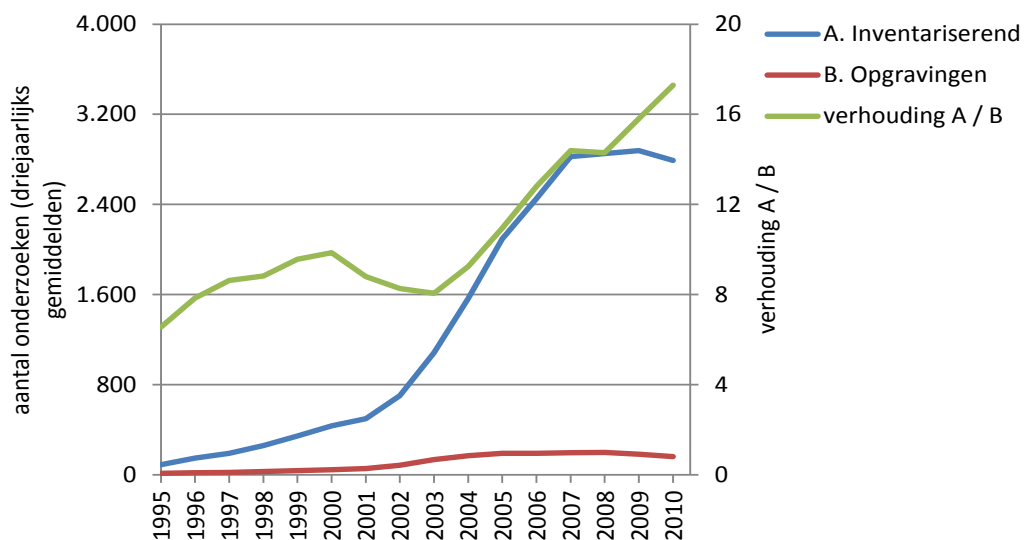
Het aantal keren dat de archeologische waarden in situ worden behouden is niet volledig geregistreerd. Uit ARCHIS is wel te herleiden wat de verhouding is tussen het aantal inventariserende onderzoeken en het aantal opgravingen. In Figuur 3-2 staat deze verhouding weergegeven. De sterke toename sinds Malta van het aantal inventariseerde onderzoeken is niet samengegaan met een toename van het aantal opgravingen.

Dit kan op hoofdlijnen twee dingen betekenen:³⁰

- Er worden meer vondsten in situ bewaard;
- Er wordt meer onderzoek verricht zonder dat er relevante vondsten worden gedaan.

Het eerste zou een belangrijke verdienste van het nieuwe beleid kunnen zijn. Het tweede zou echter een nadelig (bij)effect kunnen zijn van het huidige systeem. Dit laatste in de zin dat de maatschappij – meer specifiek: de verstoorder – overbodige onderzoekskosten maakt. Uiteraard is onderzoek niet alleen zinvol als er iets gevonden wordt, ook als er niets gevonden wordt kan het onderzoek worden benut om bijvoorbeeld verwachtingswaardekaarten te verfijnen.

Figuur 3-2 De verhouding tussen het aantal inventariserende onderzoeken (booronderzoek of proefsleuven) en het aantal opgravingen over de periode 1995-2010 (drie jaargemiddelden) en de verhouding tussen beide



Bron: ARCHIS, bewerking RIGO

Zoals gezegd ontbreken harde cijfers over in situ, maar er zijn wel schattingen die aangeven dat het aandeel in situ bewaarde terreinen ergens rond 20% zou liggen.³¹ De andere 80% zou opge-

³⁰ Zie vorige noot voor meer detailoorzaken.

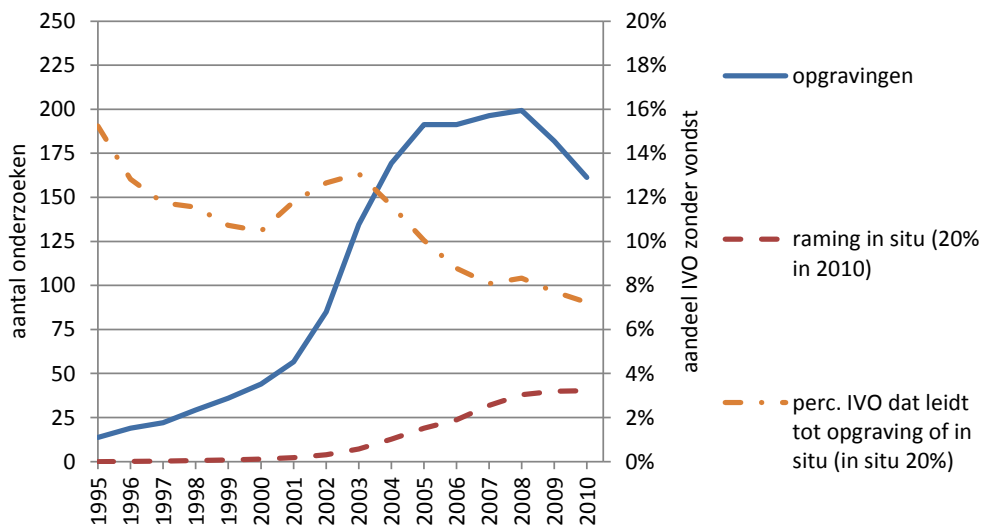
³¹ Zie de bronnen hiervoor in hoofdstuk 2.

graven worden (begeleiding wordt bij de berekening van het percentage niet meegenomen omdat deze uiteindelijk leidt tot opgraving of in situ). Uitgaande van dit percentage in 2010 en een gelijkmatige toename van in situ gedurende de periode 2002-2010 kan worden geraamd hoe vaak voor in situ is gekozen. Het aantal opgravingen is immers bekend uit ARCHIS. In Figuur 3-3 staat deze raming weergegeven. In 2010 zou het volgens deze raming gaan om ongeveer 50 gevallen (het aantal opgravingen ligt rond de 200 en als deze als 80% worden beschouwd, bedraagt het aantal in situ dus 50).

De grafiek laat ook zien dat – onder gedane aannamen - het aandeel veldonderzoeken dat niet leidt tot een opgraving of behoud in situ in de tijd nagenoeg constant is gebleven. De sterke toename van het aantal veldonderzoek sinds 2002 is dus samen gegaan met meer vondsten van archeologische waarden.

De andere kant van de medaille is dat het vele onderzoek blijkbaar nog niet leidt tot betere verwachtingswaardekaarten / inschattingen van de trefkansen (kruispunt 1) noch tot beter bureauonderzoek (kruispunt 2). In theorie zou het vele onderzoek immers moeten leiden tot verbeterde, meer fijnmazige, verwachtingswaardekaarten. Via deze weg zou de kans op een vondst bij veldonderzoek moeten toenemen. Mogelijk wreekt zich hierbij het feit dat het beleid vooral verankerd is in bestemmingsplannen, die niet vaker dan eens in de tien jaar worden herzien.

Figuur 3-3 Raming van het aantal keer dat waarden in situ worden behouden en het aandeel vooronderzoeken (booronderzoek of proefsleuven) dat niet leidt tot een vondst, over de periode 1995-2010³²



Bron: RIGO op basis van ARCHIS en de schatting dat het aandeel in situ op 20% ligt.

In een Archeobrief uit 2008 gaat Raemaekers in op deze kwestie. “Er wordt geld besteed aan onderzoek waarvan duidelijk is dat het vaak geen of weinig inzichten in het verleden oplevert.”³³ Knoop stelt daarentegen dat er logischerwijs vooronderzoek nodig is in gebieden waar de archeologische waarde onduidelijk is. “Als die waarde al duidelijk is hoefde men met dit

³² Archeologische begeleiding is bij deze berekening buiten beschouwing gelaten.

³³ D. Raemaekers, “Het einde van Malta”, in: *Archeobrief* nr. 3, 2008, blz. 17-20.

oogmerk immers geen onderzoek te doen.”³⁴ De kwestie heeft zelfs geleid tot een aangenomen motie in de Tweede Kamer, met de strekking dat de kosten van archeologisch vooronderzoek door een ‘nationale kop’ hoog zouden zijn.

Als de raming van 20% in situ klopt, dan is er een wezenlijke toename aan in situ gerealiseerd.³⁵ Toch wordt in de meeste gevallen nog gekozen voor een opgraving, terwijl dat voor de verstoorder vaak duurder is dan in situ behoud. Verstoorders noemen in relatie tot met name dit kruispunt, dat men weinig invloed heeft. Het voelt alsof anderen bepalen, waar zij betalen. Behoud in situ neemt in het huidige stelsel ook toe doordat ontwikkelaars gebieden met een hoge trefkans mijden. Daar waar dit het geval is, wordt geen onderzoek verricht, dus die vorm van behoud komt in bovenstaande cijfers niet aan het licht.

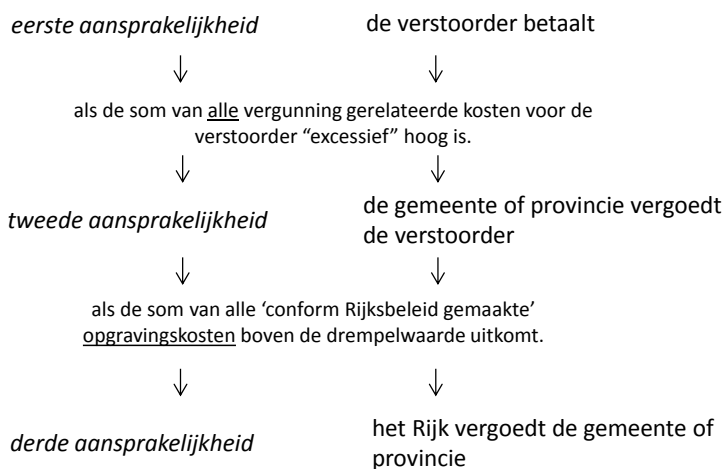
3.3 Excessieve kostenregeling

In deze paragraaf focussen we vooral op de excessieve kostenregeling conform het Bamz. In de jaren voor dit besluit gold ook een regeling die net iets anders van opzet was.

3.3.1 Eerste, tweede en derde aansprakelijkheid

De regeling voor excessieve kosten vormt in zekere zin de sluitpost van het financiële stelsel. Hoewel het principe van de verstoorder betaalt (eerste aansprakelijkheid) op breed draagvlak kan rekenen, is er ook brede overeenstemming over het feit dat er grenzen zijn aan de kosten die redelijkerwijs door de verstoorder gedragen kunnen worden.

Als deze grenzen worden overschreden, dan treedt de zogenoemde tweede aansprakelijkheid in werking en moeten gemeenten en provincies de excessieve kosten vergoeden c.q. een nadeelcompensatie uitkeren.



En als de gemeenten en provincies op hun beurt te maken krijgen met excessieve opgravingskosten – vanwege nadeelcompensatie aan derden of als men zelf verstoorder is - dan treedt de derde aansprakelijkheid in werking. De verstoorder kan dus niet rechtstreeks bij het Rijk terecht, maar moet eerst bij het bevoegd gezag een claim neerleggen.

3.3.2 Gemeentelijke en provinciale bijdrageregelingen

Beperkt houvast in de wet

De verstoorder heeft op het grond van de wet het recht om schadevergoeding te vragen in het geval van excessieve kosten. Daarvoor is geen provinciale of gemeentelijke bijdrageregeling

³⁴ R. Knoop, “Minder somber over het archeologisch bestel”, in: *Archeobrief* nr.4, 2008, blz. 36-37.

³⁵ Zie hiervoor ook: W.J.H. Willems, *Met Malta meer mans – een persoonlijke terugblik*, Leiden, 2006. Willems stelt dat tegenwoordig archeologische vindplaatsen vaak gespaard blijven waar ze vroeger moesten worden opgegraven of verloren gingen (blz. 56).

nodig. De beoordeling van wat excessief is wordt voor een belangrijk deel bij de rechter neergelegd: “Onder omstandigheden ligt het op de weg van het verplichtende bestuursorgaan om de kosten van de veroorzaker te compenseren. Dat kan op grond van de artikelen 42 van de wet, 26 van de Ontgrondingenwet dan wel 15.20 van de Wet milieubeheer. In welke gevallen nadeelcompensatie op zijn plaats is, zal per geval moeten worden bezien. Zo’n casuïstische benadering is in het Nederlandse bestuursrecht gebruikelijk; uiteindelijk bepaalt de rechter in welk geval het bestuursorgaan gehouden is tot het betalen van nadeelcompensatie.”

In de memorie van toelichting wordt de complexiteit van deze berekening aangegeven: “Met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is het verplichtende bestuursorgaan in bijzondere situaties gehouden een vergoeding toe te kennen. Daarbij ware vooral te denken aan de excessieve kosten als gevolg van opgravingen. Of dergelijke kosten als excessief moeten worden gekwalificeerd, is sterk afhankelijk van het (financiële) belang van de aanvrager, diens draagkracht, de mogelijkheden om naar een andere locatie om te zien en dergelijke meer.”

Een voorbeeld van ad-hoc-beleid. Bij een geval van excessieve kosten van een opgraving van een oud kasteel bij een bouwplan voor een stal in Bathmen waren de kosten € 84.000 voor de verstoorder. Deze kosten kon de agrariër niet dragen. Na publieke discussie hierover zijn de gemeente en de provincie samen tot een oplossing gekomen, waarbij de verstoorder € 8.000 diende te betalen en gemeente en provincie elk hun deel namen van de resterende kosten van de opgraving.

Bron: website besteboer.nl.

Daar waar het Rijk expliciet stelt dat gemeenten en provincies alleen bij excessieve kosten volgend uit opgravingen een beroep op het Rijk kunnen doen, geldt voor de individuele verstoorder dat deze bij de provincie of gemeente voor alle gemaakte kosten een beroep op nadeelcompensatie kan doen.

De gang naar de rechter

In het stelsel wordt er vanuit gegaan dat het – net als bij andere vergunningen - de rechter is die een eventuele nadeelcompensatie vast moet stellen. Deze weg is echter de afgelopen jaren niet bewandeld. De nadeelcompensaties die zijn uitgekeerd, zijn uitgekeerd op basis van een minnelijke schikking of op basis van provinciale of gemeentelijke regels.

Er zijn verschillende oorzaken te noemen waarom de gang naar de rechter niet of nauwelijks gekozen wordt. Voor grote verstoorders geldt dat zij vaak participeren in grote planvoormingstrajecten, waarbij men (deels) van de gemeente of provincie afhankelijk is. In een dergelijke verhouding past een gang naar de rechter niet: die zou de samenwerking en onderlinge verhoudingen kunnen schaden. Voor kleine verstoorders geldt dat de kosten die samenhangen met een gang naar de rechter in geen verhouding staan tot de investeringen.

Gevarieerd gemeentelijk beleid

In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten (4 juni 2007) is overeengekomen dat met ingang van 2008 de specifieke uitkering ‘excessieve kosten archeologie’ voor gemeenten overgeheveld wordt naar het gemeentefonds. Het gaat hier om een bedrag van € 1,25 miljoen op jaarbasis. Dit betreft een uitkering voor de projectgebonden kosten, niet voor de bestuurslasten.

Er is geen integraal beeld beschikbaar van de besteding van deze gelden, noch van de

Uit een onderzoek onder de 29 gemeenten in de provincie Utrecht blijkt dat een ruime meerderheid geen geld reserveert voor een beroep op compensatie bij excessieve kosten voor archeologisch onderzoek. In die gemeenten worden de middelen daarvoor vanuit het Rijk uit het gemeentefonds dus niet vrijgemaakt en aan andere gemeentelijke doelen besteed (in ieder geval totdat er zich een concreet geval voordoet of de gang naar de rechter wordt gekozen).

Bron: F. Hogenboom, *Tot hier.....en nu verder. Archeologie als gemeentelijk taakveld in de provincie Utrecht, een evaluatie*, Amsterdam, april 2010, blz. 57.

wijze waarop de gemeenten het beleid rondom de nadeelcompensatie vormgeven. De beschikbare informatie levert een gevarieerd beeld op van het beleid van gemeenten. De variatie heeft betrekking op:

- Het stellen van een *maximum* aan de nadeelcompensatie en de normering daarvan, conform de jaarlijkse rijksbijdrage (het normbedrag van €2,50 vermenigvuldigd met het aantal inwoners) of een alternatieve normering.
- Het hanteren van een *plafond* aan de kosten voor verstoorders. Er is een sterke variatie in plafonds gerelateerd aan de totale bouwkosten, uiteenlopend van 1% in Zwolle tot 10% in Haarlem.
- Het bestemmen van de nadeelcompensatie voor een bepaalde *doelgroep*, bijvoorbeeld afhankelijk van wel of geen winstoogmerk of van de omvang van de particulier.
- Het koppelen van de nadeelcompensatie aan een bepaald *onderdeel van de kosten*, bijvoorbeeld alleen de kosten voor opgravingen.
- Het koppelen van de nadeelcompensatie aan een bepaald *type project*, bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing (en mede betaald uit ISV-gelden).
- Het koppelen van de nadeelcompensatie aan de *omvang van het project*, bijvoorbeeld alleen projecten net boven de vrijstellingsnorm.

De variëteit in de bijdrageregelingen is dus erg groot (zie ook de tekstkaders bij deze paragraaf) en dat maakt het de verstoorders niet eenvoudig te bepalen waar men aan toe is. Daar komt nog eens bij dat een flink aantal gemeenten van geval tot geval een afweging maakt of helemaal geen bijdrageregeling heeft.³⁶ Dan tast de verstoorder dus in het duister.

Bijdrageregeling Alkmaar (2009):

Bij projecten met een oppervlakteverstoring van meer dan 250 m² zal het archeologisch onderzoek door de initiatiefnemer aanbesteed moeten worden. De gemeente vervult dan een regietaak, gericht op het nemen van de archeologische besluiten voorafgaand aan en tijdens de uitvoering en uitwerking van de onderzoeken.

Deze projecten kunnen voor een gemeentelijke bijdrage in aanmerking komen als de totale kosten voor archeologisch onderzoek (maar zonder kosten van ingehuurde adviseur), zoals beoordeeld en geaccordeerd door de gemeente op basis van het programma van eisen, de open begroting en het plan van aanpak, groter zijn dan 7% van de bouwsom (zoals opgegeven en nagecalculeerd bij de legesberekening), maar niet meer dan 14%. De schadevergoeding bedraagt dan maximaal 50% van de kosten die liggen tussen de drempel van 7% en de maximale acceptabele kosten van 14%.

Hierbinnen is nog variatie mogelijk tussen uitbetaling van de schadevergoeding en compensatie in natura, bijvoorbeeld door de uitwerking van een deel van de vondstcomplexen door het team archeologie te laten uitvoeren en dan het schadevergoedingsbedrag te verlagen. Gekozen is voor deze constructie zodat de initiatiefnemer binding houdt bij het uit te voeren onderzoek. Met ingang van 2009 is jaarlijks een bedrag van €100.000 gereserveerd voor de excessieve kostenregeling. Dit bedrag is een aanneme van de te verwachten kosten en zal na vijf jaar geëvalueerd worden, evenals de capaciteit in relatie tot de uitvoerings- en regietaak.

Bron: gemeente Alkmaar, Cultuurhistorie Alkmaar, Beleidsvisie 2009-2019, Alkmaar, 2009.

³⁶ Een globale indicatie van het aantal gemeenten zonder regeling / reservering is te ontleen aan de Monitor monumenten en archeologie. In 2009 had 20% van de gemeenten géén subsidieregeling voor monumenten en archeologie. Voor beide beleidsvelden heeft een kleine 40% van de gemeenten slechts een klein subsidiebudget van € 0 tot €25.000 per jaar. Bij 20% van de gemeenten zijn de budgetten €50.000 of meer. Bron: Erfgoedinspectie, *Monitorboek Erfgoedinspectie 2009-2010*, november 2010.

In de wet wordt ervan uitgegaan dat een rechter dan een uitspraak moet doen over de hoogte van de nadeelcompensatie. Bij grote projecten kan een juridisch traject uitkomst bieden, al geldt dan wel dat de verstoorder zelf de kosten moet voorfinancieren, met een onzekere uitkomst. Bij kleinere projecten is een gang naar de rechter buitenproportioneel en heeft de verstoorder dus geen houvast en kan men alleen hopen op een ad-hoc-toekenning van een nadeelcompensatie.

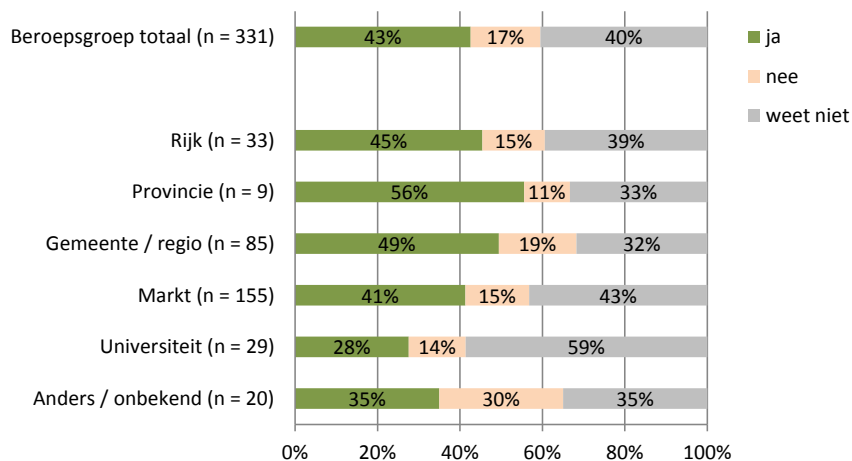
Overigens is de afwezigheid van bijdrageregelingen lang niet altijd een gevolg van onwil van gemeenten. Een deel van de gemeenten – zo is gebleken uit interviews – is niet op de hoogte van de mogelijkheid een dergelijke regeling in het leven te roepen.

Bij veel gemeenten zal de bijdrage die men via het gemeentefonds ontvangt voor andere doeleinden worden bestemd. Er is hier dus sprake van niet-doelmatige besteding. Gegeven de onbekendheid van gemeenten met de regeling hoeft dat niet opzettelijk te zijn. Er is ook geen relatie aangetroffen tussen het al dan niet hebben van een bijdrageregeling en de financiële situatie van een gemeente.

Onbekendheid

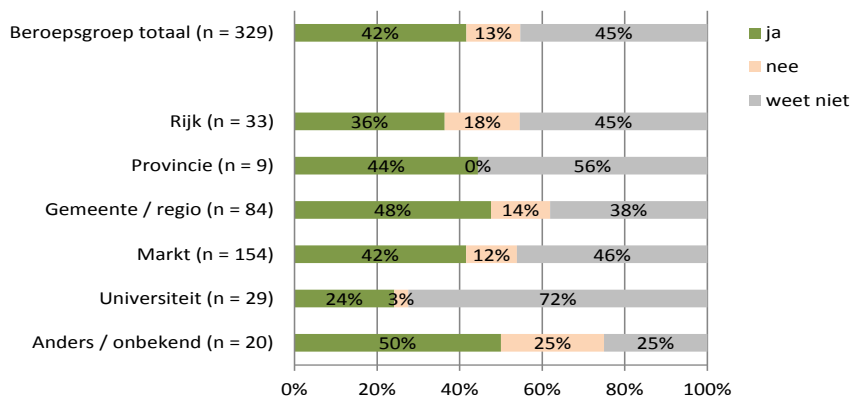
Ook uit de RIGO-enquête komt de onduidelijkheid op het front van de gemeentelijke (en provinciale) bijdrageregelingen naar voren. In deze enquête is gevraagd naar mogelijke knelpunten als gevolg van (a) ontbrekend inzicht in de mogelijkheden voor afwenteling van de kosten (zie Figuur 3-4) en (b) de nadeelcompensatie door gemeenten en provincies (zie Figuur 3-5). Twee vragen over hetzelfde onderwerp, maar met een net iets andere vraagstelling. Dat de antwoordpatronen sterk op elkaar lijken, is dus niet verwonderlijk, maar geeft wel een duidelijk beeld.

Figuur 3-4 Het aandeel respondenten dat “geen inzicht in de mogelijkheden voor afwenteling van projectgebonden kosten voor de verstoorder” beschouwt als een van de elementen die knelpunten opleveren



Bron: RIGO-enquête

Figuur 3-5 Het aandeel respondenten dat “de tegemoetkoming van de gemeente en de provincie (de zogeheten nadeelcompensatie)” beschouwt als een van de elementen die knelpunten opleveren



Bron: RIGO-enquête

Deze situatie kenmerkt zich door een grote mate van onduidelijkheid en onwetendheid. Van alle geënquêteerden weet 40 tot 45% simpelweg niet of de lokale nadeelcompensatieregelingen leiden tot knelpunten. Diegenen die zich wel een beeld van deze regelingen kunnen vormen, geven in veel gevallen aan dat er knelpunten uit voortvloeien.

Daar waar die knelpunten worden ervaren door verstoorders is dat ook niet zo vreemd. De overheidsbijdrage bij excessieve kosten voor de verstoorder is een essentieel onderdeel van het principe ‘de verstoorder betaalt’. Doordat deze regeling in veel gevallen ontbreekt, weten verstoorders niet waar ze aan toe zijn. Voor grote verstoorders (ofwel: investeerders) is de weg naar de rechter mogelijk een uitkomst, maar die wordt zoals gezegd niet bewandeld. Maar voor kleine investeerders zijn de kosten voor een bureauonderzoek soms al ‘excessief’ en zij hebben geen enkele duidelijkheid over mogelijke compensatie in de kosten door de overheid. Dit terwijl van grote én van kleine investeerders wel wordt gevraagd alle kosten voor te financieren.

Financiering

Daar waar de knelpunten worden ervaren door de gemeenten en provincies, geldt dat zij waarschijnlijk mede doelen op de in hun ogen beperkte rijksbijdrage. Provincies moeten de nadeelcompensatie uit eigen middelen financieren en de bijdrage voor excessieve kosten aan het gemeentefonds bedraagt voor alle gemeenten samen € 1,25 miljoen op jaarbasis.³⁷ Dat is alles bij elkaar wel een substantieel bedrag, maar per gemeente is het niet erg veel. Hierbij wrekt zich mogelijk ook dat het bedrag over de gemeenten is verdeeld op basis van het aantal wooneenheden (een verdeelsleutel die bij het gemeentefonds vaak wordt toegepast) en niet op basis van de kans op archeologische vondsten (die kunnen leiden tot excessieve kosten). In een kleine gemeente kan één nadeelcompensatie snel de rijksbijdrage overstijgen.

In 2004 hebben het IPO en de VNG gewezen op de nadelen van de regels inzake de nadeelcompensatie.³⁸ Men zag het toen voorliggende wetsvoorstel – dat grotendeels gehandhaafd is – als een soort van openeinderegeling. De angst bestond dat de gemeenten en provincies met hoge

³⁷ In de berekening van de bestuurslastenvergoeding voor provincies en gemeenten kunnen de lasten voor een excessieve kostenregeling deels zijn inbegrepen. In dat geval is genoemde compensatie voor de gemeenten een aanvullende, extra vergoeding.

³⁸ Zie hiervoor de brief van het IPO aan de Vaste commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20-10-2004.

kosten voor nadeelcompensatie zouden worden geconfronteerd, terwijl er weinig (tot geen) garanties waren voor rijksbijdragen (er ontbreekt in andere woorden een subsidieplafond). Deze angst is grotendeels onterecht gebleken, omdat er geen verstoorder naar de rechter is gestapt en omdat de gemeenten met bijdrageregeling hierin – net als het Rijk - een clause hebben aangenomen dat jaarlijks niet meer dan het beschikbare budget wordt uitgekeerd.

Destijds heeft het IPO samen met de VNG een voorstel gedaan voor een alternatieve regeling, met een landelijk fonds voor excessieve kosten.³⁹ Buiten een rechtvaardiger verdeling van de risico's inzake excessieve kosten gebruikte men hiervoor destijds ook het argument van een eenduidige centrale regeling. Een dergelijke eenduidigheid is niet alleen van belang van de lokale overheden, maar vooral ook van de verstoorders. Onder hen is anno 2011 de onduidelijkheid over de nadeelcompensatie (door gemeente, provincie én Rijk) een van de belangrijke kritiekpunten op het huidige bestel.

Provinciale bijdrageregelingen

Net als voor gemeenten geldt ook voor provincies dat er geen verplichting is een bijdrageregeling op te stellen. Dat laat onverlet dat verstoorders in sommige gevallen een beroep op nadeelcompensatie kunnen doen bij de provincie. Daarbij gaat het vooral om ontgrondingen, maar ook om gemeentegrensoverschrijdende projecten door bijvoorbeeld waterschappen, die een nieuwe watergang wil aanleggen of een bestaande schoonmaken of verbreden,⁴⁰ of de Gasunie, die met leidingen door verschillende gemeenten heen moet.

Tabel 3-2 Provinciaal beleid voor bijdragen aan excessieve kosten archeologische opgraving, 2011

Provincie	Bijdragen aan excessieve kosten	Provincie	Bijdragen aan excessieve kosten
Drenthe	Enmaals verleend	Noord-Holland	Nog niet
Friesland	Geen regeling	Zuid-Holland	Geen regeling
Groningen	Geen regeling	Flevoland	Nog niet
Overijssel	Geen regeling	Zeeland	Geen gevallen bekend
Gelderland	Bijdrage mogelijk, geen apart budget	Noord-Brabant	Geen regeling, aantal keren uit algemene regeling bijgepast
Utrecht	Geen regeling	Limburg	Paar keer bijdrage, geen budget

Bron: Interviews met provincies (Gelderland: Provinciaal beleidskader archeologie, concept 23-2-2011).

Uit een ronde langs de provincies blijkt dat het beleid voor bijdragen aan excessieve kosten bij provincies verschilt. De meeste provincies voeren een ad-hoc-beleid. Bij ongeveer de helft van de provincies is er geen bijdrageregeling. Noord-Brabant heeft geen regeling voor excessieve kosten, maar heeft wel een aantal keren uit een algemene regeling bijgepast. Bij Flevoland

³⁹ Dit voorstel heeft het uiteindelijk niet gehaald omdat het niet paste binnen de gekozen decentrale aanpak.

⁴⁰ Er zijn door waterschappen overigens nog geen aanvragen bij gemeenten of provincies ingediend.

wordt een budget overwogen. Limburg heeft geen budget, maar past wel zo nodig bij. De financiële situatie van provincies lijkt niet mee te wegen bij het toekennen van een tegemoetkoming in de excessieve kosten.

Het ontbreken van regelingen is bij provincies een veel kleiner probleem dan bij de gemeenten, omdat de provincie voor een kleiner deel van de vergunningen bevoegd gezag is én het hier vooral gaat om grote verstoorders/investeers. Toch blijft het een probleem, omdat de na-deelcompensatie sluitpost is van het financiële stelsel.

Ontgrondingen en kosten van archeologie, de ervaringen van Cascade

Bij projecten van ontgrondingen is soms sprake van hoge kosten voor archeologie voor de opdrachtgevers van zand- en grindwinningsbedrijven. Cascade heeft voor enkele projecten daarvan gegevens verstrekt. Bij een project dat in belangrijke mate is gerealiseerd wat betreft archeologisch onderzoek zijn de bruto kosten voor archeologie (vooronderzoek, opgraving en inclusief kosten van overleg voor de opdrachtgever) €3,8 per m² plan en de kosten van de opgraving zelf €2,7 per m² plan (totaal €2,7 miljoen, bruto €3,2 miljoen). Bij een minder vergevorderd project zijn de bruto kosten geraamd op €7,7 per m² (9,4 miljoen) en de kosten van de opgraving op €6,5 per m² (€8 miljoen). De kosten per m² plan zijn in de orde van grootte van de aankoop van agrarische gronden. Bij deze projecten zijn de totale kosten volgens Cascade 3 tot 4% van de totale projectkosten voor de ondernemingen. Dat wordt door de opdrachtgever als excessief beschouwd ten opzichte van een norm van 1%, en waarbij het project voor de opdrachtgever nog maar beperkt kan renderen. De locaties waren al verworven en gepland, een weg terug zou een grote desinvestering tot gevolg hebben.

Punt van zorg van Cascade is dat er geen harde definitie is van het 'verstoordersdeel'. In het convenant tussen RWS en RCE bedraagt het 'verstoordersdeel' als richtlijn 1% van de bouwkosten. Daarboven worden de kosten volgens Cascade als excessief beschouwd.⁴¹ Voor ontgrondingen zou een soortgelijke regeling overwogen kunnen worden. Het Rijk heeft volgens Cascade gesteld dat de RWS-RCE-regeling niet algemeen toepasbaar verklaard kan worden. Daarmee wordt volgens Cascade ongelijkheid gecreëerd.

Daarnaast is er volgens Cascade door haar leden nog geen ervaring opgedaan met het doen van een beroep op de excessieve kostenregelingen van de overheden voor een bijdrage. Nadeel volgens deze organisatie is ook dat er geen ervaring wordt opgedaan, omdat initiatiefnemers het niet op zo'n plan-schadeprocedure achteraf laten aankomen en vooraf zekerheid willen. Bovendien ontbreekt vaak de tijd voor tijdrovend administratief werk waar projecten dienen te worden doorgezet. Meer en uitgebreidere procedures staan ook haaks op het overheidsbeleid inzake deregulering.

Vooraf (bij de locatiekeuze) zou volgens een lid van Cascade beter naar de mogelijke archeologische waarden moeten worden gezocht, ook om de financiële risico's te kunnen beperken. De kwaliteit van het archeologisch onderzoek is daarbij evenwel belangrijk. In de besluitvorming zitten echter ook subjectieve momenten, aldus de opdrachtgever. Voor een potentiële ontgrondingslocatie verwachtten de opdrachtgever en zijn archeologisch adviseur dat er geen vindplaats met archeologische waarde zou kunnen zijn omdat de locatie in het verleden in en bij een rivierbedding lag, waardoor er geen nederzettingen zouden worden gevonden. De provincie besloot volgens de opdrachtgever wel tot vooronderzoek omdat gedacht werd dat het om een oud beekdal ging met de kans op nederzettingen. Het vooronderzoek leverde, volgens de opdrachtgever, geen vindplaatsen met archeologische waarden op.

⁴¹ In het convenant tussen RWS en RCE wordt dit percentage niet als maximum gehanteerd (zie ook navolgend kader op bladzijde 49).

3.3.3 Excessieve kostenregeling Rijk

Beperkte toegang

De excessieve kostenregeling van het Rijk (de derde aansprakelijkheid) is van een andere orde dan die van de gemeenten en provincies:

- De regeling heeft alleen betrekking op de kosten van opgravingen.
- Alleen gemeenten en provincies kunnen aanspraak maken op deze regeling.

Het ontbreken van gemeentelijke (en provinciale) bijdrageregelingen betekent dus in zekere zin ook dat de weg van de particuliere verstoorder naar de rijksmiddelen wordt afgesneden. Daar kunnen zij alleen indirect, via de gemeente of provincie, voor in aanmerking komen. Dit is een belangrijke kanttekening bij het analyseren van de uitputting van de gereserveerde budgetten.

De compensatieregeling kent geen prioritering voor wat betreft het belang van de opgraving. Wat geldt is wie het eerst komt het eerst maalt. Het culturele belang van de opgraving kan wel een weigeringsgrond zijn voor toekenning van een rijksbijdrage.

De excessieve kostenregeling van het Rijk volgens het Bamz is gestart per 1 januari 2008. Eerder waren er ook voorzieningen. Vanaf 18 september 2006 tot 1 januari 2008 gold de Regeling specifieke uitkeringen excessieve opgravingskosten.⁴² De regeling volgens het Bamz kent vergeten met die regeling meer en scherpere subsidievoorwaarden. Volgens sommigen is dat een verslechtering.

In 2006 zijn FES-gelden voor de regeling toegekend van €10 miljoen. Op dit budget kan in principe tot en met 2012 aanspraak worden gemaakt. Het voortbestaan van de excessieve kostenregeling op de langere termijn is nog niet zeker. In 2008 was er van de €10 miljoen nog €5,5 miljoen over voor de overige vier jaar vanaf 2009. In 2009 is er €2,29 miljoen beschikbaar voor in totaal drie projecten. De drie subsidietoekenningen vanaf 2009 zijn geheel volgens het Bamz. In 2010 zijn er geen subsidietoekenningen gedaan. Voor 2011 is er €2,8 miljoen budget beschikbaar.

De hoogte van de rijksbijdrage voor excessieve kosten volgt uit het totaal aan kosten voor de opgraving verminderd met het verstoordersdeel en de bijdrage van gemeente of provincie. Dit laatste is een drempelbedrag dat wordt bepaald door het aantal inwoners in gemeente of provincie te vermenigvuldigen met een bedrag per inwoner (bij de gemeente €0,50, bij de provincie €2,50).

Onduidelijkheid

Voordat er een formele aanvraag wordt ingediend wordt er door de RCE overlegd met de betreffende gemeenten of provincie. Alleen als er een gereede kans is voor beroep op een rijksbijdrage wordt er een echte aanvraag ingediend. In september 2009 tot maart 2010 is er een tiental gemeenten geweest met verzoek om informatie over de regeling (zie 5.5Bijlage 11). De casussen tekenen de onbekendheid van een deel van de gemeenten met de regeling:

- In vier van de tien gevallen wist de gemeente niet dat een aanvraag alleen werd toegekend als de gemeente conform de Wamz handelde. In deze gemeenten waren de archeologische voorschriften niet gekoppeld aan het bestemmingsplan, de bouwvergunning of vrijstellings- of aanlegbesluit.⁴³

⁴² *Staatscourant*, 25 september 2006, nr. 186, blz. 14. Zie ook: Ministerie OCW, "Regeling archeologische monumentenzorg", *Staatscourant* 30 augustus 2007, nr.167, blz. 5.

⁴³ De gemeente Helmond had een financieel probleem bij een opgraving en wilde deze aanvankelijk niet uitvoeren vanwege de hoge kosten. De gemeente heeft dit zelf opgelost. Volgens RCE en de betrokken archeoloog van de gemeente voldeed dit project niet aan de vereiste van een 'Maltaproof' bestem-

- Een gemeente vroeg of kosten voor behoud in situ ook voor de regeling in aanmerking kwamen, terwijl de regeling van het Rijk expliciet alleen betrekking heeft op opgravingen.

De onbekendheid met de regeling blijkt ook uit het feit dat een aantal gemeenten (drie van de tien) bij de gehouden interviews heeft aangegeven dat men dacht dat de rijksbijdrageregeling was afgeschaft. Ook een studie uit 2009 wijst erop dat de regeling bij weinig gemeenten bekend is en dat dit een van de redenen is dat deze nauwelijks wordt gebruikt.⁴⁴

De onbekendheid beperkt zich niet alleen tot de gemeenten. Uit interviews is gebleken dat ook archeologische bureaus of diensten lang niet altijd van het bestaan van de rijksregeling af weten, noch van de mogelijkheid van een gemeentelijke bijdrage (tweede aansprakelijkheid). Daarnaast bleek ook LTO-Noord niet op de hoogte. De handreiking van de SIKB aan verstoorders over het archeologisch onderzoek bij bodemverstoring⁴⁵ gaat niet in op de mogelijke omvang van de kosten voor de verstoorder, en ook niet op de mogelijke financiële bijdragen van de overheden.

De uitwerking van het besluitvereiste voor de toekenning van compensatie is niet altijd even praktisch. Veel archeologische opgravingen behoren te worden uitgevoerd nog voordat er via een besluit een formele last tot opgraving is bepaald. Voor investeringen door de verstoorder is het belangrijk om in een vroeg stadium duidelijkheid te krijgen over het financiële plaatje. Het huidige systeem bevordert dat die duidelijkheid pas laat ontstaat.

Voorlichting

Er zijn wel inspanningen geweest om de onduidelijkheid en onbekendheid in het veld weg te nemen. Zo heeft de VNG recentelijk een handreiking opgesteld waarin de regeling genoemd wordt. Daarbij wordt wel aangeraden na te gaan of de regeling nog bestaat. "Omdat de regeling nog steeds voorlopig van karakter is wordt geadviseerd om voor de laatste stand van zaken rechtstreeks contact op te nemen met de Rijksdienst Cultureel Erfgoed."⁴⁶ Ook op de website van de VNG staat de regeling vermeld en is een VNG-model voor de aanvraag beschikbaar (met snelkoppeling naar de site van de RCE).

Ook de RCE doet aan voorlichting over de regeling. Op de website van de RCE is informatie te verkrijgen. Verder zijn in samenwerking met NRF regionale bijeenkomsten voor gemeenten georganiseerd en worden cursussen gegeven. Bovendien geven de eigen regio consultants voor de vier regio's Noord, Midden-Oost, West en Zuid voorlichting. Ten slotte zijn er steunpunten per provincie (Erfgoedhuis, Oversticht e.d.).

Al deze inspanningen hebben de onbekendheid met de regeling niet geheel weg kunnen nemen. De onzekerheid die er heerst is ook begrijpelijk gezien het feit dat de regeling mogelijk na 2012 wordt beëindigd.

mingplan. De gemeente Pannerden had een aanvraag gedaan voor een rijksbijdrage. Maar deze werd eind 2009 door RCE afgewezen, en werd na beroep ook door de rechter ongegrond verklaard, omdat niet is gebleken dat aan de voor het project verleende bouwvergunning de verplichting is verbonden voor de vergunninghouder tot het doen van opgravingen (Rechtbank Arnhem, LJN BQ9276, 10/1972, 24 juni 2011).

⁴⁴ SIKB, *Bouwen, ruimte en archeologie*, Gouda, 2009, blz. 33.

⁴⁵ SIKB, *Hoe stel ik eisen aan archeologisch vooronderzoek? Een handreiking voor overheden en initiatiefnemers*, Gouda, 2007.

⁴⁶ VNG, *Verder met Valletta – Handreiking voor de gemeentelijke archeologische monumentenzorg (AMZ)*, Den Haag, 2009, blz. 113-114.

Rijkswaterstaat: een grote investeerder in infrastructuur: eigen oplossing

RWS heeft in 2007 een convenant met RCE gesloten over samenwerking bij projecten van RWS.⁴⁷ Het convenant dat het eerdere convenant van 1987 vervangt, wordt in 2011 geëvalueerd. In het convenant is ook een afspraak opgenomen over de kosten van archeologisch onderzoek bij projecten van RWS. RWS heeft in beginsel 1% van de projectkosten gereserveerd voor archeologisch onderzoek. In een deel van de gevallen is geen archeologisch onderzoek nodig. In archeologisch waardevolle gebieden blijven de kosten voor archeologie vaak onder de 1%. Soms komen de kosten erboven, en dan betreft het een paar procent tot 5%, en heel soms 10%. Hoeveel heeft men dan voor archeologie over? In die gevallen wordt de besluitvorming op een hoger niveau van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu genomen. Er vindt dan ook overleg plaats met RCE. Het zijn meestal kleine projecten met een kostbare archeologische vondst, zoals een baggerproject waar een schip wordt gevonden. De extra benodigde bijdragen worden dan aan een ander budget ontleend. Verevening tussen projecten is niet mogelijk. Het Rijk mag geen beroep doen op eigen bijdrageregelingen. Als een project wordt uitgevoerd samen met lagere overheden kan het wel.

Toekenningen

De onbekendheid en onzekerheid in het veld zijn waarschijnlijk debet aan het feit dat slechts beperkt aanspraak is gemaakt op het gereserveerde budget. In de periode 2006-2009 zijn er gemiddeld drie toekenningen per jaar geweest. In aantal en omvang van het toegekende budget zijn er geen tot weinig verschillen tussen de oude regeling (van 2006) en die volgens het Bamz.

In het merendeel van de gevallen ging het om toekenningen aan gemeenten. Van de dertien toekenningen in 2006-2009 zijn er slechts twee (mede) aan een provincie (opgraving bij aanleg van een provinciale weg). Bij de toekenningen zijn de kosten 'excessief' geworden, door (a) de omvang van de onderzoeklocaties (bij grootschalige planontwikkeling) of (b) de diepgang van het onderzoek (vondsten uit meerdere tijdvakken, met specialisten) of (c) het aantal vondsten. De omvang van de rijksbijdrage wordt gebaseerd op een kostenbegroting (offertes e.d.) en een schadevergoedingsbesluit van de gemeente of provincie zelf. Het verstoordersdeel – het aandeel van de opgravingskosten dat de verstoorder draagt – loopt sterk uiteen. Bij de drie toekenningen in 2009, die geheel volgens het Bamz zijn, waren deze als volgt:

- In één geval (aanleg van een provinciale weg) is het verstoordersaandeel 38%, de gemeentelijke bijdrage 3% en de rijksbijdrage 59% (totale kosten €3,1 miljoen = 100%).
- In het tweede geval (een woningbouwproject) was het verstoordersaandeel 46%, gemeentelijke bijdrage 8% en rijksbijdrage 46% (totale kosten €0,8 miljoen).
- Alleen in het derde geval is het verstoordersaandeel laag: 6%; bijdrage gemeente en provincie 30% en rijksbijdrage 64% (totale kosten €99.000).

Uit de praktijk blijkt dat bij opgravingskosten die meer zijn dan 6 tot 10% van de totale projectkosten er een potentieel excessieve kostensituatie ontstaat. Er zijn echter gevallen waar dit aandeel veel hoger ligt (eerste en tweede geval).

Afwijzingen

Er zijn in de regeling drie inhoudelijke weigeringsgronden genoemd:

1. De opgraving in kwestie kan naar het oordeel van de minister uit cultureel oogpunt niet van voldoende belang zijn. Een specifieke uitkering wordt dan geweigerd, indien de esthetische, cultuurhistorische of wetenschappelijke waarde van het op te graven monument (dan

⁴⁷ Convenant RWS en RACM: samenwerkingsovereenkomst tussen Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten betreffende archeologisch onderzoek en vondsten bij de uitvoering, Den Haag, november 2007.

wel van de op te graven monumenten) naar het oordeel van de minister uit een oogpunt van cultuurbehoud onvoldoende aanleiding geeft tot het verlenen van een rijksbijdrage (artikel 10, eerste lid, onderdeel a).

2. Het uitkeringsplafond voor het desbetreffende jaar door de desbetreffende specifieke uitkering kan worden overschreden (artikel 10, tweede lid). De specifieke uitkering wordt verleend volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' (artikel 11). Dan kan het voorkomen dat de middelen in enig jaar zijn uitgeput. Er is immers geen sprake van een openeinderegeling. Jaarlijks zal een uitkeringsplafond worden vastgesteld (artikel 4, eerste lid). Een specifieke uitkering die geweigerd is op grond van dit principe, komt automatisch in aanmerking voor een specifieke uitkering in een volgend jaar, waar ook de volgorde van ontvangst voor geldt (artikel 11).
3. Tot slot is in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, een vangnetbepaling opgenomen om vorm te geven aan het in- en ex-situ-beleid. Behoud in de bodem heeft de voorkeur maar als dat niet kan, zal de opgraving (behoud ex situ) zo zorgvuldig mogelijk moeten worden uitgevoerd. Een specifieke uitkering zal niet snel worden geweigerd op grond van deze bepaling; slechts in de gevallen waarin er bijvoorbeeld goede alternatieven voor het doen van opgravingen zijn en een gemeente of provincie tegen beter weten in hier geen gebruik van maakt of wanneer de beoogde of uitgevoerde opgraving niet zal leiden of heeft geleid tot een verantwoord behoud ex situ van het monument.⁴⁸

Mede door de voorlichting van de RCE vooraf komt het zelden voor dat op deze gronden een aanvraag wordt afgewezen. Veel vaker wordt een aanvraag geweigerd omdat men niet aan de formele procedures voldoet: de archeologische voorschriften zijn in die gevallen niet tijdig gekoppeld aan het bestemmingsplan, de bouwvergunning of aanlegvergunning (thans omgevingsvergunning) of er is door de gemeente geen schadetoekennend besluit genomen.

In het schadetoekennend besluit wordt de verdeling van de kosten over de verstoorder, gemeente en Rijk vastgelegd. De voorwaarde dat een schadetoekennend besluit moet zijn genomen, zorgt in de praktijk voor een spanningsveld. De wet heeft als doelstelling dat de archeologie zo vroeg mogelijk een plek krijgt in de planontwikkeling. Daar waar dit gebeurt, is vaak nog geen projectbesluit genomen of bestemmingsplan vastgesteld. Als vooronderzoek leidt tot vondsten en opgravingen met kosten die in de grondexploitatie niet kunnen worden verrekend, kan het schadetoekennend besluit simpelweg nog niet worden genomen.

Er zijn ook voorbeelden bekend dat een gemeente een schadetoekennend besluit niet wil nemen, vanwege de risico's die men aangaat. Als het Rijk de aanvraag niet of slechts ten dele honoreert, moet de gemeente mogelijk alsnog voor dit deel van de kosten opdraaien. In dat soort gevallen adviseert de RCE – als aan alle andere voorwaarden is voldaan – te werken met een conceptbesluit en beschikking, totdat er zekerheid over de rijksbijdrage kan worden gegeven.

Excessieve kostenregeling; een gemeente die niet in aanmerking kwam

Een middelgrote stedelijke gemeente had een grote vindplaats die in fasen wordt opgegraven. Die fasen zijn in lijn met de fasering van de woningbouw. De kosten konden niet geheel aan de grondexploitatie worden toegerekend, mede door het grote aandeel sociale woningbouw (lage opbrengsten voor de grondexploitatie). De gemeente kwam voor de eerste fase vooraf al niet in aanmerking voor de excessieve kostenregeling omdat de werkzaamheden al waren uitgevoerd. De gemeente heeft voor de vol-

⁴⁸ *Besluit van 9 augustus 2007, houdende regels ter uitvoering van de Wet op de archeologische monumentenzorg en enkele technische wijzigingen van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Besluit archeologische monumentenzorg), 2007, blz. 14 (nota van toelichting).*

gende fasen geen beroep op de regeling willen doen, omdat de gemeente het risico loopt alle excessieve kosten te moeten betalen als de subsidieaanvraag niet wordt gehonoreerd. Meerdere gemeenten hebben volgens de betreffende gemeente om die reden geen beroep op de regeling willen doen. De archeologische opgravingen op de locatie gaan desalniettemin door. De verstoorder levert een grotere bijdrage en de gemeente ook via enkele andere bijdragenpotjes. Er is wel gekeken naar goedkopere oplossingen zoals ophoging van het terrein (voor behoud in situ), maar dit was om stedenbouwkundige redenen geen gewenste oplossing.

De gemeente maakt nu een nieuwe waardenkaart waarbij circa 50% van de gemeente wordt aangewezen met hoge archeologische waarde. Of het archeologische onderzoek in de komende tijd te bekostigen valt vraagt men zich af. In de binnenstad heeft het parkeerbeleid bij nieuwbouw eisen voor garages op eigen erf. Dat betekent veel opgravingen. Veel in-situ-oplossingen zullen niet mogelijk zijn. Men kijkt of kostenbesparing bij het archeologisch onderzoek mogelijk is door met iets minder genoegte te nemen. Maar het onderzoek mag evenwel ook weer niet onder de kwaliteitsnormen komen te liggen. Daartoe zal de gemeente middelen bij moeten passen. Maar of dat voldoende zal zijn is reden tot zorg. Daarbij zullen meer gemeentelijke middelen voor archeologie ten koste gaan van andere gemeentelijke beleidsdoelen.

De meerwaarde van de rijksregeling

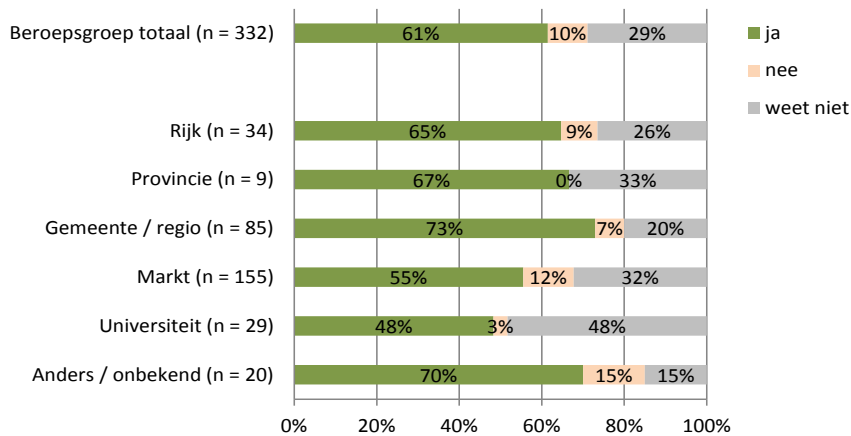
De minister heeft bij de behandeling van het Bamz toegezegd na te gaan “in hoeverre de excessieve kostenregeling een zinvolle bijdrage levert aan het archeologiebeleid van provincies en gemeenten.”⁴⁹ Op basis van de informatie uit deze evaluatie kan worden geconcludeerd dat deze bijdrage in aantallen beperkt is geweest: er is slechts een beperkt aantal toekenningen gedaan. Dit zowel absoluut als relatief: van de gemiddeld 195 opgravingen per jaar over de periode 2007-2009 zijn er gemiddeld per jaar slechts drie - 1,5% - die een uitkering van de excessieve kostenregeling hebben gekregen. In 2010 zijn er geen bijdragen toegekend.

Voor het beperkte beroep op de regeling zijn uiteenlopende redenen te noemen:

- De beperkte bekendheid van de regeling;
- De onzekerheid over het voorbestaan van de regeling;
- De onduidelijkheid over de regeling en de criteria die hierbinnen gelden;
- De afwezigheid van Maltaproof ruimtelijk beleid op lokaal niveau (of omdat men het beleid nog niet heeft geïmplementeerd, of omdat het in de betreffende planfase nog niet mogelijk is);
- De beperkte toegankelijkheid van de regeling (alleen gemeenten en provincies mogen er een beroep op doen);
- Het ontbreken van een reeds toegekende schadevergoeding op lokaal niveau (en in het verlengde hiervan het ontbreken van regelingen voor excessieve kosten op lokaal niveau);
- De beperkte reikwijdte van de regeling (alleen bij opgravingen kan men er een beroep op doen).

⁴⁹ Tweede Kamer, 17 februari 2007.

Figuur 3-6 Het aandeel respondenten dat “de uitvoering van de schadevergoedingsregelingen door het Rijk (excessieve kostenregeling en regeling voor beschermde monumenten)” beschouwt als een van de elementen die knelpunten opleveren



Bron: RIGO-enquête

Veel professionals beschouwen de rijksregeling in haar huidige vorm als een element in het bestel dat voor knelpunten zorgt. In figuur 3-6 is te zien dat de beroepsgroepen unaniem zijn in dit oordeel. Dit oordeel moet niet worden beschouwd als een oordeel over het nut van een bijdrage van het Rijk. Het gaat puur om de uitwerking en toepassing van de regeling. In het stelsel is nog altijd behoefte aan een rijksbijdrageregeling voor excessieve kosten als sluitstuk van het financiële stelsel. Maar dan wel in een andere vorm.

3.4 Toevalsvondsten

Het beleid is erop gericht het aantal toevalsvondsten te beperken. Daar waar er een reële kans op een vondst is, wordt immers onderzoek verplicht. Toch zijn toevalsvondsten nog altijd mogelijk. Het gaat dan om situaties waarbij:⁵⁰

- Er een vondst wordt gedaan terwijl er tijdens het bureauonderzoek geen reële kans op waarden is geconstateerd of dat eerder veldonderzoek niets heeft opgeleverd.
- Er een vondst wordt gedaan doordat waarden door erosie of andere natuurkrachten aan de oppervlakte komen te liggen (zoals het schoonwaaien van vondsten in de duinen of doordat door het veranderen van waterstromingen een scheepswrak vrij komt te liggen).
- Tijdens niet-vergunningsverplichte werkzaamheden een vondst wordt gedaan (bijvoorbeeld bij het verbouwen van een woning).
- Er een vondst wordt gedaan in gebieden die niet zijn gemarkeerd als gebieden met een hoge verwachtingswaarde (en waar in de bestemmingsplannen geen onderzoeksverplichting is opgenomen).

Onbekende aantallen ondanks de meldingsplicht

Toevalsvondsten moeten door de vinder of de gemeente worden gemeld bij het Rijk (RCE, Monumentenwet art. 53/54). Ook hebben sommige provincies een eigen meldpunt ingesteld voor toevalsvondsten. Ondanks de meldingsplicht is het lastig iets te zeggen over het feitelijk aantal

⁵⁰ Uit analyse van een tiental bij de RCE gemelde toevalsvondsten (zoals: muntschat, kano, nederzetting, grafveld, wapens) door consulenten van RCE blijkt dat elk van de situaties in de praktijk ook voorkomt.

toevalsvondsten. Het is namelijk niet geheel duidelijk in hoeverre deze wordt nageleefd. Het kan voorkomen dat een verstoorder de waarden niet herkent en als hij dit wel doet, kan hij voorrang geven aan de voortgang van zijn project. In dergelijke gevallen worden de waarden dus vernietigd. Ook zal niet elke vinder van een waardevolle munt of waardevol aardewerk op de hoogte zijn van de meldingsplicht. Sommigen zullen de vondst voor zichzelf houden.

De meldingsplicht (en het opgravingsverbod) blijkt in de praktijk moeilijk te handhaven. In de Erfgoedbalans 2009 wordt geconstateerd: “Hoewel veel vondsten niet worden gemeld en illegaal worden verhandeld, wordt hiervan geen aangifte gedaan, enerzijds omdat het vergrijp veelal niet in verhouding staat tot de sanctie, anderzijds omdat het bijzonder moeilijk is het strafbare feit als zodanig vast te stellen.”⁵¹

Door de RCE is voor deze evaluatie uitgezocht in hoeverre uit ARCHIS gegevens gehaald kunnen worden over de gemelde toevalsvondsten. Dit blijkt lastig, omdat er bij de vondstmeldingen in het databestand geen specificatie is naar type, zoals toevalsvondst. Ongetwijfeld kan een nadere analyse van ARCHIS meer inzicht bieden in de aard van de toevalsvondsten, maar een goede kwantitatieve schatting is op basis van deze – bewerkelijke – exercitie niet te maken.

Kostenverdeling

De Memorie van Toelichting geeft aan dat voor de mogelijke kosten bij een toevalsvondst dit per geval dient te worden opgelost. Het Rijk is uit hoofde van de Monumentenwet niet verantwoordelijk voor toevalsvondsten en heeft dus ook geen budget voor toevalsvondsten. Als andere betrokkenen bij een toevalsvondst niet tot een oplossing kunnen komen, kan het Rijk zo nodig een eigen onderzoeksteam inzetten om de vondst op te graven. Dit is eerder uitzondering dan regel en geldt alleen voor belangrijke vindplaatsen.

Bij toevalsvondsten wordt in de praktijk per geval naar een oplossing gezocht, afhankelijk van wie de vondst doet. Bij het zoeken naar een oplossing (inhoudelijk én financieel) kunnen veel partijen, in wisselende samenstelling, betrokken zijn: de verstoorder of grondeigenaar, gemeente, provincie, opgravingsbedrijven, amateurarcheologen, universiteiten en/of RCE.

De exacte kostenverdeling is overall niet bekend en kan van geval tot geval verschillen. Sommige gemeenten hebben een specifiek beleid voor toevalsvondsten en hiervoor een apart budget gereserveerd. Bij andere gemeenten, zoals Zwolle, is het budget voor nadeelcompensatie tevens bedoeld voor toevalsvondsten.⁵²

3.5 Omvang van de geldstromen

3.5.1 De omzet in de sector

De totale kosten van archeologisch onderzoek leiden we af uit de omzet van de sector.

De jaaromzet van de particuliere sector komt ongeveer neer op de € 45 à 50 miljoen van de particuliere opgravingsbedrijven plus de € 19,5 miljoen van de overige particuliere sector (zie hoofdstuk 4). Het totaal van de particuliere sector bedraagt dan per jaar circa € 67 miljoen.

De omzet bij gemeenten is in 2008 op € 24,3 miljoen vastgesteld inclusief opgravingen. Het brutoloon van een gemiddelde professional in overheidsdienst (rijk en provincie) zal in de buurt van de 65.000 euro per jaar liggen. In totaal gaat het bij 71 fte dan om € 4,6 miljoen. Voor de

⁵¹ RCE, *Erfgoedbalans 2009*, blz. 219. De Erfgoedinspectie brengt medio 2011 een rapport uit over een onderzoek naar illegaliteit in archeologie en archieven, waarin deze conclusie nog verder uitgewerkt wordt.

⁵² Zie ook F. Hogenboom, *Tot hier.....en nu verder. Archeologie als gemeentelijk taakveld in de provincie Utrecht, een evaluatie*, Amsterdam, april 2010, blz. 57.

gehele academische wereld rekenen we met een gemiddeld brutoloon van € 75.000 per jaar. Voor circa 40 fte komt dit neer op ruim drie miljoen euro.

Het totaal aan kosten op basis van deze schatting ligt rond de € 100 miljoen. Voor de marktsector ligt de omzet om en nabij de € 67 miljoen. Voor de publieke sector (inclusief de € 23,4 miljoen jaarmzet van de gemeentelijke archeologie) blijft dan ongeveer € 28 miljoen over waarbij alleen gerekend is met de benodigde personeelskosten en dus niet naar overhead en andere materiële kosten als gemeentelijke en provinciale depots.

Tabel 3-3 Capaciteit en omzet in de archeologie⁵³

Sector	Personen	fte's	Bruto jaar-omzet	Omzet
Particuliere opgravingsbedrijven	550	-	-	€ 47.500.000
Zelfstandigen en bedrijven zonder opgravingsvergunning	195	-	€ 100.000	€ 19.500.000
- Rijk	56	51	€ 65.000	€ 3.315.000
- Provincie	22	20	€ 65.000	€ 1.300.000
- Gemeenten	249			€ 23.400.000
Universiteiten	44	40	€ 75.000	€ 3.000.000
Totaal	369			€ 98.015.000

*Gemiddeld dienstverband van 0,9 fte (enquête archeologie)

Meer samenvattend geldt het volgende voor de kosten van de archeologie in Nederland:

- De totale maatschappelijke kosten bedragen 100 miljoen per jaar,
- daarvan wordt 10 tot 20 miljoen besteed aan bestuurslasten en
- 80 tot 90 miljoen aan uitvoering van onderzoeken en opgravingen.

Het is niet exact bekend in hoeverre de overheid deze kosten draagt of de private sector. De bestuurslasten worden deels via leges aan de (private) verstoorder doorgerekend en deels uit algemene middelen betaald. Voor de kosten voor onderzoek en opgravingen geldt dat die vooral op het conto kunnen worden geschreven van de verstoorders, maar de groep verstoorders bestaat zowel uit overheden als uit private partijen. We moeten het in deze evaluatie dus doen met een indicatief beeld van de kosten en de kostenverdeling.

In 2004 werden door de VOiA de kosten voor het archeologisch onderzoek bij bodemverstoring nog geraamd op een kleine € 50 miljoen.⁵⁴ De omzet van het gravend onderzoek is in circa zes jaar tijd met 40% toegenomen tot €70 miljoen. Er is in Nederland dan ook nog nooit zoveel archeologisch onderzoek bij bodemverstoring uitgevoerd, uitgewerkt en gepubliceerd is als in het laatste decennium.

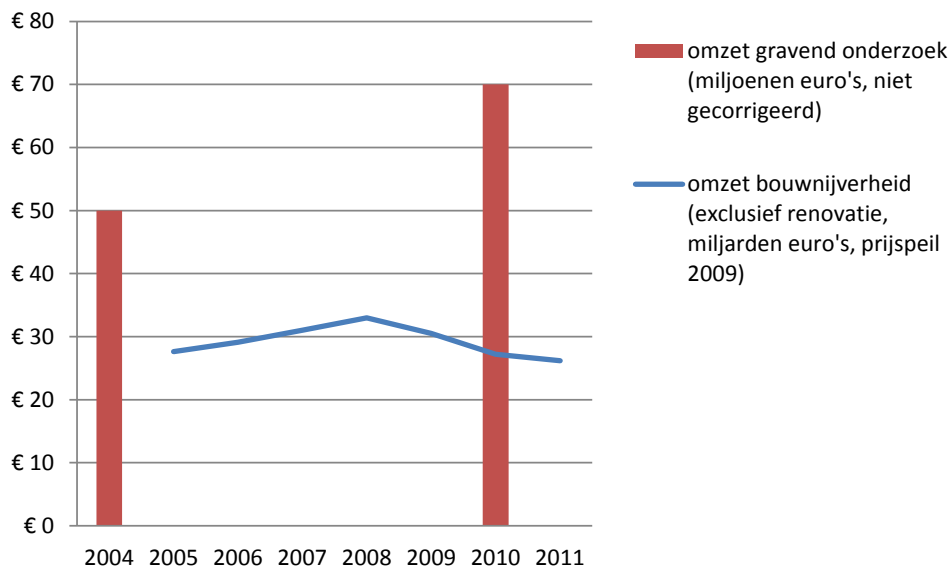
De maatschappelijke kosten zijn met € 70 miljoen aanzienlijk, maar als aandeel van de investeringen van € 27.220 miljoen in 2010 in nieuwbouw van gebouwen en grond-, weg,- en water-

⁵³ In 5.5Bijlage 12 staat deze raming nader toegelicht.

⁵⁴ Waarvan ruim € 34 miljoen door bedrijven en € 15 miljoen door gemeenten, gemiddeld per jaar over de periode 2002-2004. De andere kosten zijn destijds niet in kaart gebracht.

bouw, waardoor de bodem wordt verstoord is het een relatief klein bedrag.⁵⁵ Een bedrag van € 70 miljoen is daar slechts 0,26% van. In Figuur 3-7 is te zien dat de kosten in relatieve zin wel zijn toegenomen.⁵⁶ Het merendeel van de kosten voor archeologisch onderzoek bij bodemverstoring (naar schatting 90 tot 95%) wordt door de verstoorders (overheden en private partijen en burgers) betaald.

Figuur 3-7 De omzet in het gravend onderzoek in 2004 en 2010 en de omzet in de bouwnijverheid



Bron: Omzet gravend onderzoek: VOiA. Omzet bouwnijverheid: CBS.

De kosten van projectgebonden archeologisch onderzoek zijn relatief gezien niet erg hoog. Pijnpunten liggen er wel in de verdeling van de kosten, bij sommige bouwprojecten, bepaalde gevallen in de agrarische sector en bij andere gevallen bij kleine verstoorders. De projectgebonden financiering en het principe van 'de verstoorder betaalt' kunnen voor individuele verstoorders tot problemen leiden.

3.5.2 Gelijke monniken, gelijke kappen

Het stelsel gaat uit van volledig projectgebonden financiering, waarbij de verstoorder in principe betaalt. Alleen bij excessieve kosten kan de particuliere verstoorder aanspraak maken op een bijdrage van de gemeente of provincie en die kunnen op hun beurt bij excessieve kosten een beroep doen op het Rijk.

Vanuit de land- en tuinbouw is kritiek op dit principe. Voor kleine, weinig draagkrachtige, particulieren zijn de kosten al snel te hoog. Dat geldt voor boeren, maar ook individuele burgers die bijvoorbeeld een huis willen (ver)bouwen. Daar komt bij dat het doorberekenen van de kosten in deze gevallen niet mogelijk is. Bij grote projectontwikkeling kunnen de kosten meestal via de grondexploitatie worden doorberekend aan de eindgebruiker (zoals ook bij de kosten voor mi-

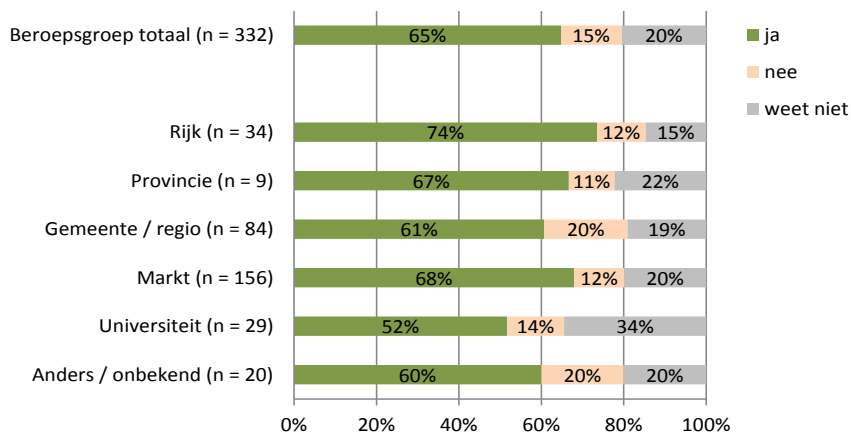
⁵⁵ Bron: CBS statline (NB. Investeringen in verbetering en onderhoud van gebouwen e.d. zijn niet meegenomen).

⁵⁶ Het beeld is licht vertekend omdat de kosten voor archeologisch onderzoek niet geïndexeerd zijn.

lieu en welzijn gebruikelijk is), maar kleine particulieren hebben deze mogelijkheid niet of minder gemakkelijk.

Dat er in het stelsel geen rekening wordt gehouden met het type verstooring noch met de draagkracht van de verstoorder is een van de belangrijke kritiekpunten op het huidige stelsel. Dit blijkt ook uit de uitgevoerde enquête onder de beroepsbevolking. Met name het feit dat er geen oog is voor de draagkracht van de verstoorder wordt als een groot probleem beschouwd (zie ook Figuur 3-8). Van de geënquêteerde professionals die werkzaam zijn bij het Rijk geeft zelfs driekwart aan dat dit problemen geeft. Ook de andere beroepsgroepen signaleren in ruime meerderheid dit probleem.

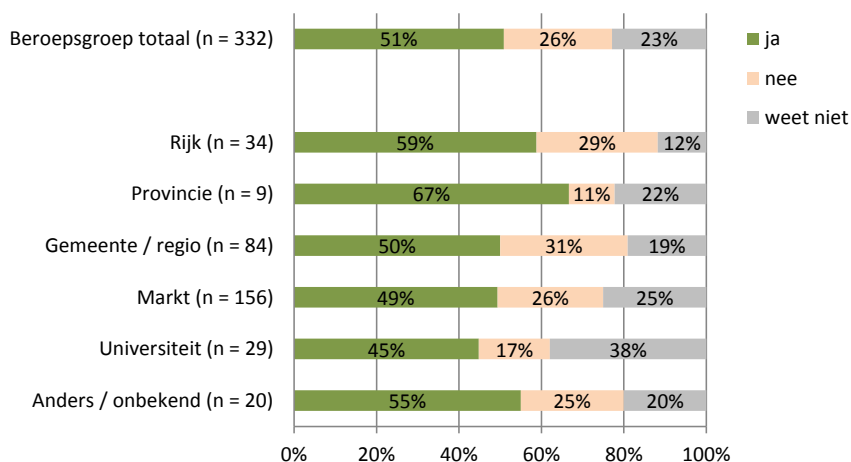
Figuur 3-8 Het aandeel respondenten dat “geen onderscheid naar draagkracht van verstoorder of van gemeenten” beschouwt als een van de elementen die knelpunten opleveren



Bron: RIGO-enquête

Dat geen onderscheid is gemaakt naar type verstoorder en/of grondgebruik wordt ook door een meerderheid van de professionals als probleem beschouwd (zie ook Figuur 3-9). Hier zijn het met name de provincies die dit als probleem bestempelen.

Figuur 3-9 Het aandeel respondenten dat “geen onderscheid naar typen verstoorder/grondgebruik” beschouwt als een van de elementen die knelpunten opleveren



Bron: RIGO-enquête

3.5.3 Kostendragers

Hoewel de overheden deels uit eigen middelen de bestuurslasten financieren en de universiteiten investeren in syntheserend onderzoek, zijn de publieke en private verstoorders veruit de belangrijkste kostendragers. Uit een analyse van de RCE van een steekproef van PvE's over de periode 2004 – 2007 kan een beeld worden verkregen van de samenstelling van de groep verstoorders (zie ook tabel 3-4). Sinds 2006 zijn volgens deze inventarisatie de particulieren in aantal de belangrijkste verstoorders (en kostendragers), maar niet in bedragen (zie ook hoofdstuk 4).

Waarschijnlijk is het aantal kostendragers in de praktijk nog groter. De bureauonderzoeken en archeologische adviezen zijn immers niet volledig dekkend in ARCHIS opgenomen en zeker de kosten voor bureauonderzoek worden voor een belangrijk deel door particulieren gedragen.

Tabel 3-4 Type opdrachtgever (verstoorder) van PvE's archeologisch onderzoek, 2004-2007 (steekproef op basis van 100 PvE's per jaar)

Type opdrachtgever	2004	2005	2006	2007
Particulieren/ontwikkelaars	46%	40%	51%	58%
Gemeenten	47%	48%	38%	33%
Provincies	2%	4%	4%	3%
Rijk	3%	7%	4%	1%
Semi-overheid	2%	1%	3%	5%
Overheid totaal	(54%)	(60%)	(49%)	(42%)
Totaal = 100%= aantal PvE's	210	242	387	421

Bron: RCE: Erfgoedbalans 2009, blz. 229.

Naar de kosten die de provincie draagt in de rol van verstoorder is in het kader van dit onderzoek navraag gedaan. Zij kiezen echter over het algemeen voor een oplossing voor de financiering in de projecten zelf (zie ook tabel 3-5), waardoor een integraal overzicht van de gemaakte kosten ontbreekt.

Tabel 3-5 Provincies: hun kosten voor bodemverstoring, voorjaar 2011

Provincie	Provincie als verstoorder: inzicht in kosten	Provincie	Provincie als verstoorder: inzicht in kosten
Drenthe	Substantieel	Noord-Holland	€0,3 - €0,5 mln. per jaar
Friesland	Geen inzicht, per project	Zuid-Holland	Geen inzicht, per project
Groningen	Geen inzicht, per project	Flevoland	1 opgraving €5 mln.
Overijssel	Geen inzicht, per project	Zeeland	Geen gevallen voorgedaan
Gelderland	Geen inzicht, per project	Noord-Brabant	Geen inzicht, per project
Utrecht	Uitgaven vooral bij wegen	Limburg	Substantieel, bijv. €8 mln. bij 1 project

Bron: RIGO-enquête

3.5.4 Innovatie en kostenbesparing

Lagere kostprijzen

De branche is volgens de NVAO inmiddels volgroeid tot een professionele en innovatieve sector. Innovatie en digitalisering hebben geleid tot kosteneffectief werken; een verandering die mogelijk was dankzij investeringen door het archeologisch bedrijfsleven zelf. Deze innovaties hebben er volgens de NVAO toe geleid dat de snelheid van het werk tussen 2004 en 2010 bijna is verdubbeld, en dat de uitvoerende teams in omvang beperkter kunnen zijn. Daardoor blijven ook de arbeidskosten binnen de sector beperkt. Dit beeld van efficiënter werk wordt ook bevestigd door Rijkswaterstaat bij grote projecten als de Betuwelijn en recenter de HSL-Zuid.⁵⁷

De uurtarieven voor archeologische expertise zijn volgens NVAO niet hoog, vergeleken met tarieven in andere branches. Het uurtarief voor een academicus in de sector van Ruimtelijke Ordening ligt tussen de € 120 en de € 130. De uurtarieven voor archeologisch deskundigen liggen tussen € 65 en € 80. De concurrentie, marktwerking zal hierbij ook een rol spelen.

In deze evaluatie zijn geen indicaties naar voren gekomen waaruit blijkt dat de gunstige kostenontwikkeling per eenheid ten koste van de kwaliteit van het onderzoek is gegaan.

De kostprijs per vierkante meter is volgens een analyse van NVAO veel lager dan indertijd bij de wettelijke inbedding is geschat. Voor de financiële onderbouwing van de Maltawetgeving werd in de Memorie van Toelichting 2004 bij de nieuwe Monumentenwet 2007 voor de Tweede Kamer de vierkantemeterprijs geschat (weergegeven in de eerste kolom van tabel 3-6). De vierkantemeterprijs blijkt in de huidige praktijk (tweede kolom tabel), afhankelijk van grondsoort en type onderzoek, beduidend lager, zelfs als - zoals in de tabel - niet wordt gecorrigeerd voor inflatie.⁵⁸

Tabel 3-6 De bandbreedte en gemiddelde kosten per m2 opgraven in euro's (inclusief uitwerking) volgens opgaven ROB 2003 en NVAO 2010.

Type onderzoek	Prijspeil 2003 (€ per m ²)	Prijspeil 2010 (€ per m ²)
Nederzetting vroege prehistorie	115-1890(<1000)	100-700 (300)
Nederzetting late prehistorie	11-84 (30)	7-40 (12)
Grafveld	40-300 (100)	10-150 (30)
Stads en dorpskern	55-500 (200)	25-200 (80)

Bron: NVAO

Tegengeluiden

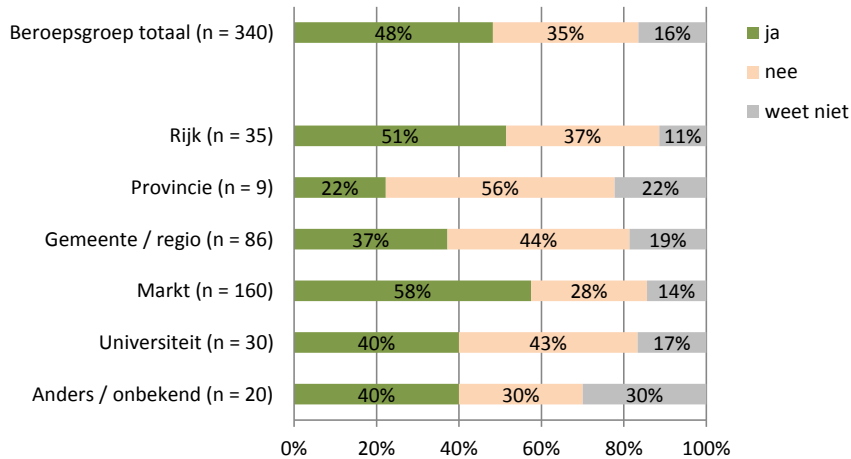
De sector van opgravingsbedrijven zelf is dus tevreden over het feit dat door concurrentie en innovatie de efficiëntie is toegenomen. Toch wordt zeker niet door iedereen gedeeld dat met de invoering van de Wamz de sector heeft gewonnen aan kostenbeheersing en innovatiekracht. Uit de enquête onder de beroepsgroep blijkt dat alleen de professionals die werkzaam zijn bij het Rijk de mening van de sector delen (zie ook Figuur 3-10). Andere professionals vinden in meerderheid dat het effect (te) beperkt is geweest. Men doelt hierbij naar verwachting niet op het functioneren van de private sector in het huidige bestel (waar wel degelijk vooruitgang is

⁵⁷ RCE, *Erfgoedbalans 2009*, blz. 231.

⁵⁸ Vergelijking van andere bronnen geeft deze trend ook aan. RIGO, *Archeologische opgravingen bij bodemverstoring*, Amsterdam, 2001; VNG, *Verder met Valletta*, Den Haag, 2007; gemeente Amsterdam, *Kengetallen milieukosten*, Amsterdam, 2007.

geboekt) maar op de puur projectgebonden financiering. Deze maakt dat er weinig impulsen zijn voor echte innovatie (onder andere via syntheserend onderzoek).

Figuur 3-10 De antwoorden op de enquêtevraag “Met de invoering van de Wamz heeft de professionele marktsector in de archeologie een wettelijke basis gekregen. Heeft deze gereguleerde marktwerking geleid tot een betere kostenbeheersing en meer innovaties?”



Bron: RIGO-enquête

3.6 Ten slotte

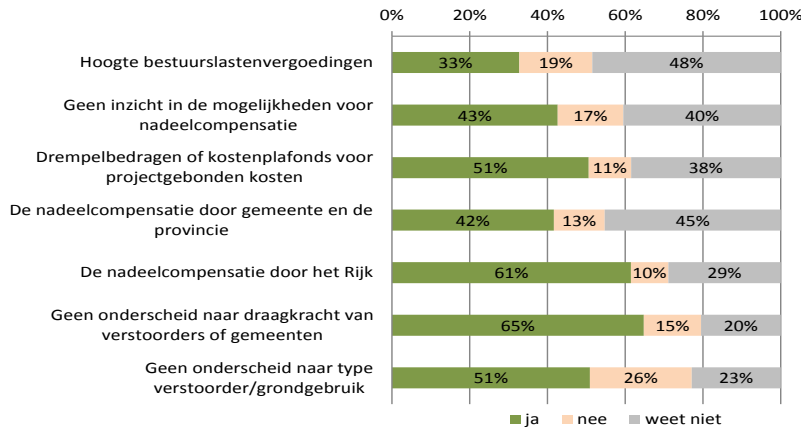
Het huidige financiële stelsel voor archeologie, waaronder het principe van de verstoorder betaalt en het vangnet bij excessieve kosten met bijdragen van lagere overheden en het Rijk, is niet alom omstreden. Door grote verstoorders wordt kan het principe zelfs op draagvlak rekenen. Het principe van de verstoorder betaalt vormt in beperkte mate ook een prikkel tot het behoud van archeologische waarden in situ, hoewel er ook andere motieven zijn om tot een opgraving over te gaan. Er is echter veel kritiek op het functioneren van het stelsel. Op hoofdlijnen hebben de belangrijkste kritiekpunten betrekking op:

- De verstoorder mag betalen, maar niet bepalen en maar zeer beperkt innen;
- Er wordt geen recht gedaan aan de grote diversiteit aan verstoorders;
- Er zijn beperkte impulsen voor innovatie en vernieuwing;
- Het vrijwaringsoppervlak is krap gedefinieerd;
- Onderzoek wordt te weinig gebruikt om het vrijwaringsoppervlak te vergroten;
- Een deel van de resultaten van het archeologisch onderzoek (opgravingen) levert inhoudelijk weinig nieuwe inzichten op;
- Het systeem van nadeelcompensatie bij excessieve kosten van archeologisch onderzoek bij bodemverstoring functioneert slecht;
- Bij een deel van de gemeenten en provincies wordt de bestuurslastenvergoeding als ontoereikend ervaren.

En de combinatie van al deze punten maakt dat het systeem en de werking ervan moeilijk is uit te leggen.

In Figuur 3-11 wordt dit voor de verschillende elementen in het stelsel nog eens duidelijk gemaakt. Veel professionals die werkzaam zijn in het veld moeten de vragen over het stelsel beantwoorden met ‘weet niet’.

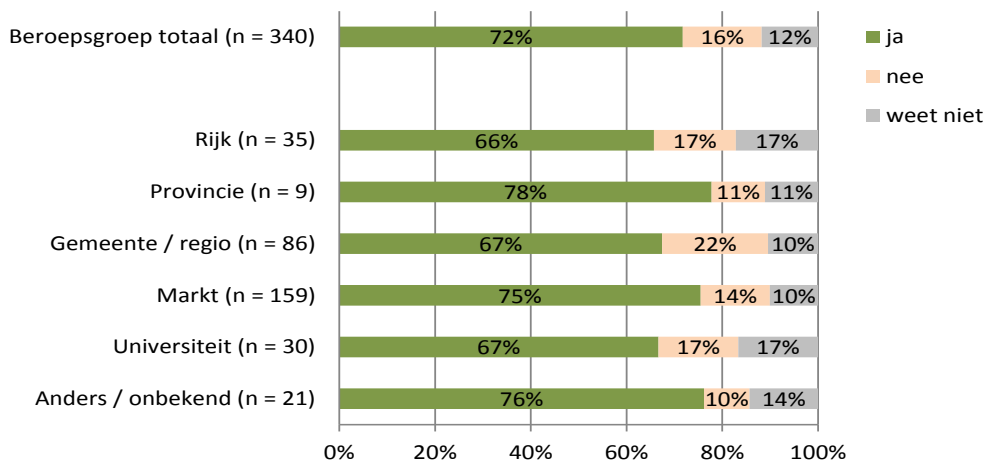
Figuur 3-11 De antwoorden op de enquêtevraag “Het financiële kader voor het archeologiebeleid kent verschillende uitvoeringsregels. Liggen er volgens u knelpunten op de volgende gebieden?” (alle beroepsgroepen, n = 330)



Bron: RIGO-enquête

Uit financieel oogpunt is uiteraard ook de afweging tussen de maatschappelijke kosten en baten van belang. De baten zijn niet exact in geld uit drukken, maar wel is duidelijk dat effectiviteit en efficiëntie van het stelsel kan worden verbeterd. Daarover zijn de professionals over de gehele linie het eens. Een overgrote meerderheid in alle hoeken van het speelveld vindt het maatschappelijk rendement van de archeologie in Nederland te beperkt (zie ook Figuur 3-11).

Figuur 3-12 De antwoorden op de enquêtevraag “Ziet u op het gebied van ‘het maatschappelijke rendement van archeologie’ knelpunten als het gaat om het lokaal archeologiebeleid?”



Bron: RIGO-enquête

Hoofdstuk 4

Archeologie als bedrijfstak

De implementatie van Malta in de Nederlandse bouwpraktijk voltrok zich geleidelijk en maakte de archeologie tot een groeimarkt. Dat wil niet zeggen dat de opkomst van de commerciële archeologie een product van Malta is. De privatisering paste in de Nederlandse tijdgeest met een terugtrekkende overheid en een sterk groeiende vraag naar uitvoerend onderzoek. Vraag is wat de effecten zijn van de toegenomen marktwerking. Die vraag geldt zowel voor de belangen van de verstoorder en de marktpartijen zelf als voor het erfgoed.

De effecten van de toegenomen marktwerking op de archeologie worden in dit hoofdstuk verkend aan de hand van drie deelthema's. Het eerste deelthema is de huidige stand van zaken op de archeologische markt. De belangrijkste vraag daarbij is: hoe zit de markt in elkaar? Deze vraag wordt beantwoord in paragraaf 4.2. Het tweede deelthema betreft de kwaliteit van het archeologisch onderzoek. Hoe is de kwaliteitszorg geregeld en wordt met deze instrumenten de kwaliteit voldoende geborgd? Deze vragen komen aan de orde in paragraaf 4.3. Het derde en laatste thema betreft handhaving en toezicht. In hoeverre functioneert het interventie-instrumentarium?

In de onderstaande tabel staat per paragraaf de centrale vraag die beantwoord wordt en de methode(n) waarmee dit gebeurt.

	Onderzoeksvraag	Methode
Archeologische markt (par. 4.2)	Hoe zit de markt in elkaar?	Documentanalyse
Kwaliteitszorg (par. 4.3)	Is de kwaliteit van archeologisch onderzoek in een geliberaliseerde opgravingsmarkt voldoende geborgd via het huidige kwaliteitsstelsel?	Enquête beroepsgroep Documentanalyse Enquête beroepsgroep
Handhaving en toezicht (par 4.4)	In hoeverre functioneert het interventie-instrumentarium (toezicht en handhaving)?	Documentanalyse Enquête beroepsgroep

Voor we op deze thema's ingaan volgt eerst een korte terugblik op het ontstaan van het huidige archeologische bestel.

4.1 Ontwikkeling archeologisch bestel

“De vraag naar uitvoerders zal (...) toenemen. In zo'n setting vind ik het onwenselijk om veroorzakers afhankelijk te laten zijn van een beperkt aantal aan de overheid gelieerde uitvoerders.”⁵⁹

De invoering van de Wet op de archeologische monumentenzorg vormde niet het beginpunt van de marktwerking in de Nederlandse archeologie. De marktwerking voor archeologisch onderzoek kreeg in 2007 de wettelijke bekrachtiging toen commerciële bedrijven op grond van de Wamz de beschikking konden krijgen over een opgravingsbevoegdheid. Vóór die tijd was een opgravingsvergunning uitsluitend voorbehouden aan publieke actoren: overheden, universitei-

⁵⁹ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 259, nr. 3.

ten of wetenschappelijke instellingen. In de interim-periode voorafgaande aan de invoering van de Wamz werd de basis gelegd voor een commerciële bedrijfstak. Bedrijven kregen de mogelijkheid opgravingen te doen onder de vergunning van bestaande vergunninghouders, in de meeste gevallen van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB). De wetgeving van 2007 bevestigde een praktijk van gereguleerde marktwerking die zich al vanaf de jaren negentig aftekende.

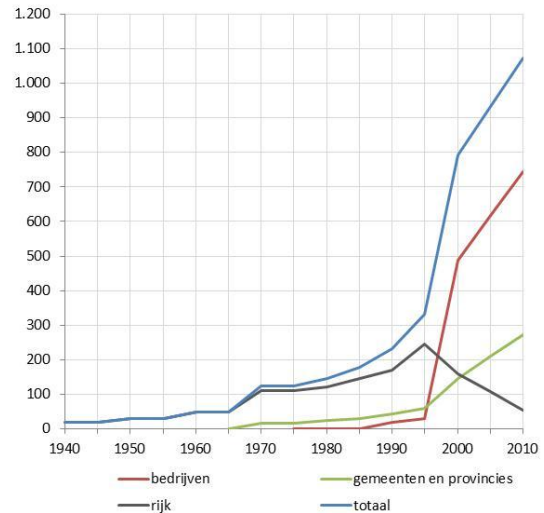
In de ontwikkeling van het archeologisch bestel onderscheidt Willems⁶⁰ twee fasen. De eerste loopt vanaf de ondertekening van het verdrag van Malta in 1992 tot en met 1998. In deze periode wordt in 'de geest van Malta' gewerkt maar binnen het bestaande systeem. Archeologie komt als doelstelling in beeld bijvoorbeeld bij grote infrastructurele werken van Rijkswaterstaat en de Nederlandse Spoorwegen en het archeologisch onderzoek krijgt binnen het kader van deze ontwikkelingsprojecten een reguliere plaats op basis van opdrachtverlening, programma van eisen en budget. In bestuurlijk opzicht bestond de verwachting dat de provincies het voortouw

zouden krijgen in de archeologische monumentenzorg, naast de ongeveer 30 grotere gemeenten met een historische kern die beschikten over eigen archeologische deskundigheid.

Het jaar 1999 is het begin van de tweede periode en markeert de omslag in het stelsel door de introductie van 'marktwerking', liberalisering van de opgravingsmarkt en een verdere decentralisering van het bestel. De archeologische doelstelling werd gekoppeld aan bevoegdheden van lagere overheden voor de ruimtelijke ordening. Het archeologiebeleid werd daarmee een zaak van iedere gemeente. De spectaculaire groei van de werkgelegenheid in archeologie vindt in tweede helft van de jaren negentig plaats.⁶¹ Bij de afstemming van vraag en aanbod in deze sector moet bedacht worden dat het gaat om een zeer arbeidsintensieve bedrijfstak met hoogopgeleid personeel.

Bij de introductie van marktwerking in de archeologie was het voor de beleidsmakers duidelijk dat de kwaliteit van het archeologische onderzoek niet overgelaten kon worden aan het vrije spel van vraag en aanbod. Er zou, zo was de verwachting, geen kwalitatieve archeologische vraag bij opdrachtgevers aanwezig zijn. De opdrachtgever wil snel en goedkoop voldoen aan de gestelde archeologische verplichting. Om de nadelen aan de marktwerking tegen te gaan werd vanaf 2000 gewerkt aan een systeem van kwaliteitsborging op basis van de volgende vijf elementen:

- een geformaliseerd en doorzichtig proces van besluitvorming door overheden;
- een centraal informatiesysteem geschraagd door een nationaal kenniscentrum;
- certificering van uitvoeringsorganisaties en -processen plus een beroepsregister;



⁶⁰ W.J.H. Willems, "Met Malta meer mans? Een persoonlijke terugblik", in *Van contract tot wetenschap, 10 jaar Archol*, Leiden, 2006.

⁶¹ Zie de figuur waarin de ontwikkeling van het aantal werknemers in de archeologie is afgebeeld. Bron: "Met Malta meer mans?", aanvulling RIGO.

- toezicht op de kwaliteitsnorm (door een College van Deskundigen voor de archeologie) en op de uitvoering (door een Inspectie);
- uitvoering op basis van een kwaliteitsnorm waarin de minimale eisen zouden zijn vastgelegd.

Willems schreef zijn terugblik in 2006 toen de Wet op de archeologisch monumentenzorg nog door de Tweede Kamer moest worden goedgekeurd en het Verdrag van Malta 15 jaar na ondertekening officieel kon worden geratificeerd. De inrichting van het Nederlandse archeologische bestel was toen al ver gevorderd. In 2005 vroeg de Vereniging van Ondernemers in de Archeologie zich zelfs af of het verzadigingspunt voor de archeologische branche niet al was bereikt.

De Wamz formaliseerde een ontwikkelde archeologische praktijk. Het archeologiebeleid kreeg een decentrale uitvoering met handhaving (vergunningverlening), toezicht en kennisfunctie op rijksniveau. De Wamz bracht tevens een registratie- en rapportageverplichting op basis van de opgravingsvergunning voor private en publieke aanbieders. Het credo was zelfregulering van de sector waar overheidsregulering niet nodig was. Daar is een begin mee gemaakt met de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie als kwaliteitsborging voor archeologisch onderzoek en de Nationale Onderzoeksagenda Archeologie als inhoudelijke archeologische richtlijn in de voorgeschreven programma's van eisen. De certificering van bedrijven en een beroepsregister zouden als interne kwaliteitsinstrumenten nog volgen.

Inmiddels bevinden we ons aan het einde van een derde fase (2007-2011). De trends in de archeologiebranche hebben doorgezet: de werkgelegenheid in de categorie 'bedrijven' laat een verdergaande groei zien, bij 'gemeenten en provincies' heeft toename van de werkgelegenheid een meer geleidelijk verloop en het Rijk zakt verder weg als werkgever voor professionals in de archeologie.

4.2 Hoe zit de markt in elkaar?

Deze vraag benaderen we eerst vanuit de kant van de aanbieders, daarna van de vraagkant.

4.2.1 Aanbieders

De huidige markt voor archeologisch onderzoek is een mengvorm van private en publieke aanbieders. In totaal zijn er 57 organisaties met een opgravingsvergunning: 27 bedrijven, 24 gemeenten, 5 universiteiten en de RCE.⁶²

Particuliere opgravingsbedrijven

Aan 27 bedrijven is tot op heden een opgravingsvergunning verleend, waaronder vijf bedrijven met een universitaire achtergrond. De archeologische bedrijfstak is verdeeld over drie grote bedrijven (met meer dan 80 medewerkers), 15 middelgrote en een aantal kleinere bedrijven of archeologische onderdelen van bijv. milieu- of ingenieursbedrijven. De Nederlandse Vereniging van Archeologische Opgravingsbedrijven (NVAO) treedt op als belangenbehartiger voor de bedrijven met een opgravingsvergunning. Deze bedrijven hadden in 2009 volgens de brancheorganisatie NVAO een omzet van 45 à 50 miljoen euro en een personeelsbestand van 550 archeologische professionals.

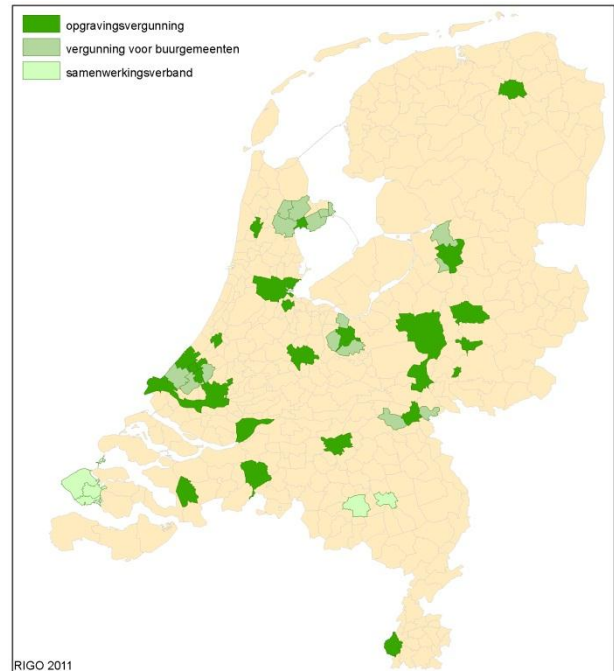
Gemeentelijke archeologie

De opgravingsvergunning van een gemeente geldt alleen voor het eigen grondgebied. In enkele

⁶² De meeste opgravingsvergunningen lopen af maart 2013 of later. Er is de toezegging dat vergunningen vervolgens – onder voorwaarden - voor onbepaalde tijd zullen worden verleend.

gevallen strekt de vergunning zich ook uit tot de buurgemeenten. Er zijn tevens vergunningen verleend aan het Samenwerkingsverband gemeenten Eindhoven en Helmond en het Samenwerkingsverband Walcherse Archeologische Dienst (gemeente Middelburg, Veere en Vlissingen). Op de kaart is te zien waar in Nederland uitsluitend gewerkt wordt door commerciële opgravingsbedrijven en waar in Nederland (het groene deel) ook gemeentelijke uitvoerders werkzaam zijn.

Op grond van onderzoek van het Convent van Gemeentelijk Archeologen is de jaaromzet in 2008 van alle Nederlandse gemeenten becijferd op 24,3 miljoen euro en het personeelbestand op 247 ambtenaren in vaste dienst. In 1991 was het gemeentelijk personeelbestand in de archeologie nog maar 41 personen en in 2001 – ruim voor de invoering van de Wamz – was het personeelsbestand al opgelopen tot 204 personen.



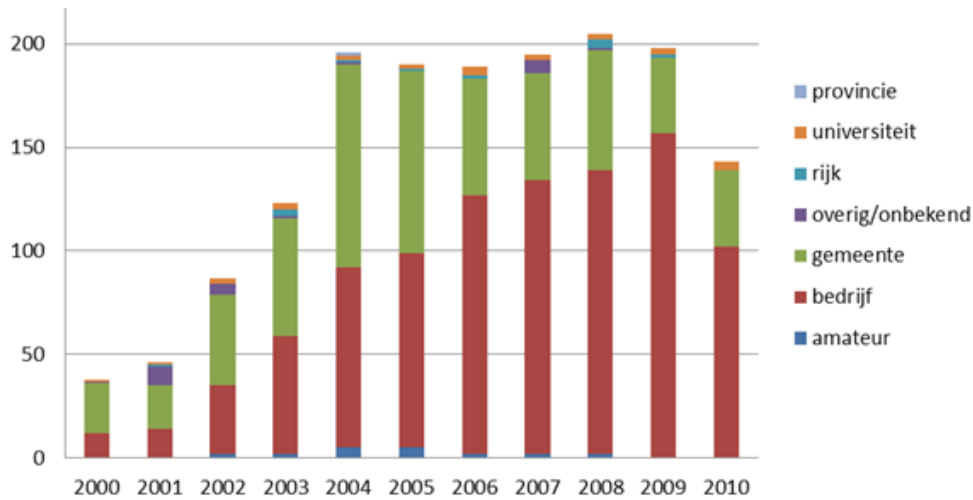
Universiteiten

In Nederland hebben vijf universiteiten een opgravingsvergunning in verband met wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.⁶³ De vergunning dient voor onderwijsgerichte opgravingen. Daarnaast zijn er universitaire bedrijven die een opgravingsvergunning hebben. Deze moeten marktconforme tarieven hanteren om concurrentievervalsing tegen te gaan. De universitaire faculteiten zijn op basis van de vergunningverlening gehouden aan de KNA voor archeologische werkzaamheden, ook al werken zij vanuit een eigen wetenschappelijk kwaliteitsstelsel.⁶⁴

⁶³ Universiteit van Amsterdam, Vrije Universiteit, Universiteit van Groningen, Universiteit van Leiden en de Universiteit Gent.

⁶⁴ In de Memorie van Toelichting staat het tegenovergestelde: de universiteiten zijn niet gehouden aan de KNA omdat zij werken vanuit een eigen kwaliteitsstelsel. In de voorschriften van de Bamz wordt dat onderscheid niet gemaakt en dient elke vergunninghouder zich te houden aan de normen van de beroepsgroep voor het doen van opgravingen.

Figuur 4-1 Totaal aantal opgravingen per jaar naar uitvoerder



Bron: ARCHIS

Marktaandeel

Aan de verdeling van de jaarlijkse opgravingen is te zien dat het marktaandeel van de bedrijven in de opgravingen gestaag toeneemt en dat van de gemeentelijke opgravingsbedrijven vermindert. Provincies doen zelf geen archeologisch onderzoek. Het marktaandeel van universiteiten en het Rijk blijft redelijk stabiel op een laag niveau.

Het is te verwachten dat de particuliere opgravingsbedrijven hun aandeel in het uitvoerend archeologisch onderzoek verder zullen versterken. Als publieke opdrachtgevers zijn gemeenten voor grotere onderzoeksopdrachten (meer dan 200.000 euro) gehouden aan de openbare aanbestedingen waaraan naast het eigen gemeentelijke opgravingsbedrijf ook particuliere bedrijven kunnen deelnemen. Het is ook denkbaar dat bezuinigingen op de gemeentelijke uitgaven tot privatisering van uitvoerende diensten zal leiden.

Adviesdiensten

Naast de bedrijven en instellingen met opgravingsvergunning is er ook een bedrijfstak van archeologische adviesdiensten die inspeelt op de vraag naar archeologische expertise en producten (PvE's, selectieadviezen, beleidsnota's) van vooral kleinere gemeenten. De Vereniging van Ondernemers in de Archeologie (VOiA) vertegenwoordigt als belangenvereniging ongeveer 100 ondernemingen, waaronder de meeste archeologische adviesbureaus en 14 archeologische opgravingsbedrijven. Deze groep externe 'beleidsarcheologen' wordt vooral ingehuurd bij beleidsontwikkeling, ondersteuning en advisering in het bijzonder van overheden.

Dienstverbanden

Voor 2004 werd de totale werkgelegenheid in de particuliere archeologiebranche geraamd op 584 fte (circa 648 personen).⁶⁵ Op basis van branchegegevens en een webenquête onder de beroepsgroep hebben we een schatting gemaakt voor het totale aantal dienstverbanden in 2011.

Volgens de branchegegevens in 2011 werken naar schatting ruim 550 professionals bij particuliere opgravingsbedrijven. Daarnaast zijn naar eigen schatting 195 professionals actief als zelf-

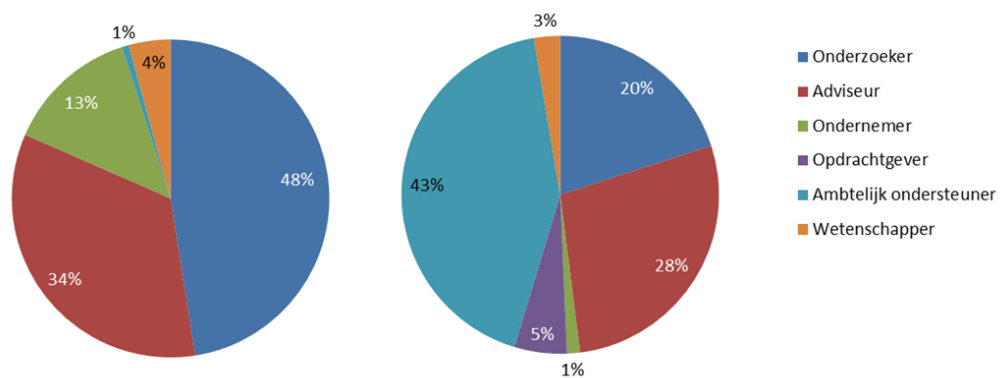
⁶⁵ Actuele omzetcijfers voor de archeologiebranche voor de periode 2002, 2003 en 2004, VOiA, 2005.

standig adviseur of bij een adviesbureau.⁶⁶ Bij de overheden werken 327 personen, in universitair dienstverband werken circa 44 archeologen. In totaal zijn er 1100 professionals in de archeologie.

Tabel 4-1 Archeologische professionals naar dienstverband (2011)

Alle beroepsgroepen	Respons in aantal	Totaal personen	Respons %
Particuliere opgravingsbedrijven	118	550	21
Particuliere sector zonder opgravingsvergunning	82	195	42
Overheden	138	327	42
Universiteiten	31	44	70
Totaal dienstverbanden (N=340)	369	1116	33

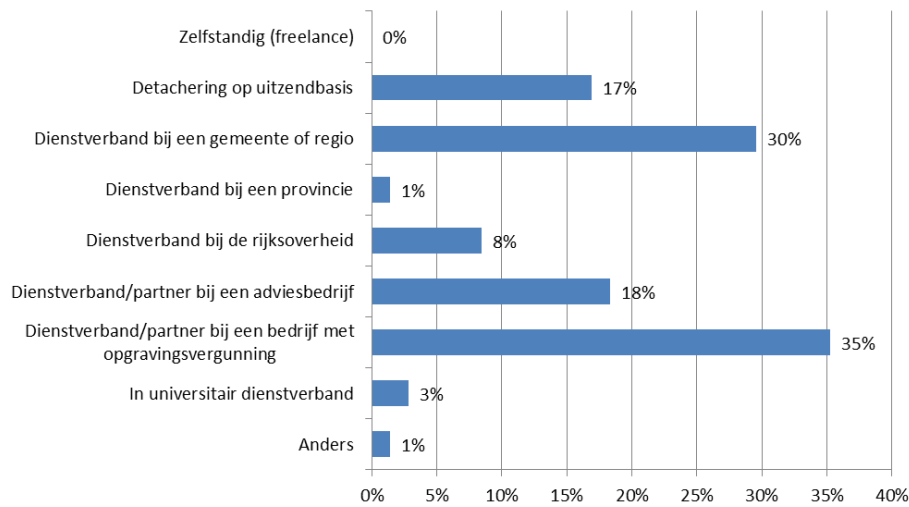
Figuur 4-2 De beroepsgroep naar type beroepsuitoefening; RIGO-enquête: markt (links N=198) en gemeente (rechts N=90)



Op basis van de enquête onder de beroepsgroep is de arbeidscapaciteit naar dienstverband te verdelen in markt en overheid. De marktsector bestaat uit alle respondenten die niet in overheidsdienst of aan een universiteit werken. De gemeente is inclusief de respondenten bij gemeentelijke opgravingsbedrijven. De respondenten is gevraagd om de meest passende typering voor hun beroepsuitoefening aan te geven. Zoals te verwachten valt, is de rol van onderzoeker dominant binnen de marktsector en die van ambtelijke ondersteuner bij de gemeente. Archeologische onderzoekers vinden we ook in overheidsdienst en dat stemt overeen met het beschikbare aanbod van gemeentelijke opgravingsbedrijven. Van de totale beroepsgroep in de marktsector betitelt 34% zich als adviseur en 48% zich als onderzoeker. De grens tussen onderzoekers en adviseurs is niet scherp. Opgravingsbedrijven geven ook selectieadviezen en adviesbureaus doen ook bureauonderzoek. Ongeveer de helft van de gemeentelijke capaciteit en meer dan 80% van de marktsector houdt zich bezig met direct uitvoerende werkzaamheden als adviseur of als onderzoeker.

⁶⁶ Uit de webenquête hebben we een frequentieverdeling van dienstverbanden in de particuliere sector anders dan opgravingsbedrijven (zelfstandig en dienstverband of partner bij adviesbureau). Omdat geen gegevens beschikbaar zijn over de totale omvang van de groep adviseurs, nemen we onze toevlucht tot een schatting. Gelet op de directe relatie van de externe adviseurs met overheden, is het plausibel bij deze groep een vergelijkbare respons te verwachten. Bij dezelfde respons van 42% zou de totale omvang van zelfstandige adviseurs en werknemers bij adviesbureaus bestaan uit 195 personen.

Figuur 4-3 De nieuwe lichter binnen de archeologische beroepsgroep (minder dan 5 jaar werkervaring) naar dienstverband (RIGO-enquête: N=71 meerdere antwoorden mogelijk)



De beginnende professionals (15% van de beroepsgroep) komen voor het merendeel terecht bij bedrijven met een opgravingsvergunning en het archeologische uitzendbureau, gevolgd door de gemeenten al dan niet met opgravingsvergunning. De particuliere adviseur is in de archeologie niet alleen de oude rot met de nodige ervaring en het bijbehorende netwerk. Adviesbedrijven hebben de laatste jaren veel jonge archeologen aangetrokken. Om de dynamiek in het archeologisch bestel te laten zien vergelijken we de ontwikkeling van de nieuwkomers met de ervaren archeologen. De laatstgenoemde groep heeft tenminste 15 jaar ervaring zodat we hun huidige dienstverband kunnen vergelijken met hun werksituatie van vijf, tien en vijftien jaar geleden.

Tabel 4-2 De ervaren archeologische professionals naar dienstverband (RIGO-enquête: N=132, meerdere antwoorden mogelijk)

	2011	5 jaar geleden	10 jaar geleden	15 jaar geleden
Zelfstandig (freelance)	25	14	14	16
Detachering op uitzendbasis	5	8	12	13
Dienstverband bij een gemeente of regio	40	30	28	23
Dienstverband bij een provincie	2	4	3	2
Dienstverband bij de Rijksoverheid	20	29	27	27
Dienstverband/partner bij adviesbedrijf	15	20	9	5
Dienstverband/partner bij bedrijf met opgravingsvergunning	19	22	26	9
In universitair dienstverband	17	12	16	28
Anders	9	7	9	16
Respondenten	132	129	129	127

In de afgelopen 15 jaar is er een toenemende vraag geweest bij opgravingsbedrijven en uitzendbureaus. Het veldwerk lijkt toch vooral een eerste stap in de carrière van een professional in de archeologie. In het verleden werkte men vaker bij opgravingsbedrijven of bij de archeologische uitzendbureaus. De meeste ervaren archeologen gaan naar een gemeente of gaan voor zichzelf werken als ZZP-er. In het verleden werkte men verhoudingsgewijs meer voor de rijksoverheid of bij een universiteit. De werkgelegenheid in de markt en bij gemeenten is toegenomen.

men. De particuliere sector trekt vooral jongere archeologen aan en de gemeenten hebben zowel ervaren als beginnende professionals aangetrokken.

4.2.2 Opdrachtgevers en de opdrachtenstroom

Tabel 4-3 Aantal uitgevoerde opgravingen, proefsleuf- en booronderzoeken (Bron: Archis)

	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Opgravingen	195	208	198	186	186	194
Proefsleuven	497	508	422	400	313	229
Begeleiding	260	244	225	211	236	168
Booronderzoek	2170	2613	2321	2184	-	-

Het verloop van de archeologische onderzoeksproductie (tabel 4-3) vertoont in de afgelopen jaren een stijgende lijn, wat overeenkomt met de toename in omzet en onderzoekscapaciteit. Het jaar 2009 laat over de hele linie een lichte teruggang zien die toegeschreven kan worden aan de recessie die heeft geleid tot een afname van het aantal 'versturende' bouwinitiatieven. Opvallend is dat het proefsleuvenonderzoek een stijgende lijn laat zien, terwijl het aantal opgravingen min of meer gelijk blijft. Dit suggereert dat archeologisch veldonderzoek in mindere mate leidt tot opgravingen.

Tabel 4-4 De genoemde externe opdrachtgevers naar aandeel in de opdrachtenstroom (RIGO-enquête)

	Mediaan	Aantal respondenten	% respondenten
Gemeenten	46,5	180	87%
Provincies	10	96	47%
Rijk	10	64	31%
Projectontwikkelaars	25	137	67%
Particuliere eigenaren	10	117	57%
Agrariërs	5	45	22%
Anders	30	47	23%

Aan alle respondenten die voor externe opdrachtgevers werken is gevraagd om aan te geven voor welke opdrachtgevers zij werken (tabel 4-4). De respondenten hebben het aandeel van elke opdrachtgever in de opdrachtenstroom opgegeven. Bijna alle respondenten (87%) noemen de categorie gemeenten als één van hun opdrachtgevers. De mediaan van het aandeel gemeenten in de opdrachtenstroom ligt voor de respondenten bij 46,5%.⁶⁷

De tabel geeft slechts een indicatie van de vraagkant van de markt want niet alle respondenten hebben een vergelijkbare opdrachtenstroom en de omvang van de opdrachten kan zeer verschillend zijn. De agrariërs blijken in de opdrachtenstroom niet vaak genoemd en als ze genoemd worden gaat het meestal om een zeer beperkt aandeel: bij de helft van de respondenten die agrariërs als opdrachtgever hebben, vertegenwoordigt deze categorie minder dan vijf procent van de opdrachten.

⁶⁷ De mediaan geeft de grenswaarde aan waar de helft van de antwoorden boven, en de helft van de antwoorden onder ligt.

Om wat meer zicht te krijgen op de verdeling in de opdrachtenstroom voor particuliere en gemeentelijke opgravingsbedrijven toont tabel 4-5 het relatieve aandeel van opdrachtgevers binnen een willekeurig getrokken steekproef van 100 PvE's.⁶⁸

Tabel 4-5 Opdrachten naar type opdrachtgever (Bron: RCE, Erfgoedbalans 2009)

Type opdrachtgever	2004	2005	2006	2007
Gemeenten	47%	48%	38%	33%
Provincies	2%	4%	4%	3%
Rijk	3%	7%	4%	1%
Semi-overheid	2%	1%	3%	5%
Overheid totaal	54%	60%	49%	42%
Particulieren/ontwikkelaars	46%	40%	51%	58%
Totaal aantal PvE's	210	242	387	421

Bij de verdeling van deze opdrachtenstroom moeten we er rekening mee houden dat het gaat om een groeiende omzet. De totale omzet van particuliere en gemeentelijke opgravingsbedrijven werd in 2004 geschat op bijna 50 miljoen euro en in 2009 is dat 70 miljoen euro.⁶⁹ De opdrachtenstroom afkomstig van de particuliere sector is gegroeid naar 60 procent en van de publieke sector gedaald naar 40% in 2007. Helaas ontbreken de gegevens om deze opdrachtenstromen te actualiseren en ook in geld uit te drukken. We kunnen de publieke en private opdrachtenstroom niet evenredig omzetten naar omzetcijfers. Het lijkt er eerder op dat er vele kleine particuliere opdrachtgevers zijn (zie ook de tabel) die weinig meetellen in de totale omzet en dat de grote opdrachten vooral afkomstig zijn van overheden zoals bij de binnenstedelijke herstructurering, VINEX-locaties of de grote infrastructurele werken.

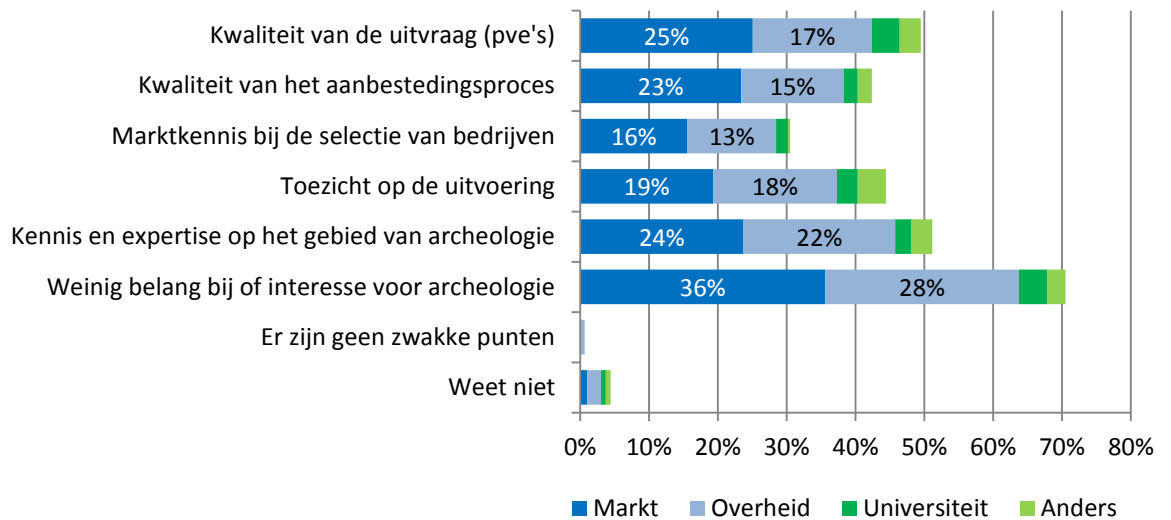
De beroepsgroep is niet positief over de kwaliteit van het opdrachtgeverschap in de archeologie (figuur 4-4). Alle mogelijke zwakke punten zijn ruimschoots aangekruist. Meer dan de helft van de beroepsgroep vindt de kwaliteit van de uitvraag⁷⁰ een zwakte in het opdrachtgeverschap.

⁶⁸ Het Programma van Eisen (PvE) bevat de voorwaarden waaraan gravend onderzoek moet voldoen. In de praktijk wordt het PvE meestal opgesteld door een uitvoerend archeologisch bedrijf en vervolgens getoetst en vastgesteld door het bevoegd gezag.

⁶⁹ Volgens opgave van respectievelijk de VOiA en de NVAO.

⁷⁰ Zie over het Programma van Eisen noot 23.

Figuur 4-4 Wat zijn de zwakke punten in het opdrachtgeverschap, RIGO-enquête: N=342, meerdere antwoorden mogelijk



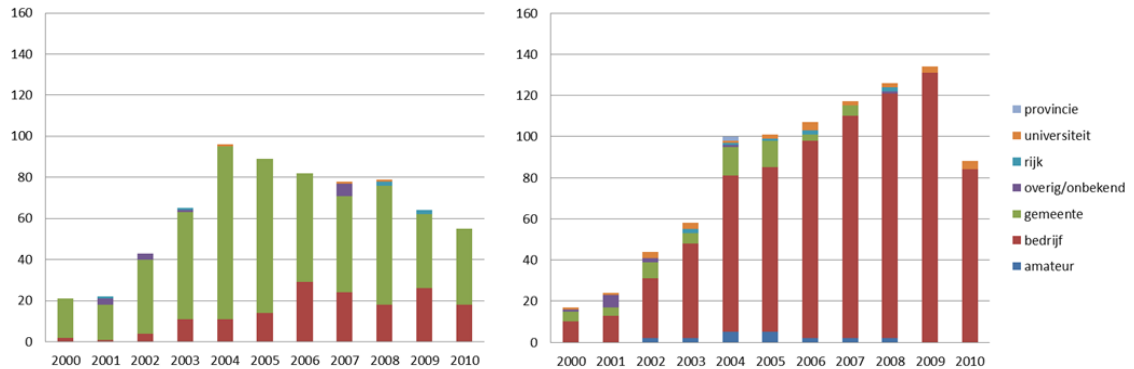
De marktkennis bij de opdrachtgevers lijkt niet het grootste probleem. Er is een overzichtelijk aantal van 27 bedrijven die ook nog gespecialiseerd zijn naar werkgebied en schaal. Toezicht van de opdrachtgever op de uitvoering is beperkt en niet verwonderlijk als bijna 70% van de beroepsgroep opmerkt dat opdrachtgevers weinig belang hebben bij of interesse voor archeologie.

4.2.3 Dubbele rol van gemeenten

De gemeenten hebben een belangrijke rol als het gaat om ingrepen in de openbare ruimte, de ontwikkeling en herstructurering van wijken en de verandering en aanpassing van infrastructuur (rioleringen en het wegennet). In die rol zijn gemeenten initiatiefnemer van bouwplannen die het bodemarchief kunnen verstoren. Daarnaast kan de gemeente optreden als bevoegd gezag en verantwoordelijk zijn voor het lokale archeologiebeleid, de uitwerking in voorschriften en de inhoud van de Programma's van Eisen. Ook zijn er - zoals we gezien hebben - vergunninghoudende gemeenten met een uitvoerende rol.

Voor deze 24 gemeenten zou het dus in principe mogelijk zijn om binnen de eigen gemeente of buurgemeente de gehele driehoek van beleid, publiek opdrachtgeverschap en uitvoering in eigen hand te houden. Dat kan, maar hoeft niet altijd het geval te zijn (zie kaart op pagina 68). Alle gemeenten zijn als publieke opdrachtgever volgens de dienstenrichtlijn verplicht om grotere projecten (boven de 200.000 euro) openbaar aan te besteden. Gemeentelijke opgravingsbedrijven doen veelal kleinere projecten of 'brandweerwerk' zoals bij toevalsvondsten.

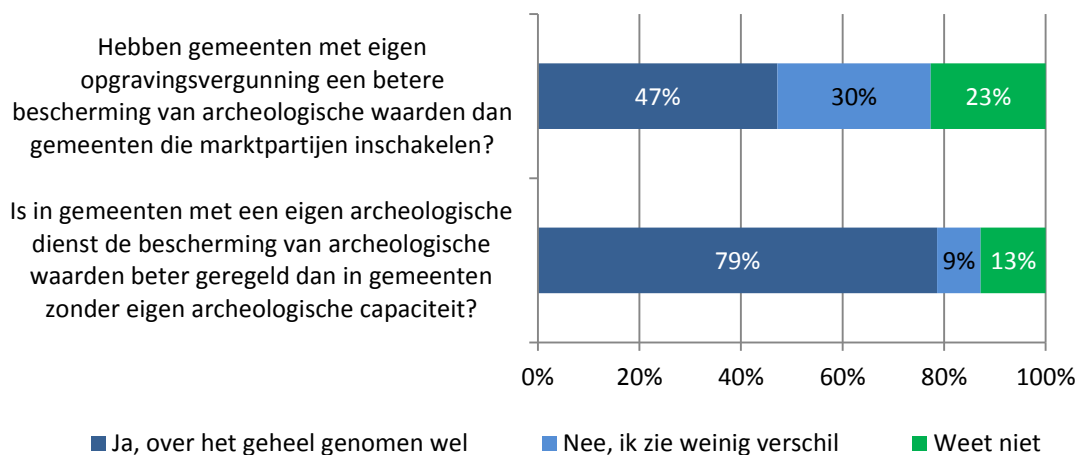
Figuur 4-5 Opgravingen in gemeenten met (links) en zonder (rechts) eigen opgravingsbedrijf naar uitvoerder



De gemeenten kunnen verschillende rollen in zich verenigen. Voor gemeenten met een eigen opgravingsvergunning is de uitgebreide combinatie mogelijk van uitvoering, bevoegd gezag en opdrachtverlening. Voor gemeenten met een eigen archeologische dienst – en die kunnen ook een opgravingsvergunning hebben – is er archeologische expertise beschikbaar die in de verschillende rollen kan worden ingezet.

Een ruime meerderheid van de beroepsgroep meent dat de bescherming van archeologische waarden beter geregeld is in gemeenten met een eigen archeologische dienst dan in gemeenten zonder een eigen dienst (zie figuur 4-6). Over de 24 gemeenten met een eigen opgravingsvergunning is het oordeel over de archeologische bescherming minder uitgesproken: een kleine meerderheid ziet geen verschil met andere gemeenten of weet het niet.

Figuur 4-6 Oordeel van beroepsgroep over onderscheiden gemeenten (RIGO-enquête N=343)



Ondersteuning

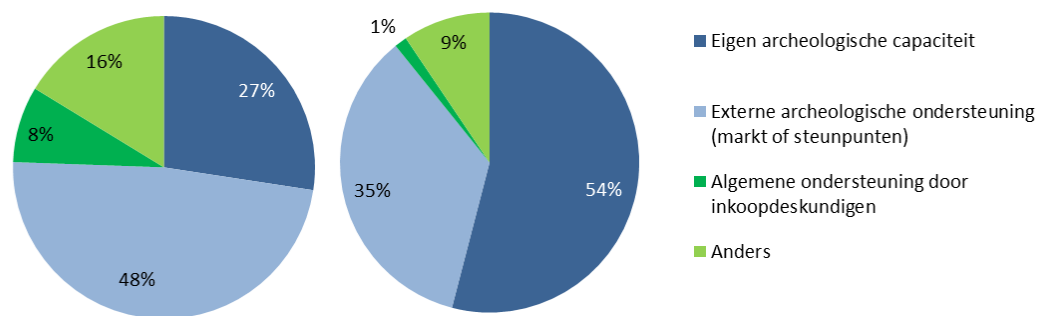
Verreweg het grootste deel van publieke of particuliere opdrachtgevers heeft niet de bevoegdheid om de uitvoering zelf ter hand te nemen en niet de mogelijkheid om eigen archeologische

expertise in te zetten.⁷¹ Figuur 4-7 laat zien wat de beroepsgroep van professionals in de archeologie beschouwt als meest doeltreffende vormen van ondersteuning.

Eigen archeologische capaciteit wordt binnen de groep van gemeentelijke professionals in meerderheid als meest doeltreffende ondersteuning gezien. En dat is de ondersteuning die deze groep respondenten zelf biedt binnen de eigen gemeente. De professionals in de marktsector zien juist externe ondersteuning als meest doeltreffende instrument. En ook dat is de ondersteuning die deze groep respondenten zelf aanbiedt voor particuliere en publieke opdrachtgevers.

De uitkomst verwijst niet alleen naar verschillende belangen van de aanbiedende partijen. Het geeft ook het verschil aan in marktsegmenten. Het is afhankelijk van de verwachte taakstellingen en vooral de omvang van de archeologische vraag of er gekozen wordt om eigen capaciteit aan te trekken of externe capaciteit in te huren.

Figuur 4-7 Meest doeltreffende ondersteuning voor goed opdrachtgeverschap; RIGO-enquête: markt (N=135 links) en gemeente (N=74 rechts)



4.2.4 Preferente positie universiteiten

De universiteiten kunnen op grond van art. 49 van de Mw88 een beroep doen op een preferente positie bij opgravingen. Op verzoek van de vergunninghoudende universiteit kan de bewindspersoon van cultuur besluiten deze universiteit voorrang te verlenen bij de opgraving (een preferente positie geven). Slechts eenmaal heeft een universiteit (UvA) op basis van dit wetsartikel een opgraving ‘opgeëist’ (Leiderdorp). Die opgraving is nog niet geëffectueerd. Aan de hand van dit eerste en enige voorbeeld van Leiderdorp heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een nadere uitwerking gegeven voor de toepassing van deze regeling in de toekomst.⁷²

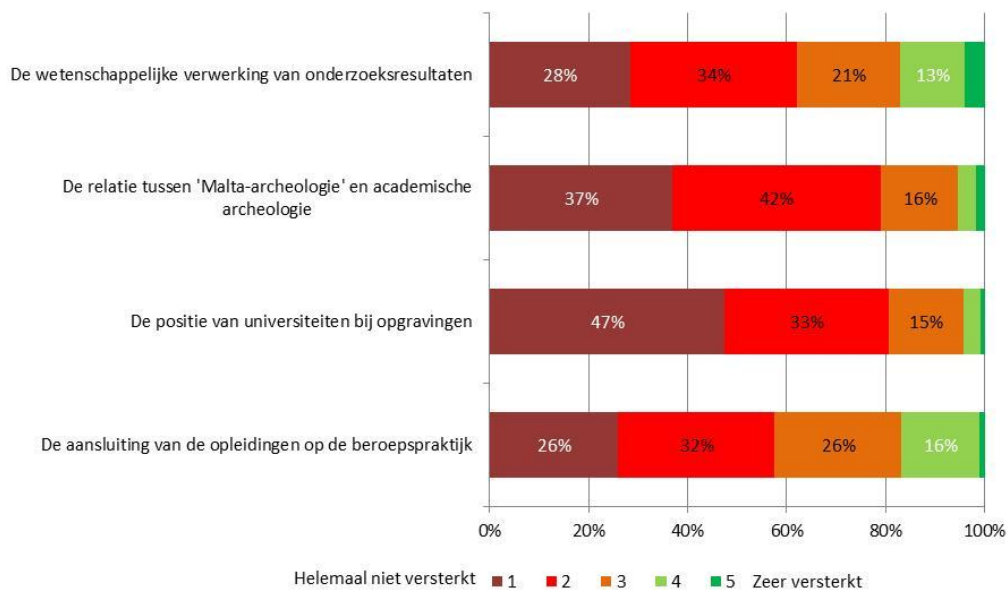
De universiteiten verwachten zelf niet dat zij in de toekomst veel gebruik zullen maken van hun preferente positie. Er is nauwelijks capaciteit in menskracht en middelen voor eigen (buitenlandse) opgravingen en er is nog veel achterstallig werk te doen in de vorm van het verwerken en presenteren van resultaten uit eerdere opgravingen. De academische wereld heeft een gezamenlijke onderzoekscapaciteit van circa 10 fte (eerste geldstroom). De archeologische marktpartijen wijzen de preferente positie van universiteiten - ook al wordt er minimaal gebruik van gemaakt - uit principe af. Een voorrangspositie in een uitvoerende markt werkt in hun ogen per definitie marktverstrend.

⁷¹ Er is overigens wel een tendens ook bij grote opdrachtgevers (waterschappen, RWS, Prorail) om eigen archeologische expertise in huis te halen.

⁷² Zie: *Nota uitvoeringsbeleid preferente positie universiteiten bij opgravingen*, RCE, 24-01-2011.

Er zijn vier commerciële Nederlandse bedrijven die hun wortels hebben binnen de universiteiten.⁷³ Het gaat om commerciële bedrijven (BV's) waar een universiteit soms nog een beperkt belang in heeft. Bij de particuliere opgravingsbedrijven blijft toch het beeld bestaan dat de academische archeologie min of meer gelieerd is aan deze bedrijven. Dat is een reden om enige terughoudendheid te betrachten in de contacten met de academische wereld. Ook de preferente positie van de universitaire instellingen is geen stimulans voor een vrije en open kennisuitwisseling over mogelijke vindplaatsen tussen beide partijen. Wel bestaat aan beide zijden de verwachting dat een nauwere relatie tussen de universiteit en de Malta-archeologie tot kwaliteitsverbetering zou kunnen leiden. De suggesties uit academische kring zijn vooral gericht op synthetiserend onderzoek op basis van de Malta-archeologie (zie ook themaveld 4 Archeologische Infrastructuur).

Figuur 4-8 De gevolgen van de Wamz voor de rol van de universiteiten (N=338)



De uitvoerende bedrijven verwachten dat een nauwere samenwerking zal leiden tot professionalisering van de methoden en technieken van het onderzoek. “Het veldwerk en de basisuitwerking kunnen gedaan worden door de bedrijven. Doordat dit hun dagelijks werk is, kunnen de bedrijven dit deel van het werk op een efficiënte wijze uitvoeren met professioneel personeel (...). De universiteiten kunnen daarna zorgen voor een wetenschappelijke verdieping met behulp van de gegevens die worden aangeleverd door de bedrijven (...).” Maar zover is het nog niet. Uit de reacties van de beroepsgroep blijkt vooral dat met de invoering van de Wamz de Nederlandse archeologie is opgedeeld in twee gescheiden werelden. “De interactie tussen uitvoerders en academische kringen is moeizaam. De wetenschap heeft onvoldoende inbedding in het bestel. Er is voornamelijk wederzijds wantrouwen en onbegrip. Er is op universitair gebied volstrekt onvoldoende budget voor langdurige en intensieve samenwerking van enige aard.”⁷⁴

⁷³ Archeologisch Onderzoek Leiden (Archol) BV, Leiden; Archaeological Research and Consultancy (ARC), Groningen; Diachron UvA BV, Amsterdam; ACVU-HBS Archeologische Projecten, Amsterdam.

⁷⁴ Citaat uit de gesignaleerde knelpunten in de web-enquête.

4.3 Kwaliteitszorg

In de Wamz is gekozen voor gereguleerde marktwerking met als leidend principe dat de kwaliteitsregulering in belangrijke mate door de sector zelf wordt georganiseerd en gehandhaafd.

Bij de invoering van de wet in 2007 was voorzien in een verdergaande vorm van zelfregulering door middel van een beroepsregister en particuliere certificering van bedrijven. Deze kwaliteitsinstrumenten zijn er uiteindelijk niet gekomen waardoor de kwalitatieve toetsing van bedrijven en personen door de rijksoverheid wordt uitgevoerd op grond van de gestelde kwaliteitseisen in het Bamz in samenhang met de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie, de normstelling van de beroepsgroep.

Vergunningverlening

“Bedrijven zullen een vergunning kunnen krijgen als zij aantoonbaar bekwaam zijn tot het doen van opgravingen, en over voldoende kwaliteit (in mensen en middelen) beschikken om de betreffende werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Voor gemeentelijke archeologische diensten ligt het voor de hand dezelfde eisen te stellen als aan het archeologische bedrijfsleven.”⁷⁵

Toelating tot de markt is gebonden aan een vergunning (art. 45). Met de vergunningverlening is tegelijkertijd vastgelegd wie bevoegd is tot het doen van opgravingen en op welke wijze archeologische werkzaamheden dienen plaats te vinden, althans aan welke eisen de vergunninghouder zich heeft te houden. In het Bamz worden de verplichtingen van de vergunninghouder nader uitgewerkt.

Beoordeling bekwaamheid

Iedere aanvrager van een opgravingsvergunning is verplicht een organisatieplan in te dienen. Mede aan de hand van dit organisatieplan wordt beoordeeld of een aanvrager bekwaam genoeg is om in aanmerking te komen voor een vergunning. Na de vergunningverlening moet de vergunninghouder handelen in overeenstemming met het organisatieplan. De Erfgoedinspectie heeft in 2009 en 2010 64 inspecties uitgevoerd om de naleving van de organisatieplannen te toetsen⁷⁶. Tot op heden is de enig mogelijke sanctie van intrekking van de vergunning niet opgelegd (zie ook de volgende paragraaf Handhaving en toezicht).

In het kader van de vergunningverlening vindt toetsing van leidinggevenden naar opleiding en ervaring plaats door de RCE. Alleen professionals die naar opleidingseisen gekwalificeerd zijn volgens de definities in de KNA, zijn bevoegd om handelingen in het archeologische onderzoeksproces te verrichten. Deze vorm van beroepsbescherming binnen de eigen beroepsgroep heeft ertoe geleid dat een aantal professionals in de archeologie vooral op grond van opleidingseisen niet meer gekwalificeerd was om hun beroep te blijven uitoefenen.

Er wordt door de beroepsgroep gewerkt aan een overgangsregeling, het zogeheten EVC-traject waarbij ook de kennis en ervaring van mensen uit de praktijk worden erkend en meegewogen om een MA-graad in de archeologie te behalen. Een deel van de betreffende beroepsgroep kon op die manier alsnog aan de gestelde opleidingseisen voldoen.

In het Bamz, waar de vergunningverlening staat uitgewerkt, is geen hardheidsclausule opgenomen voor personen die al jarenlang zonder de gestelde opleidingseisen in de archeologie werkzaam zijn. Hierbij moet wel aangetekend worden dat ook het Bamz in nauw overleg met

⁷⁵ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 259, nr. 3.

⁷⁶ Kwaliteit een zorg? Erfgoedinspectie, Den Haag juli 2011.

het veld tot stand is gekomen en dat ook het EVC-traject eveneens met de beroepsgroep is geregeld. Maar dat niet tot ieders tevredenheid.⁷⁷

Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie

Het Bamz bevat het voorschrift dat de vergunninghouder zich dient te houden aan de normen die in de archeologische beroepsgroep gelden voor het doen van opgravingen (art. 24). Het tweede lid van dit artikel houdt in dat als de vergunninghouder voldoet aan de vigerende Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) hij zich houdt aan de vastgestelde normen die gelden in de archeologische beroepsgroep.

De KNA omvat de door de beroepsgroep geformuleerde eisen waaraan archeologisch onderzoek en beheer van archeologisch vondst- en documentatiemateriaal minimaal moeten voldoen. De KNA biedt alleen de normen voor archeologisch onderzoek en niet voor advieswerk. Er bestaan voor de partijen in het archeologische veld mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de herzieningen van de KNA. In juridische termen wordt de KNA omschreven als een privaatrechtelijke normering die door opname in het Bamz een publiekrechtelijke werking heeft.

De KNA is inmiddels diverse keren herzien, zodat deze kwaliteitsborging meer en meer is uitgekristalliseerd. De KNA gaat echter vooral over gestandaardiseerde procedures voor praktische uitvoering (incl. de uitwerking in PvE's, basisrapportages, aanlevering en deponering). Dit draagt het risico in zich dat procedureel alles in orde kan zijn, maar dat er in de specifieke situatie zaken kunnen mislopen. De KNA biedt bijvoorbeeld geen richtlijnen voor het onderzoek van specifieke complextypen⁷⁸ in specifieke landschappelijke omstandigheden, constateert Bazelmans. Hij betitelt de KNA als een codificatie van de ambachtelijke norm zoals die in de loop van de 20ste eeuw in de Nederlandse archeologie vorm heeft gekregen.

Beroepsregister

De Nederlandse Vereniging van Archeologen heeft met een projectsubsidie van OCW een register opgezet met een onafhankelijke toetsingscommissie en een bestand van zo'n 50 geregistreerde archeologen. Dit beroepsregister voor archeologen is niet van de grond gekomen.

Toen het beroepsregister van start ging heeft RCE aangegeven de toelatingscriteria voor het beroepsregister te accepteren. Doordat het beroepsregister niet tijdig van start ging, was RCE genoodzaakt zelf de toetsing van leidinggevendenden ter hand te nemen. Dat werd vervolgens een argument voor sommigen om niet naast de kosteloze toetsing van de RCE ook nog eens te betalen voor een registratie op basis van een andere normstelling. De beroepsregistratie botste ook met criteria voor actoren in de KNA. Vooral de bedrijven hielden vast aan de meer algemene KNA-norm voor actoren waardoor men zich niet inschreef. Inschrijving in het beroepsregister is ook niet van rijkswege opgelegd.

Nationale onderzoeksagenda

*"De kwaliteit van het archeologische onderzoek als geheel wordt niet alleen bepaald door de vraag wie dat onderzoek mag uitvoeren en hoe dat gebeurt, maar evenzeer door de vraag wat en met welk doel er onderzocht wordt (...). Het verrichten van archeologisch onderzoek op basis van vooraf geformuleerde onderzoeksvragen zal één van de eisen zijn die aan de vergunninghouder zullen worden gesteld."*⁷⁹

⁷⁷ Er is een gedoogbeleid voor de betrokken groep niet-gekwalificeerde actoren tot 1 januari 2012. De NVAO bepleit een aanpassing van de kwalificatie-eisen in het Bamz (artikel 17).

⁷⁸ "Een complextype is een voor een bepaalde periode en een bepaald gebied typerende archeologische verschijningsvorm of combinatie van sporen en mobilia."

⁷⁹ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 259, nr. 3.

Sluitstuk van het Nederlandse kwaliteitszorgsysteem is de Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (NOaA).⁸⁰ De NOaA wordt gebruikt voor het opstellen van Programma's van Eisen voor uitvoerend onderzoek. De agenda omvat 24 hoofdstukken waarin voor combinaties van gebieden en perioden een beeld wordt gegeven van de onderzoeksgeschiedenis, de belangrijkste onderzoeksthema's en onderzoeksvragen.⁸¹ De NOaA is momenteel vooral van belang voor grotere onderzoeken, zoals opgravingen. De NOaA is bedoeld als een wetenschappelijk kader voor het opstellen van onderzoeksvragen en voor het signaleren van lacunes in de kennis over een bepaalde (micro-)regio of methodiek. De afzonderlijke hoofdstukken in de NOaA hebben een verschillend abstractieniveau waardoor het destilleren van onderzoeksvragen voor de PvE's lastig is.

De kern van de Nationale Onderzoeksagenda is de toespitsing op vraagstellingen voor de verschillende archeologische perioden. De actuele opgave is de inhoud te concretiseren tot het regionaal niveau. De NOaA zou een goed hulpmiddel kunnen zijn voor archeologen bij het schrijven van PvE's omdat daarin ook de vraagstellingen worden benoemd die buiten het eigen archeologische specialisme liggen.

De academische wereld zet vraagtekens bij de toepassing van de NOaA in de praktijk. Er wordt wel aan gerefereerd maar dat is meer lippen dienst die verder niet doorwerkt in de inhoudelijke kwaliteit van de PvE's en het uitvoerend onderzoek en basisrapportage. Toepassing van de NOaA zou kunnen leiden tot 'slimmer onderzoek' en daarmee tot relevante keuzen die bijdragen aan kostenreductie. De verantwoordelijkheid voor een PvE ligt bij de opdrachtgever. In feite is de toepassing van de NOaA dan een gedeelde verantwoordelijkheid van drie partijen: de opdrachtgever van het PvE (de verstoorder), de opsteller van het PvE (het uitvoerend bureau) en het bevoegd gezag dat het PvE vaststelt.

De NOaA heeft volgens informatie van de provincie Noord-Brabant goed gewerkt en is een kwaliteitsimpuls voor de Programma's van Eisen. Er is momenteel de tendens om de agenda meer in regionale vraagstellingen en agenda's uit te werken. De provincies hebben elk een eigen beleid ontwikkeld dat geleidelijk doorwerkt in de vraagstellingen voor uitvoerend onderzoek. Veel gemeenten geven een inhoudelijke uitwerking van het lokale archeologiebeleid in de vorm van een gemeentelijke onderzoeksagenda.

Mening van beroepsgroep

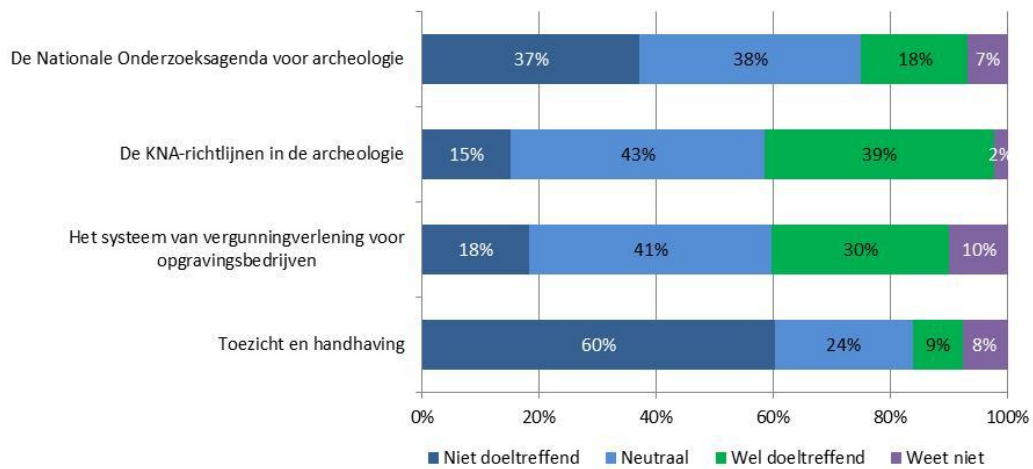
De vergunninghoudende bedrijven menen dat kwaliteitsborging in het proces van uitvoering (actoren, procedures, voorschriften, leidraden) goed is afgedekt. Hun kritiek richt zich op de advisering over vooronderzoeken en de advisering en besluitvorming over selectieadviezen.⁸² Eisen voor archeologisch vooronderzoek of voor opgravingen kunnen soms al in het PvE- of offertetraject worden geminimaliseerd ten aanzien van bijvoorbeeld boordiepte, dekkingspercentage van proefsleuven en dekkingspercentage van op te graven werkputten. Ook komt het voor dat rapporten die door een senior KNA-archeoloog met ruime veldervaring zijn geschreven, worden beoordeeld door personen zonder kennis van zaken. Goede selectieadviezen of rapporten kunnen ondanks de strenge KNA en bijkomende regelgeving leiden tot verkeerde besluiten, is hun slotsom. Er is ook geen kwaliteitsnorm voor adviseurs.

⁸⁰ <http://www.noaa.nl>

⁸¹ Bazelmans 2006.

⁸² Zie ook de definitiestudie die door RAAP Archeologisch Adviesbureau is uitgevoerd over de borging van kwaliteit van archeologisch advies, februari 2006.

Figuur 4-9 De doeltreffendheid van kwaliteitsinstrumenten volgens de beroepsgroep (N=340)



Programma van Eisen

De wat ongewone economische verhouding tussen vraag en aanbod op de markt voor archeologische diensten is zichtbaar bij de opdrachtverlening voor gravend onderzoek. De 'verstoorder' dient als vergunningvrager in zijn opdracht een Programma van Eisen (PvE) op te laten stellen.

Een Programma van Eisen (PvE) is een inhoudelijk document waarin het doel, de vraagstelling en de uitvoeringswijze van een archeologisch veldonderzoek en specialistisch onderzoek verwoord staan, alsook de randvoorwaarden van het onderzoek, bijvoorbeeld met betrekking tot de omgang met het vondstmateriaal. Bij elk onderdeel worden eisen geformuleerd waaraan onderzoek en uitvoering ten minste moeten voldoen. Het opstellen van een PvE heeft tot doel de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek te borgen en kan beschouwd worden als hét basisdocument voor archeologisch veldonderzoek. Een PvE speelt aldus een belangrijke rol in het archeologische werkproces en de cyclus van de monumentenzorg om te komen tot hoogwaardige archeologische kennisvorming.

Het PvE is een begrip ontleend aan de ontwerpende disciplines. Daar stelt de opdrachtgever een PvE op als leidraad voor de ontwerper of aannemer om het product te ontwikkelen. In zo'n PvE staan de eisen van de opdrachtgever. Dat is bij de archeologische dienstverlening niet de bedoeling. De opdrachtgever mag in beginsel geen invloed uitoefenen op de voorwaarden waaraan het aan te besteden onderzoek moet voldoen. Dat er een PvE moet zijn wordt voorgeschreven door de KNA. De KNA verlangt dat het PvE wordt getoetst door een onafhankelijke partij. Een uitvoerder die afwijkt van een dergelijk PvE of die werkt op grond van een niet onafhankelijk getoetst PvE wijkt af van de norm. Dit kan leiden tot het intrekken van de verleende opgravingsvergunning.

Het komt ook wel voor dat de opdrachtgevers zich onttrekken aan de voorwaarde om een rapport te laten opstellen.⁸³ Het opgravingsbedrijf heeft echter onverminderd de verplichting om betaald of onbetaald een rapport op te stellen.

De gestelde eisen aan het onderzoek zijn voorgeschreven in de KNA-richtlijnen en die zijn meestal overgenomen in het goedgekeurde PvE. De opdrachtgever gaat vervolgens over tot aanbesteding van het onderzoek waar particuliere bedrijven en in voorkomende gevallen ook

⁸³ Informatie afkomstig van het bestuur van de NVAO en uit de reactie van H. Stoepker.

een gemeentelijke opgravingsbedrijf meedingen. Bij een aanbesteding kan de opdrachtgever aanvullende eisen stellen bijvoorbeeld aan de fasering, de doorlooptijd, de personele inzet, of de kwalificaties van de op een aanbesteding inschrijvende partij. De opdracht kan bij deze aanbestedingsvorm worden gegund aan de inschrijver die binnen de gestelde voorwaarden de laagste prijs heeft. Een specifiek knelpunt bij offertetrajecten en aanbestedingen is volgens de NVAO dat vondsthoeveelheden, specialistisch onderzoek en conservering van vondstmateriaal lastig kunnen worden geraamd en dat er bij aanbestedende diensten onvoldoende kennis is van archeologische projecten. Dit kan leiden tot slecht in te vullen inschrijfstaten en slecht vergelijkbare offertes. Binnen de archeologische markt neemt het aantal aanbestedingen in snel tempo toe. Van der Velde⁸⁴ constateert dat naast de verplichte omvangrijke (en complexe) aanbestedingen, er ook voor kleinere projecten zeer arbeidsintensieve aanbestedingsprocedures moeten worden doorlopen. De offertekosten staan in geen verhouding tot de eventuele projectopbrengsten.

Ontwikkeling in uitvoerend onderzoek⁸⁵

Er is een wisselende behoefte aan gekwalificeerd personeel in de markt als gevolg van fluctuaties in de spreiding van opdrachten. Dat heeft geleid tot een bloeiende uitzendbranche in deze bedrijfstak.

In het eerder genoemde artikel geeft Van der Velde ook een opsomming van de effecten van schaalvergroting en investeringsbereidheid op de huidige stand van zaken. “Arbeid is binnen de branche de grootste kostenpost en het is dan ook de moeite waard geweest om te investeren in de mechanisering van het veldwerk. Extra inzet van graafmachines, minigravers en schaaftakken (een mechanisch hulpmiddel om uitgegraven werkputten archeologisch leesbaar te maken) heeft zowel het aantal teamleden verminderd als de arbeidsomstandigheden binnen de sector genormaliseerd. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van mechanisch boren en zeef- en spoelinstallaties. Vanaf 2005 heeft bovendien een digitale revolutie plaatsgevonden. Het gebruik van robotic Total Stations (rTS), Global Positioning Systems (GPS), laserscanning en fotogrammetrie gekoppeld aan voor de archeologische bedrijfstak ontwikkelde softwaremodules als Odile (Raap) en Archeosuite (ADC ArcheoProjecten) heeft het veldwerk blijvend veranderd. (..)“

De beroepsgroep blijkt verdeeld: 48% is van mening dat de gereguleerde marktwerking in de archeologie heeft geleid tot een betere kostenbeheersing en meer innovaties, 35% van de ondervraagden vindt dat niet en 16% weet het niet.

4.4 Handhaving en toezicht

In de Memorie van Toelichting bij de Wamz zijn handhaving en toezicht als volgt geconcretiseerd.

1. Het er op toezien dat uitvoering van archeologische werkzaamheden gebeurt door partijen die daartoe bekwaam en in staat zijn.
2. Het zo nodig reageren op signalen met betrekking tot de uitvoering van archeologische werkzaamheden.
3. Het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering (m.a.w. het vaststellen of handelingen en producten voldoen aan gestelde normen).
4. Het inspecteren van wettelijk beschermde monumenten.

⁸⁴ In: *Commerciële archeologie in Nederland: een balans* (2011).

⁸⁵ Reactie NVAO.

5. Het rapporteren en adviseren aan de Minister over de werking van het archeologisch bestel in relatie tot de kwaliteitszorg en geconstateerde tekortkomingen in de wijze van uitvoering.
6. De uitvoerders moeten uiteraard de aanwijzingen van de Inspectie opvolgen, maar als ingrijpen met bestuursrechtelijke middelen nodig is gebeurt dat door de Minister, op advies van de Inspectie. De Inspectie kan geconstateerde strafbare feiten ook aanklaarten bij het Openbaar Ministerie.
7. Kwaliteitsbewaking aan de private kant intussen, vindt plaats doordat iedere instelling die of bedrijf dat uitvoerend werk verricht in het kader van de archeologische monumentenzorg zich voor de verschillende soorten werk (advies, vooronderzoek, opgraven, uitvoeren van fysieke beschermingsmaatregelen etc.) kan laten erkennen.

De Erfgoedinspectie heeft als primaire taak toe te zien op de naleving van de Wet op de archeologische monumentenzorg conform de eerste vijf werkvelden op de bovenstaande lijst. De RCE is als vergunningverlener verantwoordelijk voor de handhaving en mogelijke sancties (werkveld 6). De zelfregulering zoals beschreven in het laatste werkveld is zoals gezegd niet van de grond gekomen.

De Erfgoedinspectie controleert vooral op procedurele aspecten van onderzoeken die direct of indirect (KNA) te maken hebben met de voorschriften voor vergunningverlening. De RCE beperkt zich in de regel vooral tot de terreinen waartoe zij bevoegd is, namelijk de rijksmonumenten. Daarbij wordt vooral invloed uitgeoefend via de Programma's van Eisen. Daarnaast toetst de RCE of de onderzoeksrapporten binnen de gestelde termijn van twee jaar worden aangeleverd.

De huidige taakverdeling tussen Erfgoedinspectie en RCE wordt als doelmatig bestempeld. Althans, er zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die wijzen op afstemmingsproblemen.

Knelpunten en oplossingsrichtingen

De Erfgoedinspectie erkent dat de handhaving van het systeem te wensen overlaat omdat onderdelen van het kwaliteitssysteem niet van de grond zijn gekomen (gecertificeerde bedrijven en een beroepsregister). Daardoor is handhaving en toezicht van het systeem volledig bij de rijksoverheid komen te liggen.

De taakstellingen (bezuinigingen) bij de overheid hebben ertoe geleid dat er onvoldoende menskracht is voor een direct landelijk toezicht. Met een beperkte capaciteit van twee à drie personen is direct toezicht niet goed mogelijk. De Erfgoedinspectie verkent momenteel de mogelijkheden om het directe toezicht bij de gemeenten te leggen en daar als Erfgoedinspectie op toe te zien (tweedelijns toezicht).

Naast deze decentralisatie van toezicht is er ook de oplossingsrichting om toezicht meer door kwaliteitsbewaking aan de private kant te organiseren zoals de wetgever ook oorspronkelijk voor ogen stond. Een suggestie is bijvoorbeeld om certificering van bedrijven op basis van de KNA toe te passen. Dan zou de Inspectie kunnen overgaan tot een vorm van systeemtoezicht. Een systeem van certificering gaat echter uit van kwaliteitsdenken, dat in het archeologisch bestel nog maar beperkt ontwikkeld is⁸⁶.

Als derde pragmatische oplossingsrichting is er versmalling en beperking van de toezichtfunctie. Dat houdt echter risico's in voor de kwaliteit van archeologisch onderzoek.

De verwachtingen over het toekomstig toezicht van de Erfgoedinspectie verschillen nogal van de oplossingen die door het onder toezicht staande bedrijfsleven worden aangedragen. In

⁸⁶ Kwaliteit een zorg? Erfgoedinspectie, Den Haag juli 2011.

plaats van meer sturing op afstand door de Erfgoedinspectie lijkt het bedrijfsleven meer te voelen voor verbreding van het werkveld met een aangescherpt inhoudelijk toezicht en sanctiemiddelen.

Toezicht is op grond van de wet alleen mogelijk op onderzoek door vergunninghoudende bedrijven en gemeenten. Op advisering en op de besluitvorming door andere deskundigen kan dus geen toezicht worden uitgeoefend. Dit laatste is echter volgens het bedrijfsleven gewenst, omdat gebrek aan expertise soms leidt tot onzorgvuldige besluitvorming. Alle bedrijven hebben inmiddels meerdere inspecties gehad en hebben hun bedrijfsvoering zo nodig aangepast op de punten waarover de Erfgoedinspectie opmerkingen had. Er zijn nog geen bedrijven die hun werkzaamheden niet meer mogen uitvoeren.

Procedurele of inhoudelijke toetsing

Het bedrijfsleven heeft vooral kritiek op het feit dat de Erfgoedinspectie procedureel toetst. "De Erfgoedinspectie richt zich bij haar controles op de procedurele afwikkeling van een project. De inhoudelijke kwaliteit (is een vlak op het juiste niveau aangelegd, worden sporen correct aangekrast en geïnterpreteerd etc.) wordt in de praktijk niet getoetst."

Er zijn ook geen sanctiemiddelen. Het uiterste middel van het intrekken van de vergunning is slechts eenmaal - nog voor de invoering van de Wamz - toegepast. De commissie voor beroep en bezwaar heeft de beslissing van de rijksoverheid om de vergunning in te trekken (de RCE in dit geval) niet ontvankelijk verklaard.

Een passend instrumentarium zou kunnen bestaan uit waarschuwingen, boetes en voorwaardelijke en/of tijdelijke intrekking van de vergunning. Dat kan alleen op basis van duidelijke regels over het toepassingsbereik en de ernst van de overtredingen.⁸⁷ Bij een strafoplegging moet ook gewaakt worden voor willekeur in gevallen waar bijna alle vergunningverhouders inclusief de rijksdienst dezelfde gebreken vertonen.⁸⁸

De Erfgoedinspectie borgt in de praktijk de kwaliteit dus slechts gedeeltelijk, namelijk vooral op een procedureel juiste afwikkeling van het project en niet op de inhoudelijke kwaliteit. De Inspectie kan ook niet anders dan de procedurele voorschriften volgen die de wet stelt aan de toelating tot de markt.

⁸⁷ De minister heeft in een brief van 25 februari 2008 aan de Tweede Kamer laten weten geen noodzaak te zien voor uitbreiding van het huidige interventie-instrumentarium met de bestuurlijke boete.

⁸⁸ *Zoek! Een speurtocht naar de rapporten van opgravingen 2003-2006*, Erfgoedinspectie, april 2010.

Hoofdstuk 5

De archeologische infrastructuur

De bedrijvigheid in de archeologie is sterk gegroeid en heeft een meer gestandaardiseerde vorm gekregen. De omslag in het bestel betekende ook dat de archeologische infrastructuur moest worden aangepast en versterkt.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende hoofdelementen van de archeologische infrastructuur aan bod:

- informatievoorziening (2.1)
- de depotfunctie (2.2)
- het wetenschappelijk en maatschappelijk vervolg (2.3)
- het beheer van het bodemarchief (2.4)
- de amateurarcheologie (2.5)

In de onderstaande tabel staan per paragraaf de centrale vraag die beantwoord wordt en de methode(n) waarmee dit gebeurt.

tabel 5-1 Onderzoeksvragen en methoden

	Onderzoeksvraag	Methode
Informatievoorziening (par. 5.1)	In hoeverre functioneert de professionele onderlinge informatievoorziening?	Documentanalyse Enquête beroepsgroep
Depotfunctie (par. 5.2)	In hoeverre functioneren de archeologische depots als toegankelijke beschermers van erfgoed ex situ?	Documentanalyse Expertmeeting depothouders en depotbeheerders
Wetenschappelijk en maatschappelijk vervolg (par. 5.3)	Wordt de wetenschappelijke en maatschappelijke meerwaarde in voldoende mate benut?	Documentanalyse Enquête beroepsgroep
Beheer bodemarchief (par. 5.4)	Wat zijn de effecten van sluipende degradatie op het in situ behoud en beheer van in de grond aanwezige archeologische waarden?:	Literatuuronderzoek
Amateurarcheologie (par. 5.5)	Welke rol spelen amateurarcheologen in het huidige bestel?	Expertmeeting i.s.m. AWN

5.1 Informatievoorziening

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) functioneert als nationaal kennisinstituut binnen het archeologisch veld.

5.1.1 Erfgoedbalans

De RCE brengt periodiek in de Erfgoedbalans de stand van zaken in de erfgoedsector in beeld waaronder de archeologie. De Erfgoedbalans geeft voor de diverse betrokkenen in het erfgoedveld een verantwoording van wat bereikt is en welke kennis- en beleidsopgave er voor de toekomst ligt. De Erfgoedbalans is de opvolger van de Archeologiebalans 2002.⁸⁹

⁸⁹ *Archeologiebalans 2002*, ROB, Amersfoort, 2002.

5.1.2 Archeologisch informatiesysteem (ARCHIS)

De RCE is verantwoordelijk voor het Centraal Archeologisch Informatiesysteem (ARCHIS) waaraan de vergunninghoudende bedrijven en instellingen meewerken op basis van de wettelijk vastgelegde meldings- en rapportageplicht.

Vastgelegd in ARCHIS is onder meer:

- de ligging en de aard van een vindplaats (bijvoorbeeld nederzetting of grafveld);
- de vondsten en grondsporen die zijn aangetroffen;
- de datering;
- de status van een terrein (wettelijke bescherming);
- de gebieden waar archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden.

Al deze informatie kan worden gekoppeld aan diverse kaartlagen die in digitale vorm in ARCHIS beschikbaar zijn, zoals de topografische kaart, de bodemkaart en de grondgebruikkaart. In ARCHIS kunnen ook de Archeologische Monumentenkaart (AMK) en de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden (IKAW) worden opgevraagd.⁹⁰

De databank (ARCHIS) is al sinds 1992 in werking. De archeologische monumentenkaarten zijn in samenwerking met de provincies ontwikkeld in de jaren '90. De indicatieve kaart van archeologische waarden is vanaf 1997 ontwikkeld. Beide kaarten worden regelmatig geactualiseerd door RCE in overleg met gemeenten en provincies. ARCHIS bevat anno 2011 gegevens van ongeveer 80.000 vondstmeldingen en 13.000 terreinen van archeologische waarde waaronder circa 1400 rijksbeschermd monumenten.

ARCHIS is ontwikkeld om vindplaatsen en bodemgesteldheid met elkaar in verband te brengen, zodat kaarten met archeologische verwachtingen konden worden ontwikkeld. "Van elke vindplaats moet ook ontsloten worden wat er is aangetroffen, wat de waarde van zo'n vondst is en in welke context zij moet worden geplaatst. (...) En dat is relevant voor toekomstige activiteiten in aangrenzende gebieden of percelen."⁹¹

Registratieplicht en meldingen

De vergunninghouders zijn op basis van de voorschriften bij de opgravingsvergunning verplicht hun onderzoeken aan te melden in ARCHIS. Deze gegevens zijn via ARCHIS na aanmelding beschikbaar voor partijen die toegang hebben tot ARCHIS. Na afronding van het archeologische veldwerk is de vergunninghouder verplicht het onderzoeksrapport binnen twee jaar aan te leveren bij de RCE. Bedrijven wisselen ook onderling voorlopige onderzoeksgegevens uit en zowel bedrijven als gemeenten plaatsen hun onderzoeksrapporten op de eigen internetsite. De digitale onderzoeksrapporten worden beschikbaar gesteld via ARCHIS. De onderzoeksgegevens blijven op die manier beschikbaar voor verdere wetenschappelijke verwerking en synthese. Op basis van art. 53 van de Mw88 moeten ook toevalsvondsten worden aangemeld bij de minister om in ARCHIS te worden opgenomen.

Uit onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat particuliere opgravingsbedrijven bijtijds de rapporten indienen (90%) en dat de gemeenten en het Rijk vaker de rapportagetermijn van twee jaar niet halen.⁹² Uit het onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt ook dat lang niet alle aanwezige rapporten ook via ARCHIS zijn te raadplegen.

⁹⁰ Bron: <http://www.cultureelerfgoed.nl/archeologie/archeologie/archis/archis2>.

⁹¹ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 259, nr. 3.

⁹² *Zoek! Een speurtocht naar de rapporten van opgravingen 2003-2006*, Erfgoedinspectie, april 2010.

Knelpunten

ARCHIS is vooralsnog geen openbaar bestand en is zonder deskundige begeleiding niet goed toegankelijk. Volledige openbaarheid van gegevens zou tot oneigenlijk gebruik kunnen leiden ('schatgraven'). Een zwakte van het bestand is dat de kwaliteit van de opgeslagen gegevens wisselend is en dat het systeem niet gebruiksvriendelijk is.

De toeleveranciers zien meldingen terecht als een verplichting en maken omgekeerd maar beperkt gebruik van de opgeslagen gegevens. Vondstmeldingen zijn vooral een administratieve bezigheid waarbij controle op de juistheid van gegevens ontbreekt. ARCHIS blijkt verder niet geschikt om beleidsinformatie voor het rijkstoezicht te verschaffen zoals over achterstanden in melden en rapporteren.

De bruikbaarheid van ARCHIS voor wetenschappelijk onderzoek is beperkt: het is nog steeds vooral een beheersinstrument. DANS biedt wat dit betreft wellicht een geschiktere structuur, maar staat nog redelijk aan het begin van ontwikkeling.

De RCE overweegt de andere overheden en de bedrijven meer bij de kwaliteitszorg voor deze informatievoorziening te betrekken. Zij hebben als gebruikers een directer belang bij een goed en informatief databestand. De RCE werkt overigens wel aan een vernieuwde versie om het informatiesysteem te verbeteren en de knelpunten te verhelpen.

De onderlinge informatie-uitwisseling vindt op verschillende niveaus plaats. Provincies stellen kaartmateriaal beschikbaar aan hun gemeenten, opdrachtgevers worden verwezen naar de sites van de RCE, de VOiA, de SIKB om relevante marktkennis op te doen, provinciale steunpunten ondersteunen gemeenten die onvoldoende kennis en expertise hebben.

In de regel voldoet het beschikbare kaartmateriaal volgens de bedrijfsmatige gebruikers aan de behoeften. Het kaartmateriaal bij gemeenten is klaarblijkelijk van wisselende kwaliteit: 42% van de ondervraagden vindt de kwaliteit van het kaartmateriaal een knelpunt en 44% ziet daar geen knelpunt in (zie figuur 5-1). De professionals onderschrijven in meerderheid de stelling dat een goede gemeentelijke verwachtingswaardekaart veel bureauonderzoek overbodig maakt: 48% is het met de stelling eens of zeer eens en 33% is het oneens of zeer oneens. Die uitkomst lijkt een bevestiging voor de stelling dat veel kosten zijn te besparen als er goede beleidskaarten zouden zijn.⁹³

Figuur 5-1 Kaartmateriaal en andere knelpunten bij lokaal archeologiebeleid (N=340)



De professionals in de archeologie zien tekortkomingen in marktkennis bij opdrachtgevers: 68% van de beroepsgroep vindt dat gemeenten over onvoldoende marktkennis en archeolo-

⁹³ Tonnie van de Rijdt (voorzitter van de AWN) tijdens de veldbijeenkomst van 18 februari 2011.

gische expertise beschikken om inhoud te geven aan hun rol als opdrachtgever (zie figuur 5-1).⁹⁴

5.1.3 E-depot

Voor synthetiserend onderzoek zijn niet alleen de onderzoeksrapporten van belang maar ook de primaire onderzoeksgegevens. Naast de aanlevering van de onderzoeksrapporten hebben de vergunninghouders zich op basis van de KNA verplicht tot het aanleveren van vondstgegevens bij het elektronische depot (e-depot).

Het e-depot, voluit Elektronisch Depot van de Nederlandse Archeologie (EDNA), is ontwikkeld door de Rijksuniversiteit Leiden en is ondergebracht bij DANS⁹⁵ binnen de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen. Het e-depot is een samenwerkingsproject van RCE en DANS. Bij DANS worden alle archeologische bestanden opgeslagen die ontstaan bij opgravingen. Dit zijn bestanden met primaire archeologische gegevens van opgravingen, regionale verkenningen en materiaalstudies. Het e-depot zorgt voor de duurzame archivering en toegankelijkheid, zodat toekomstige onderzoekers de gegevens niet opnieuw hoeven te verzamelen of te digitaliseren.

DANS heeft een digitaal archiefsysteem (EASY) ontwikkeld waarin elke wetenschapper gemakkelijk zelf de data kan archiveren. Alle archeologische bestanden die bij het e-depot worden gedeponerd zijn via EASY toegankelijk. Dat geldt voor bijna alle onderzoeksrapporten die voor 2008 zijn verschenen en de digitale bestanden van een aantal grote projecten als de Betuwe-route, HSL en Maaswerken. Dagelijks groeit het e-depot verder met de gegevens van recente Nederlandse onderzoeksprojecten. Er staan nu zo'n 15.000 archeologische datasets gearchieveerd en daar komen dagelijks nieuwe sets bij. Het e-depot wordt door de verschillende betrokken partijen als een succesvol initiatief beschouwd.

In overleg tussen de beheerders van DANS en de RCE wordt gewerkt aan de verdere koppeling van gegevens van DANS en ARCHIS. Met de toenemende digitalisering van de informatiestroom en de groei van het aantal digitaal te beheren bestanden is een belangrijke beleidsopgave om verder te denken over duurzaam beheer van alle digitale bestanden. Een digitale infrastructuur is immers gebaat bij continuïteit.

RCE is via KIMOMO bezig om de kennisinfrastructuur actueel en goed toegankelijk te maken.⁹⁶ De opgave is nu om het diverse aanbod op elkaar af te stemmen en toegankelijk te maken. Het ontbreken van structurele aandacht en financiering voor het beheer van de digitale kennisinfrastructuur wordt door de betreffende beheerders als knelpunt genoemd.

5.2 Archeologische depots

Het deponeren vormt het sluitstuk van van archeologische monumentenzorg: la grande finale van het archeologisch onderzoek.⁹⁷ De opgraving is afgerond en de vondsten met de bijhorende documentatie gaan naar het depot.

⁹⁴ De beroepsgroep steekt ook de hand in eigen boezem want 35% van de 340 respondenten vindt dat de kennis en expertise van de eigen beroepsgroep onvoldoende aansluiten bij de huidige opgaven en praktischeisen.

⁹⁵ DANS staat voor Data Archiving and Networked Services. DANS is een KNAW-NWO instituut en heeft jarenlange ervaring met het digitaal archiveren van gegevens (zie: www.edna.nl).

⁹⁶ <http://www.cultureelerfgoed.nl/monumenten/modernisering-monumentenzorg/kennisinfrastructuur>.

⁹⁷ Zie de presentatie van Ronald Louer (Provinciaal Depot Bodemvondsten Noord-Brabant), *Deponeren en harmoniseren van aanleveringseisen*, september 2009.

Nederland telt 41 depots. Er is het Nationaal Scheepsarcheologisch Depot in Lelystad dat deel uitmaakt van de afdeling Scheepsarcheologie van de RCE. Er zijn tien provinciale depots. Dat zijn er twee minder dan verwacht omdat vondsten uit Friesland, Groningen en Drenthe in het gezamenlijke Noordelijk Archeologische Depot in Nuis worden bewaard. Verder zijn er ook nog 30 gemeentelijke depots verspreid over Nederland maar vooral goed vertegenwoordigd in Zuid-Holland en Noord-Brabant (zie kaart).

Alle 24 gemeenten met een opgravingsvergunning hebben een eigen depot. Maar niet alle 30 deponerende gemeenten hebben een opgravingsvergunning. De gemeentelijke en provinciale depots hebben vaak een geschiedenis die verder teruggaat dan de invoering van de Wamz of de ondertekening van het Verdrag van Malta.⁹⁸

De gemeentelijke depots krijgen de vondsten meestal aangeleverd van het eigen opgravingsbedrijf. Omdat de lijnen kort zijn en het aantal partijen beperkt, is het ook goed mogelijk om de aanleveringseisen en de gewenste kwaliteit van uitwerking al bij voorbaat af te stemmen en vast te leggen.

De provinciale depots hebben te maken met particuliere opgravingsbedrijven en zo nu en dan met de deponering van toevalsvondsten. In de overdracht van vondsten en documentatie kunnen afstemmingsproblemen ontstaan omdat de provincie te maken krijgt met verschillen in toelevering door bedrijven en omgekeerd de landelijk werkende opgravingsbedrijven te maken krijgen met verschillen in aanleveringseisen van provinciale en andere depots.⁹⁹ Daarnaast is de overdracht vaak niet aangekondigd en zijn de vondsten vaak onvoldoende uitgewerkt.

In art. 50 van de Mw88 is vastgelegd dat de archeologische vondsten eigendom zijn van de provincie waar zij gevonden zijn of van de gemeente als de gemeente beschikt over een depot. Als eigenaar van de vondsten is de provincie ook wettelijk verplicht om een depot in stand te houden om de vondsten op te slaan op een wijze die uit het oogpunt van behoud en toegankelijkheid verantwoord is (art. 51). De Staat der Nederlanden is eigenaar van vondsten die buiten het grondgebied van enige gemeente vallen.

De depots op de kaart



⁹⁸ Zie commentaar van Peter Bitter, stadsarcheoloog van Alkmaar: "Alkmaar heeft sinds 1991 een eigen archeoloog en heeft ook sindsdien een eigen depot voor bodemvondsten (...) We hebben vrijwel alle opgravingen tot dusverre zelf uitgevoerd, maar de laatste zes jaar zijn er een handvol grote projecten door ontwikkelaars aanbesteed aan archeologiebedrijven (onder gemeentelijke regie). We hebben als onderdeel van het PvE van deze aanbestedingen steeds ook een eigen Handboek archeologische methodieken Alkmaar geleverd met o.a. aanwijzingen voor de administratie en voor de wijze van verpakken van het materiaal. We leveren daarvoor de benodigde dozen zelf aan zodat het bedrijf niet op zoek hoeft te gaan naar het verpakkingsmateriaal."

⁹⁹ *Wie wat bewaart, die heeft wat: een onderzoek naar de overdracht van archeologische vondstcomplexen aan provinciale depots*, Erfgoedinspectie, 2006.

Over het depotbeheer is een expertmeeting gehouden met deponhouders en depotbeheerders¹⁰⁰ om de effectiviteit van de depotfunctie nader te verkennen. Worden de hoofddoelen van deponering: 1) duurzaam behoud van documentatie en vondsten ex situ en 2) een goede toegankelijkheid van documentatie en vondsten, op een efficiënte wijze bereikt? Na de bespreking van de actuele situatie zijn de verwachtingen voor de toekomst geschetst.

Speelveld

Het gemeentelijke depot maakt onderdeel uit van het lokale archeologiebeleid en dat levert een heel ander speelveld op. Minder partijen en korte lijnen. Een belangrijk verschil met de provinciale depots is volgens de afdeling Archeologie Den Haag dat je ook intern draagvlak moet zien te behouden en dat is voor provinciale depots minder aan de orde omdat deze wettelijk voorgeschreven zijn. Een depot is voor deze gemeenten ook een belangrijk middel om de eigen archeologie uit te dragen via rondleidingen, exposities, bruiklenen en dergelijke.

Huisvesting

De depotbeheerders schetsen de huidige situatie als een overgangsfase. Veel depots zijn net verhuisd naar meer geschikte huisvesting (Dordrecht, Noord-Brabant), zullen binnenkort verhuizen (Noord-Holland en Zuid-Holland) of zijn onlangs uitgebreid (Noordelijk Archeologisch Depot).

Achterstallig onderzoek

Een verborgen probleem voor alle depots is dat een groot deel van het opgeslagen materiaal afkomstig is uit niet-uitgewerkte opgravingen. Sommige provinciale depots hebben te maken gehad met de overdracht van vondstcomplexen uit het rijksdepot, als uitvloeisel van de decentralisatie. De toegankelijkheid en kwaliteit van dit materiaal laat te wensen over en vraagt om een extra inspanning en inhaalslag. Noord-Brabant heeft ook een verzoek gekregen tot overdracht van vondstmateriaal en documentatie vanuit het rijksdepot. Tot een daadwerkelijke overdracht is het tot op heden niet gekomen omdat de provincie vasthoudt aan de gebruikelijke aanleveringseisen conform de KNA en de aanvullende provinciale eisen.

Er is een eerste slag gemaakt in de inhoudelijke ontsluiting van gegevens in het Odysseeprogramma (uit de periode 1900-2000, gefinancierd door NWO). Er zijn twee rondes geweest voor onderzoeksaanvragen, de laatste in 2010. Er is nog niet voorzien in continuering van de Odysseegelden.

KNA-proof

De KNA is niet verplicht gesteld voor provinciale depots. De kwaliteitseisen voor het depotbeheer zijn wel vastgelegd in de KNA¹⁰¹ en uitgewerkt in het aanleveren en in ontvangst nemen van vondstdocumentatie en vondstmateriaal, de opslag en registratie en de opslagruimte. De handhaving van deze normen is eerder een kwestie van onderling vertrouwen dan een wettelijke verplichting. Het toezicht is in de Wamz onvoldoende uitgewerkt. De Erfgoedinspectie heeft weinig capaciteit om toezicht op provinciale depots uit te oefenen. De provinciale depots kunnen weer toezicht houden op de gemeentelijke depots in de eigen provincie. De provincie Noord-Brabant probeert met subsidies te stimuleren dat de gemeentelijke depots in de provincie 'KNA-proof' worden gemaakt.

¹⁰⁰ Depothouder is de eigenaar: de gemeenten en provincies. Depotbeheerder is degene die toezicht houdt op het depot. Aan de expertmeeting op 29 april 2011 onder voorzitterschap van Hans Stuurup (depotbeheerder Nationaal Scheepsarcheologisch Depot) werd deelgenomen door provinciale en gemeentelijke depotbeheerders én deponhouders.

¹⁰¹ Protocol 4010 Depotbeheer.

Scheepsarcheologie

De eigendoms kwestie inzake scheepsarcheologie is niet helder in de wet geregeld. De tekst van de wet is anders dan in de Memorie van Toelichting waarin staat: “Hoofddregel van het nieuwe stelsel is, dat de eigendom van bodemvondsten toevalt aan de provincie, binnen welker gebied de vondst is aangetroffen. Deze is dan ook gehouden om de vondst naar behoren te bewaren. Om in lijn hiermee liggende redenen worden scheepsarcheologische vondsten eigendom van de Staat (...), eigendom volgt bewaarplaats.” Op basis van de wet geldt voor maritieme archeologische vondsten echter onverminderd het principe dat in voorkomende gevallen de verstoorder betaalt en dat de provincie of een gemeente eigenaar is van de vondst, wanneer deze binnen hun grondgebied wordt aangetroffen.

In de praktijk blijkt alleen de afdeling scheepsarcheologie van de RCE in staat om grotere wrakken te conserveren en te restaureren. Dat moet op kosten van de verstoorder gebeuren en na conservering blijft het schip eigendom van de betreffende provincie of gemeente. Als vervolgens de gerestaureerde scheepswrakken in het nationale depot worden opgeslagen, dan roept de kostentoedeling en de eigendomsverhouding de nodige vragen op. Voor een belangrijk deel onttrekt de maritieme archeologie zich aan het uitgangspunt van de Wamz: de verstoorder betaalt. Er is in het geval dat scheepswrakken blootspoelen wel sprake van natuurlijke verstoring van het wrak in situ, er is alleen geen verstoorder aan te wijzen. Behoud kan dan alleen plaatsvinden door andere vormen van financiering.

Eigendom vondsten

De provincie is eigenaar van de vondsten maar vanaf welk moment? Er speelde een discussie over het moment waarop de deponhouder eigenaar wordt van de vondsten. Is dit al tijdens het veldwerk op het moment dat een vondst geborgen wordt of pas na overdracht van de vondsten door de bedrijven? Uitgangspunt is dat de vondsten al ten tijde van de opgraving eigendom zijn van de provincie. Het probleem is dat er dan nog van alles met de vondsten moet gebeuren waarbij verschillende partijen financieel betrokken zijn.

In het kader van de KNA is in SIKB-verband gewerkt aan het project ‘deponeren’ om te komen tot een meer uniforme werkwijze op basis van: 1) duidelijkheid vooraf over selectie en deselectie van vondsten door het vaststellen van landelijk geldende werkafspraken (o.a. afspraken over overlegmomenten met de deponhouder); 2) harmonisatie van aanleveringseisen; 3) bevorderen mogelijkheden tot digitaal aanleveren en inlezen van gegevens (via afspraken over automatisering en aanpassing software). De voorstellen zijn nog niet geëffectueerd al blijkt uit de uitwerking dat het eigendom van de vondsten al in het voortraject bij de deponhouder ligt. De verwachting is dat deze voorstellen de meest gangbare problemen in de aanlevering zullen oplossen.

Ook in de gemeentelijke praktijk is het van belang om van begin af aan duidelijkheid te scheppen over de wijze van onderzoek en de kosten die door de verstoorder moeten worden betaald. Het is binnen het huidige klimaat niet mogelijk om verstoorders – en dat zijn vaak gemeentelijke diensten – met een openeinderegeling op te zadelen.

De depots in de toekomst

Een van de vragen waarmee de depots de komende jaren te maken krijgen is de vraag of je delen van de bestaande collectie zal moeten afstoten. Het provinciale depot van Noord-Brabant is verdubbeld. Naar verwachting kunnen ze daar tien jaar mee vooruit. In Noord-Holland komt nieuwbouw met ruimte voor de komende 25 jaar. Het deponeren mag dan wel het sluitstuk van het archeologisch onderzoek zijn, deponeren is geen doel op zich. Het depot is een wetenschappelijk archief en zou in die zin moeten worden gebruikt om te komen tot een weten-

schappelijke uitwerking van het archeologisch materiaal. De verwachting is dat in de toekomst nagedacht zal moeten worden over vormen van afstoten.

Ook zou het depot meer toegankelijk moeten zijn voor het publiek in de vorm van presentaties en tentoonstellingen. Die tekortkoming wordt toegeschreven aan de omissie dat art. 9 in het Verdrag van Malta over de bewustmaking van het publiek geen plaats heeft gekregen in de Nederlandse wetgeving. Aan de andere kant is een provincie als Zuid-Holland goed in staat ook zonder wetgeving inhoud te geven aan het maatschappelijke vervolg. Ook andere depots waar onder Flevoland en ook Dordrecht en Den Haag hebben wel degelijk rondleidingen en open dagen en ook wordt veel materiaal in bruikleen gegeven aan musea. Er is echter bij veel depots sprake van onderbezetting waardoor zelfs reguliere werkzaamheden en het wegwerken van achterstanden in het gedrang komen. Knelpunten worden gezien in het feitelijk beheer van de collectie en het maatschappelijk en wetenschappelijk gebruik van de vondstgegevens.

Binnen het vernieuwde archeologisch bestel heeft de depotfunctie zich langzamerhand uitgekristalliseerd. Het deponeren van vondsten heeft ook een grotere vlucht genomen dan verwacht bij een beleid dat is gericht op behoud in situ. Algemeen is het geluid van deponhouders en depotbeheerders dat er een lijn is ingezet die moet worden voortgezet; zeker gezien de korte werkingsduur van de Wamz worden grote wijzigingen in het bestel niet wenselijk geacht.

5.3 Wetenschappelijk en maatschappelijk vervolg

“Zou het wetenschappelijk onderzoek achterwege blijven, dan zou slechts een kerkhof aan basisrapportages ontstaan, keurig gerangschikt en goed ontsloten, maar zonder wetenschappelijke synthese en daarmee zonder voeding voor onze nationale geschiedschrijving. (...) Daarnaast is er evident een publieksfunctie: als archeologie gemeenschappelijk bezit is moet informatie daarover ook voor iedereen beschikbaar en bereikbaar zijn.”¹⁰²

Bovenstaand citaat maakt duidelijk dat het verzamelen van archeologische informatie en vondsten geen doel op zich is. De verzamelde informatie is bedoeld om bij te dragen aan wetenschappelijke kennis en om met het publiek te delen. Achtereenvolgens komen in deze paragraaf het wetenschappelijke rendement en de maatschappelijke meerwaarde aan de orde.

5.3.1 Het wetenschappelijke rendement

De kritiek op de marktgerichte archeologiebeoefening heeft meestal als richtpunten: het ontbreken van het wetenschappelijke – synthetiserende - vervolg of het ontbreken van het maatschappelijke vervolg.

De hoofddoelstelling van Malta is: “(...) het erfoegd beschermen als bron van het Europese gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie.” Vanuit dat perspectief constateert Raemaekers:¹⁰³ 1) dat er veel onderzoek wordt gedaan dat nauwelijks inzicht in het verleden oplevert; 2) onderzoek zelden leidt tot het gewenste resultaat voor de financier van het onderzoek en 3) de uitvoerders te weinig tijd wordt geboden om de onderzoeksresultaten te analyseren op een manier die bijdraagt aan de beeldvorming over het verleden. Zijn oplossing is een omslagfonds waaruit belangrijke projecten kunnen worden gefinancierd die wel meerwaarde weten te bereiken in wetenschappelijk en maatschappelijk opzicht. Het publieksbereik is in zijn ogen essentieel. Het verhaal overbrengen aan het grote publiek moet de ambitie zijn voor het gehele archeologische werkveld. Voor de uni-

¹⁰² Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 259, nr. 3.

¹⁰³ “Het einde van Malta?”, in: *Archeobrief* 3, 2008.

versiteiten is hier de taak weggelegd om studenten op te leiden die wetenschappelijke publicaties kunnen vertalen naar verhalen over het verleden.

In zijn repliek verdedigt Riemer Knoop de huidige praktijk van archeologische monumentenzorg.¹⁰⁴ Er wordt inderdaad veel geld besteed aan de gemiddeld 2500 projecten per jaar die omgaan in de archeologische monumentenzorg. Zo'n 85% van deze productie gaat echter niet verder dan boringen en proefsleuven om de archeologische stand van zaken op te maken en daaruit conclusies te trekken voor de verdere planvorming. Het verhaal van het verleden wordt niet verteld en dat is ook niet in de eerste plaats de bedoeling.

De archeologische bedrijvigheid in de marktsector moet, zo is de boodschap, op haar eigen merites worden beoordeeld. De resultaten uit archeologische vooronderzoeken zijn bedoeld om het proces van de archeologische monumentenzorg te doorlopen en leiden tot waarderende rapporten en niet zozeer tot kenniswinst. Bij mogelijke bodemverstoringen moet worden vastgesteld of er archeologische resten aanwezig zijn en, zo ja, hoe dat bodemarchief zo goed mogelijk kan worden beschermd. Deze markt van archeologische bedrijvigheid gericht op de bescherming van het bodemarchief bij ruimtelijke ingrepen is ook een uitwerking van het Verdrag van Malta.¹⁰⁵

De wetenschappelijke en marktgerichte archeologie hoeven geen tegenpolen te zijn. De resultaten van afzonderlijke opgravingen en documentaties kunnen immers weer het startpunt zijn voor wetenschappelijke analyses met een breder perspectief. De marktgerichte archeologie is op die manier een tussenstap naar de wetenschappelijke verwerking van de resultaten.

Het voornaamste initiatief om een wetenschappelijk vervolg te geven aan de resultaten van de Malta-archeologie is tot nu toe het onderzoeksprogramma 'De Oogst van Malta' geweest. Dit programma (2002-2008) werd geïnstigeerd door NWO in nauwe samenwerking met de nationale onderzoeksschool ARCHON¹⁰⁶, en diende als een try-out om te komen tot een meer structurele organisatievorm voor het vertalen van standaardrapportages naar wetenschappelijk onderbouwde syntheses, en tegelijkertijd te zorgen voor een publieksgerichte presentatie en verspreiding van de onderzoeksresultaten: een Fonds voor de Archeologie. Het is echter nooit gekomen tot een structurele financiering van synthetiserend onderzoek.

Een tweede doelstelling van het project was de opzet van de Nationale Onderzoeksagenda, dat overigens werd uitgevoerd door de RCE (destijds ROB) en ARCHON. Vergelijk het Odyssee-programma voor de wetenschappelijke ontsluiting van archeologische opgravingen. Dit programma geldt als voorbeeldproject hoe de samenhang en afstemming van de commerciële archeologie en de academische archeologie eruit zou kunnen zien. De beide programma's zijn ad hoc gefinancierd vanuit de tweede geldstroom (NWO) en het Ministerie van OCW en worden gezien als voorbeeldprojecten hoe de samenhang en afstemming van de commerciële archeologie en de academische archeologie er uit zou kunnen zien.¹⁰⁷

Synthetiseren van afzonderlijke onderzoeken is geen direct opgave van vergunninghouders. Hun taakstelling is opdrachtgebonden en vloeit voort uit het principe 'de verstoorder betaalt', namelijk het veiligstellen van de archeologische informatie. Synthetisering zou ook vanuit andere geledingen kunnen plaatsvinden: een regio-archeoloog, stadsarcheoloog of in het kader van

¹⁰⁴ "Minder somber over archeologisch bestel" In: *Archeobrief 4*, 2008.

¹⁰⁵ Zie artikel 5 van het Verdrag van Malta dat is gewijd aan het geïntegreerde behoud van het archeologisch erfgoed.

¹⁰⁶ Net zoals andere onderzoekscholen is ARCHON een samenwerkingsverband van universiteiten waar een faculteit of vakgroep Archeologie is gevestigd, en de RCE. Het penvoerderschap ligt momenteel bij Universiteit Leiden.

¹⁰⁷ Dit programma had een budget van €2.723.120 (in eerste instantie voor vier jaar), betaald door OCenW (€1.815.120) en NWO (€908.000).

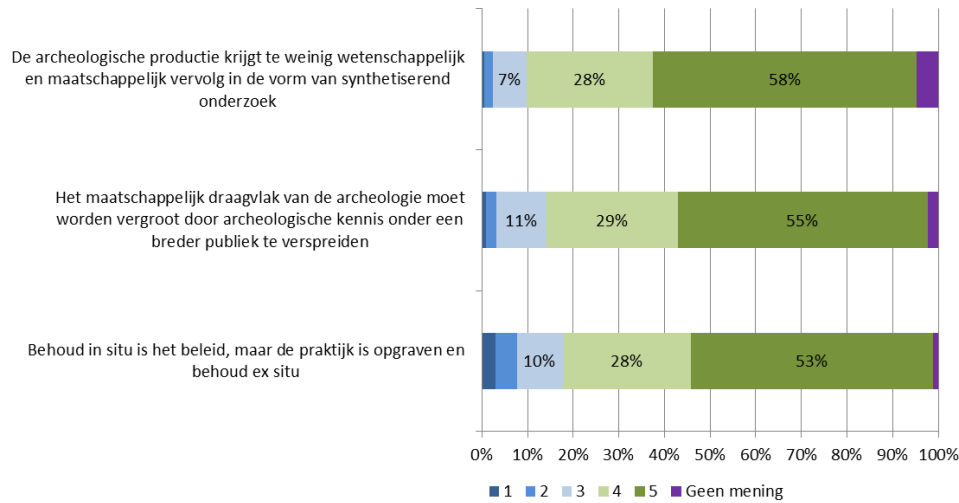
een universitair onderzoeksprogramma of wetenschappelijk onderzoeksproject. Het doel van dit synthetiserend onderzoek is tweeledig: enerzijds de maatschappelijke vertaling van de onderzoeksresultaten van de Malta-archeologie (in wetenschappelijke publicaties, maar ook in allerlei publieksgerichte presentaties: publieksboeken, websites etc.), en anderzijds het formuleren van “nieuwe wetenschappelijk onderbouwde modellen... die vervolgens weer kunnen worden gebruikt om de kwaliteit van de uitvoerende archeologie op peil te houden en bij te stellen.”¹⁰⁸ Daar hebben we al eerder de knelpunten van beschreven.¹⁰⁹

Mening beroepsgroep

In de resultaten van de webenquête (figuur 5-2) is te zien of het archeologische werkveld zich kan vinden in de opvattingen van Raemaekers. Er zijn drie stellingen waar de verdeelde beroepsgroep zich onafhankelijk van positie in ruime meerderheid achter schaaft. De top drie zijn:

- 1) De archeologische productie krijgt te weinig wetenschappelijk en maatschappelijk vervolg in de vorm van synthetiserend onderzoek (58% zeer mee eens en 28% mee eens);
- 2) Het maatschappelijk draagvlak van de archeologie moet worden vergroot door archeologische kennis onder een breder publiek te verspreiden (55% zeer mee eens en 29% mee eens);
- 3) Behoud in situ is het beleid, maar de praktijk is opgraven en behoud ex situ (53% zeer mee eens en 28% mee eens).

Figuur 5-2 Opvattingen van professionals in de archeologie over het bestel (N=330)



Uit de reacties van de beroepsgroep blijkt vooral dat met de invoering van de Wamz de Nederlandse archeologie is opgedeeld in twee gescheiden werelden. “De interactie tussen uitvoerders en academische kringen is moeizaam. De wetenschap heeft onvoldoende inbedding in het bestel. Er is voornamelijk wederzijds wantrouwen en onbegrip. Er is op universitair gebied volstrekt onvoldoende budget voor langdurige en intensieve samenwerking van enige aard.” De NVAO pleit voor een nadere gedachtewisseling hoe de gedeponeerde resultaatvoorraad kan worden omgezet in een vruchtbare wetenschappelijke informatie-uitwisseling. Dat kan boven-

¹⁰⁸ Programmatekst Oogst van Malta, p.5 (www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_5A4BBF).

¹⁰⁹ Zie themaveld 3, par. 3.1.4.

dien leiden tot een positief effect voor het maatschappelijke draagvlak van de archeologie. Daarbij zouden vooral de universiteiten en ARCHON een rol kunnen spelen.

5.3.2 Publieksbereik

Voor de betrokken partijen staat wel vast dat er bij het publiek een groeiende belangstelling bestaat voor archeologie. Volgens de Erfgoedbalans 2009 is de publieke belangstelling voor archeologische presentaties in de periode 1996-2004 sterk toegenomen. "Ruim een kwart van de bevolking heeft in 2004 een opgraving of archeologische presentatie bezocht."¹¹⁰ Ook het wijdverbreide gebruik van internet heeft ertoe bijgedragen dat de archeologie in haar vele verschijningsvormen meer toegankelijk is geworden.

Het publiek is vooral geïnteresseerd in de geschiedenis van de eigen woonomgeving: de archeologie onder eigen voeten. De opgravingsbedrijven merken dit aan bijvoorbeeld de aanloop bij veldonderzoek, grote opkomst bij open dagen en de uitgebreide publiciteit over archeologische onderzoeken.

Van de kant van de opgravingbedrijven, van de deponhouders, van amateurarcheologen en van de betrokken overheden bestaat grote bereidheid om tegemoet te komen aan deze publieksvraag. De particuliere en gemeentelijke opgravingsbedrijven maar ook projectontwikkelaars spelen in op de grote publieke belangstelling door samen met amateurarcheologen open dagen, rondleidingen voor scholen (inclusief een lespakket) en tentoonstellingen te organiseren. Ook wordt een enkele keer een publieksboekje uitgegeven of neemt de VVV een vindplaats op in een toeristische route. Bij grotere projecten zijn opdrachtgevers bereid om een bepaald budget te reserveren voor publieksvriendelijke publicaties (meestal een boek) of voor het verwerken van archeologische kennis in het ontwerp van de openbare ruimte.

Amateurarcheologen spelen een rol in de sfeer van educatie en publieksvoorlichting. De afdelingen van de Archeologische Werkgemeenschap Nederland ontwikkelen bijvoorbeeld lesprogramma's, organiseren samen met bedrijven open dagen en geven publicaties uit over opgravingen in de regio.

Depothouders als Zuid-Holland geven inhoud aan het maatschappelijke vervolg in de vorm van publieksvoorlichting en presentaties. Ook andere depots waaronder Flevoland en ook Dordrecht en Den Haag houden rondleidingen en open dagen en veel materiaal wordt in bruikleen gegeven aan musea. Vondstmateriaal keert via bruikleenovereenkomsten met de depots vaak terug in lokale musea. Er zijn echter niet altijd fysieke en financiële mogelijkheden om depots meer toegankelijk te maken voor het publiek in de vorm van presentaties en tentoonstellingen. Dat de mogelijkheden van deponhouders (i.c. de provincies en 30 gemeenten) beperkt zijn wordt toegeschreven aan het feit dat art. 9 van het Verdrag van Malta over de bewustmaking van het publiek uiteindelijk niet in de huidige wetgeving is opgenomen. Ook de gemeente-archeologen menen dat het een goede steun in de rug zou zijn wanneer publieksbereik structureel tot de kerntaken van de gemeenten zou gaan behoren. Het maatschappelijk draagvlak op gemeentelijk niveau is niet groot als de resultaten van archeologisch onderzoek achter de coulissen blijven: het verhaal moet verteld worden!

Meer bekendheid bij publiek en bij verstoorders zou tot meer begrip kunnen leiden en tot een groter maatschappelijk draagvlak. Er is echter geen partij in het bestel die directe verantwoordelijkheid draagt voor het maatschappelijke vervolg. De verstoorder en de archeologisch uitvoerder kunnen wel bijdragen leveren maar zijn primair verantwoordelijk voor het archeologisch onderzoek zelf. Het gaat om een publieke zaak waarmee het maatschappelijk draagvlak

¹¹⁰ Bron: RCE: *Erfgoedbalans 2009*, blz. 138.

van de archeologische monumentenzorg in het geding is. Een meer sturende rol van provincies en gemeenten zou bij deze maatschappelijke opgave gewenst zijn.

5.4 Beheer van het bodemarchief

Behoud in situ mag dan wel een Europese doelstelling zijn, dit betekent nog niet dat wat in de grond blijft ook behouden wordt. Er is nogal wat variatie in de Europese bodemgesteldheid. Over de effecten van de bodemgesteldheid op de sluipende degradatie en over de mogelijke maatregelen voor behoud en beheer van archeologisch resten is, zeker in kwantitatieve zin, erg weinig bekend.¹¹¹

Omstandigheden en vormen

De Erfgoedbalans 2009 somt de verschillende omstandigheden op die van invloed zijn op “sluipende degradatie”.

1. *Bescherming door afdekking*: Minstens twee derde van de bekende archeologische vindplaatsen ligt in een gebied waar afdekking door sedimentatie, veengroei of menselijke activiteiten heeft plaatsgevonden. Veel van de sites in het gebied met holocene afdekking liggen waarschijnlijk dicht aan de oppervlakte. Alleen op grotere diepte profiteren sites van deze bescherming. Kwantificering van deze factor is zeer lastig, omdat afgedekte sites vaak onbekend zijn.
2. *Erosiedreiging*: Bodemerosie vormt een directe bedreiging van archeologische resten en sporen. Door verlies van bodemmateriaal gaan archeologische resten direct verloren of komen ze in het bereik van de ploeg. Iets meer dan 10% van de bekende archeologische terreinen ligt in gebieden waar erosiedreiging matig tot groot is. Uit studie blijkt dat het gros van deze terreinen beschadigd is, en enkele vrijwel volledig zijn vernietigd.
3. *Grondwaterdynamiek*: Of organische resten bewaard blijven, is grotendeels afhankelijk van de grondwaterstand en veranderingen daarin. Circa 20% van de bekende archeologische terreinen ligt in gebieden met relatief hoge grondwaterstanden en bevat mogelijk waardevolle organische resten. Veranderingen in de grondwaterstand kunnen voor deze (en andere) resten desastreuus zijn. Op het moment dat (grond)waterstanden dalen, kunnen de aanwezige organische resten echter alsnog zeer snel worden aangetast. Over de omvang van het probleem is bij gebrek aan gegevens moeilijk iets te zeggen.
4. *Grondgebruik en verstedelijking*: Een aanzienlijk deel (26%) van de bekende archeologische terreinen bevindt zich in bebouwd gebied. Die terreinen hebben naar verwachting het meest te lijden van directe verstoringen in de bodem. In agrarisch gebied (bijna 60% van de terreinen) is grondbewerking (met name ploegen) een belangrijke verstoorder. Terreinen in natuurgebieden en onder water (circa 15%) lopen minder gevaar voor directe verstoring.

De RCE heeft verschillende vormen van sluipende degradatie onderscheiden en waar mogelijk gekwantificeerd naar de gevolgen voor het bodemarchief. Er is een natuurlijk verval door middel van erosie en onvoldoende afdekking en te lage grondwaterstand. Er zijn wel maatregelen om erosie of natuurlijke grondverplaatsingen (duinafslag) tegen te gaan maar niet om het eventuele bodemarchief beter te beschermen. De aanpassing van de waterstanden blijkt veelal op een verstorend (te laag) niveau te worden bijgesteld. Het aangrijpingspunt van de Wamz is de verstoring door menselijk handelen: agrarisch grondgebruik en bouwingsrepen. Verdere inpassing van beheermaatregelen in het kader van de ruimtelijke ordening op grond om archeologische waarden te beschermen is uit onze literatuurstudie niet naar voren gekomen. In een

¹¹¹ Zie: *Degradation of Archaeological Remains* door D.J. Huisman (ed.), Sdu-uitgevers: 2009.

nader onderzoek naar sluipende degradatie¹¹² wordt een verband gelegd tussen de gevolgen van verschillende vormen van degradatie voor het bodemarchief.

Effecten

De effecten van de verschillende vormen van erosie zijn afhankelijk van het complextype en type materiaal dat door sluipende degradatie wordt aangetast. De voornaamste complextypen voor elk archeologisch tijdvak zijn nederzettingsterreinen. De voornaamste vorm van sluipende degradatie in het landelijk gebied is fysieke bedreiging van complextypen door agrarisch gebruik, vooral door ploegen, maar ook spelen egalisatie, aanplant en verwijderen van fruitbomen en ontgronding een rol. Natuurlijke sluipende degradatie wordt vooral veroorzaakt door processen zoals hellingerosie, vooral bij terpen en wierden in het holocene gebied, maar ook langs de terrassen van de grote rivieren en het Limburgs heuvellandschap. In bijna alle gevallen wordt hellingerosie versterkt door het agrarisch gebruik, vooral door ploegen en egalisatie. In polders en andere laaggelegen gebieden is vooral verandering van het grondwaterpeil een oorzaak voor natuurlijk degradatie van complextypen met vondsten bestaande uit organische stof (vulling van terpen en wierden, scheepshout etc.).

Voor maritieme archeologische resten is het effect van erosie over het algemeen het einde van de vindplaats. De aantasting die plaatsvindt wanneer een wrak niet meer is afgedekt door paalworm, stroming en schurende werking van het zand is meestal desastreus. Alleen de anorganische uitrusting en lading (kanonnen, kogels etc.) zullen nog enige inhoudelijke kwaliteit bieden.

Het belangrijkste effect van fysieke versterking van een vindplaats is dat de context, de relaties tussen vindplaats, vondsten en omgeving, verdwijnt. Hierdoor verliest de vindplaats ook een groot gedeelte van zijn inhoudelijke kwaliteit en wordt de belevingswaarde minder.

Het door RCE uitgevoerde onderzoek¹¹³ leidt tot de volgende conclusies:

- Meer dan 90 % van de bekende archeologische resten ligt binnen één meter onder maaiveld. Vooral prehistorische resten in het Holocene gebied ('laag Nederland') worden soms wat dieper aangetroffen. Andere bekende archeologische complexen in het Holocene gebied zijn voornamelijk terpen en wierden. Deze zijn sinds de bedijking ingeklonken, afgegraven en geërodeerd. Tegenwoordig degraderen ze vooral door 'normaal' agrarisch gebruik. Door de verlaging van het grondwaterpeil heeft verdroging de afgelopen decennia gezorgd voor verdere inklinking van polders en het oxideren van organische resten (pollen, zaden, leer) waardoor de archeologische waarde verder is verminderd.
- De archeologische resten in het Pleistocene gebied ('hoog Nederland') liggen over het algemeen ondieper dan die uit het Holoceen. Afdekking bestaat meestal uit een cultuurdek. Deze afdekkingen zijn echter bijna nooit dikker dan 50 cm.
- Uit het verstoringsonderzoek blijkt dat op dit moment in gebieden die in de afgelopen 10 jaar agrarisch gebruikt zijn, er nauwelijks dieper geploegd wordt dan 90 cm. In 60% van de gevallen is de bodem onder 50 cm niet verstoord. In de gevallen dat de archeologische resten zijn afgedekt met een cultuurdek zijn deze meestal intact. Het vrijgeven van de bewerkingdiepte voor archeologische terreinen tot één meter, zoals onlangs uit agrarische hoek is voorgesteld, zal ernstige gevolgen hebben voor de archeologische resten.

¹¹² Zie: *Sluipende degradatie van het archeologisch erfgoed* door B.J.H. van Os en M. Kosian, RCE, 2011.

¹¹³ Op. cit. p. 36.

- In het geval er geen cultuurdek of natuurlijk sediment zoals beeksediment aanwezig is, zijn de archeologische resten in Pleistoceen Nederland vermoedelijk verdwenen of, wanneer ze zijn ingegraven zoals huisplattegronden en Romeinse villaterreinen, ernstig aan degradatie onderhevig.
- Onder water kunnen vindplaatsen door natuurlijke en menselijke processen vrij komen te liggen aan het bodemoppervlak. Niet altijd zijn deze processen te beïnvloeden. Soms kan fysieke bescherming helpen een vindplaats bedekt te houden met sediment, al dan niet tijdelijk. Soms gaan vindplaatsen voorgoed verloren omdat de degradatieprocessen te sterk zijn en te snel verlopen. De keuze is dan opgraven of verloren laten gaan. In andere gebieden verdwijnen vindplaatsen door natuurlijke processen voor eeuwen onder het zand.
- Onderzoek naar de effecten van sluipende degradatie is nauwelijks uitgevoerd. Terreinen met archeologische waarden, waaronder rijksmonumenten, worden nauwelijks gemonitord. Wanneer er achteruitgang van de archeologische waarde wordt geconstateerd zijn er nauwelijks middelen (en technieken) om dit te stoppen. Zo zijn de rijksbeschermde Romeinse villa's op de vruchtbare Maasterrassen, waarvan sommige rond 1900 nog opgaand muurwerk kenden, nu bijna geheel verdwenen. Alleen grote terreineigenaren (Staatsbosbeheer etc.) kunnen sinds kort een BRIM-subsidie krijgen voor het onderhoud aan archeologische monumenten en voeren soms actief beheer uit. Voor archeologische terreinen die in particulier bezit zijn, betekent de aanwezigheid van archeologie vaak een last omdat zij beperkingen legt op het grondgebruik.
- Rijksbescherming geeft geen garantie tegen sluipende degradatie.

5.5 Amateurs binnen een geprofessionaliseerde markt

Amateurarcheologen spelen een rol in uitvoerend onderzoek; dat houdt in dat zij feitelijk meewerken aan diverse onderdelen van het marktgerichte onderzoek van opgravingsbedrijven en gemeenten. Het is niet zo dat deze ontwikkeling vooral door overheden wordt mogelijk gemaakt. Ook de landelijk werkende opgravingsbedrijven hebben de inzet van amateurarcheologen hoog in hun vaandel staan, al laat de praktijk soms te wensen over. De amateur kan gedetailleerde kennis leveren over de plaatselijke archeologie en geschiedenis, maar vraagt ook de nodige aandacht en begeleiding. Voor dat laatste hebben archeologische bedrijven niet altijd de ruimte.

De deelname van amateurarcheologen aan veldonderzoek is met de inwerkingtreding van de Wamz verminderd. De inzet van vrijwilligers als noodhulp is minder urgent omdat een dreigende vernietiging van het bodemarchief door de Wamz minder vaak aan de orde is. Deze winst voor het bodemarchief heeft als nadeel dat het kennis- en ervaringsniveau van de amateurarcheologie en daarmee het maatschappelijk draagvlak voor archeologie in Nederland dreigt terug te lopen.

Expertmeeting

De Archeologische Werkgemeenschap voor Nederland (AWN) vertegenwoordigt ruim 2200 amateurarcheologen verspreid over 22 regionale afdelingen. Daarnaast zijn nog diverse regionale en landelijke organisaties buiten AWN-verband actief binnen de amateurarcheologie zoals de Drentse Prehistorische Vereniging, Archeologisch Werkverband Friesland, Archeologische Vereniging Limburg en de Nederlandse Jeugdbond ter Bestudering van de Geschiedenis.

In samenwerking met de AWN is een expertmeeting over amateurarcheologie gehouden om de ervaringen en verwachtingen van de amateurarcheologen in het bestel nader te verkennen.¹¹⁴ Daarbij gaat het om 1) hun betrokkenheid bij archeologisch onderzoek, 2) hun rol bij het ontwikkelen en toetsen van lokaal en regionaal archeologiebeleid en 3) hun activiteiten in de sfeer van educatie en publieksvoorlichting.

De stand van zaken

De meeste amateurarcheologen willen niets liever dan zelf opgravingen doen en de eigen vondsten conserveren en beschrijven. Binnen het huidige bestel is dat maar beperkt mogelijk omdat het verboden is zonder vergunning opgravingen te doen. Vóór de invoering van de Wamz was het evenmin toegestaan om zonder vergunning op te graven. Met de implementatie van de Wamz is het professionele archeologische veldonderzoek echter meer en meer tot een vast onderdeel bij ruimtelijke ingrepen geworden.

Amateurs voldoen niet aan de huidige kwaliteitseisen voor professioneel archeologisch onderzoek. Omdat archeologisch onderzoek tot de reguliere productiegang is gaan behoren, komt noodonderzoek niet zo vaak meer voor. De professionele archeologie heeft in die zin de positie van de amateurarcheologen overgenomen. Amateurarcheologen kunnen als vanouds meewerken bij professioneel uitgevoerd veldwerk van bedrijven en gemeenten. Zij werken bijvoorbeeld mee met veldonderzoek en worden ingeschakeld voor archeologische begeleiding bijvoorbeeld bij sloopwerkzaamheden en vervanging van rioleringen. Ook worden amateurarcheologen ingeschakeld om vondstmateriaal uit te werken voor bedrijven en gemeenten.

De vrijwilligers hebben goede en minder goede ervaringen met de samenwerking van opgravingsbedrijven. Dat verschilt per regio en per bedrijf. Volgens de NVAO worden vrijwilligers regelmatig betrokken bij bureauonderzoeken en hun inzet wordt meestal verwerkt bij het opstellen van Programma's van Eisen zoals de KNA voorschrijft. Landelijk werkende bedrijven zoeken vaak vergeefs naar amateurs in de regio om te raadplegen bij bureauonderzoek. Om deze vraag aan het beschikbare aanbod te koppelen is op de website van het Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht een lijst opgenomen met de contactgegevens van geschikte regionale amateurs.¹¹⁵

In sommige regio's zijn er niet altijd voldoende ervaren vrijwilligers om bij veldwerk in te springen. In de praktijk is het voor vrijwilligers moeilijk om mee te werken omdat opgravingen tijdens hun werktijd plaatsvinden. Maar als er een belangrijke opgraving staat te gebeuren zijn veel vrijwilligers zelfs bereid hun vakantie daarvoor op te offeren. De NVAO is in gesprek met het hoofdbestuur van de AWN om te komen tot een standaardovereenkomst voor de inzet van vrijwilligers bij archeologisch onderzoek.

"Het kunnen meewerken van vrijwilligers aan archeologisch onderzoek heeft een maatschappelijk belang. Vrijwilligers doen de 'extra's'. Zij zijn beschikbaar voor het uitvoeren van arbeidsintensief onderzoek dat vanwege de kosten vaak niet binnen het Programma van Eisen en de begroting mogelijk is, maar wel de informatiewaarde van een opgraving aanzienlijk kan vergroten. Het gaat dan steeds om arbeidsintensief werken zoals het handmatig uitgraven van putten en greppels, het couperen van paalsporen en het sorteren en determineren van grote hoeveelheden vondstmateriaal. Andere redenen om vrijwilligers te laten meewerken zijn dat hierdoor lokale kennis wordt benut maar ook verrijkt en dat de inzet van lokale vrijwilligers bijdraagt aan het vergroten van betrokkenheid en draagvlak onder de burgers."¹¹⁶

¹¹⁴ Aan de expertmeeting op 21 april bij de RCE is deelgenomen door vertegenwoordigers van diverse AWN-afdelingen waaronder de Landelijke Werkgroep Archeologie onder Water, de NJBG, de Archeologische Vereniging Limburg en het Archeologisch Werkverband Friesland.

¹¹⁵ www.stamu.nl

¹¹⁶ Reactie van het bestuur van de AWN.

Naast de deelname bij professioneel veldonderzoek kunnen amateurarcheologen in sommige gevallen onder de opgravingsbevoegdheid van de rijksdienst zelf opgravingen doen.

- In het geval van een toevalsvondst, waarbij geen andere oplossing voorhanden is omdat de archeologische resten dezelfde dag of de dag erop worden vergraven;
- Wanneer er geen indicatie van de provinciaal of gemeentelijk archeoloog of de rijksdienst is dat er een professionele opgraving moet plaatsvinden.

In het laatste geval kan het gaan om bodemingrepen waar archeologisch onderzoek niet verplicht is of om vrijgegeven gebieden. Voor de uitwerking van vondsten kunnen amateurarcheologen door professionele bedrijven worden ingeschakeld. Er wordt wel gezegd dat de amateurarcheologie de kruimels krijgt die van tafel vallen. Ook kleine opgravingen zoals beneden de vrijstellingsgrens van 100 m² kunnen interessante archeologische informatie prijsgeven over de lokale geschiedenis. De samenwerking van amateurarcheologen onderling en de contacten met de professionals in de archeologie is een belangrijke leerschool om op informele wijze kennis op te doen en over te dragen. Dat geldt voor veldwerk, maar ook voor de uitwerking van vondsten op de zogeheten 'schervenavonden'. In het kader van de kennisoverdracht is het leren 'lezen' van de historie in de zogeheten veldverkenningen een vorm van onderzoek waar amateurarcheologen zelfstandig kunnen werken. Om dergelijk onderzoek ook op een verantwoorde manier te doen en bij te dragen aan de kennis over de lokale historie moeten vrijwilligers goed zijn toegerust en financiële middelen beschikbaar. De AWN pleit ervoor dat regionale/provinciale steunpunten ondersteuning en financiering bieden voor archeologisch onderzoek door vrijwilligers zoals oproepbaarheid bij bijzondere vondsten en de ondersteuning voor rapportage en ARCHIS-melding.

"Vrijwilligers kunnen, met toestemming van de RCE, zelfstandig onderzoek doen op 'vrijgegeven gebieden'. We verwachten dat dit vaker zal gaan gebeuren omdat steeds meer gemeenten een eigen archeologiebeleid opstellen, met ruimere grenzen voor de onderzoeksverplichting. We willen zeker niet propagereën of stimuleren dat gemeenten 'de goedkope oplossing' kiezen door onderzoek aan vrijwilligers over te laten. Daar blijven we als belangenbehartigers van het archeologisch erfgoed kritisch op.

Maar we willen ook niet dat vindplaatsen die wellicht wetenschappelijk minder van belang zijn maar wel betekenis hebben voor de lokale historie, ongezien verloren gaan. Juist in die situaties kunnen vrijwilligers een goede bijdrage leveren. Het gaat dan vaak om kleine terreinen, deels verstoord, in stads- en dorpskernen, oude hoeven en woonkernen, locaties van watermolens en dergelijke."¹¹⁷

De amateurarcheologie in de toekomst

Amateurs kunnen ook een rol spelen bij de gemeentelijke beleidsvorming. Er zijn grote verschillen in de uitwerking van lokaal archeologiebeleid. Gemeenten zijn tamelijk autonoom bij het vaststellen van de lokale onderzoeksagenda, de archeologische beleidskaart en de uitwerking ervan in bestemmingsplannen. Tegen gemeentelijke beleidsplannen is geen bezwaar en beroep mogelijk, terwijl zij de basis vormen voor de archeologische voorwaarden in bestemmingsplannen. Er zijn gemeenten met een beperkte archeologische expertise waar de bijdrage van vrijwilligers nuttig en nodig is. Aan de andere kant hebben de grotere steden veelal een sterk geprofessionaliseerd archeologiebeleid waar de amateurarcheoloog soms weinig invloed op kan hebben. De mogelijkheden voor amateurarcheologen om een toetsende rol te spelen zijn naar capaciteit, middelen en beschikbare kennis beperkt.

De stem van de 'amateur' wordt door professionele beleidsmakers niet altijd gehoord. Voor beleidsmakers is soms niet duidelijk wie het aanspreekpunt in de gemeente of regio is. In andere regio's is wel duidelijk wie de gezaghebbende amateurarcheologen zijn en is er een opzet van lokale contactpersonen ingevoerd. Het bewaken van het lokale archeologiebeleid vergt

¹¹⁷ Idem.

echter andere interesses en vaardigheden dan de beoefening van archeologie als hobby. De amateurarcheologen kunnen met hun lokale en regionale kennis van zaken wel een belangrijke bijdrage vormen voor maatschappelijk draagvlak en publieksbereik als daar tenminste de kaders en faciliteiten voor aanwezig zijn.

“Lokale archeologiegroepen beschikken over veel regionale kennis en het benutten daarvan is nu te vrijblijvend. Een aantal gemeenten neemt in de opdracht voor archeologisch (voor)onderzoek reeds op dat regionale kennis opgevraagd moet worden. Verschillende van onze leden pleiten voor een meer formele positie voor amateurarcheologen. Het raadplegen van lokale verenigingen zou verplicht moeten zijn. Het onderzoeksbureau geeft een selectieadvies, het bevoegd gezag neemt het selectiebesluit. Correctie daarop is alleen mogelijk door bezwaar of beroep op de ruimtelijke besluiten, waarin deze selectiebesluiten zijn toegepast. We missen de ‘maatschappelijke discussie’. We missen ook een ‘klachtenregeling’ voor slecht onderzoek en niet goed onderbouwde selectieadviezen.”¹¹⁸

¹¹⁸ Idem.

Bijlagen

Bijlage 1

Partijen in de archeologie

Het Nederlands archeologiebeleid heeft een decentrale uitvoering met handhaving (vergunningverlening), toezicht en kennisfunctie op rijksniveau. Binnen de sector wordt een Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) gehanteerd en onderhouden. Het zijn de normen en richtlijnen die in de archeologische beroepsgroep gelden voor het doen van opgravingen en door de beroepsgroep als zodanig zijn vastgesteld. De archeologiedoelstelling is door middel van de Wamz verbonden met de bevoegdheden van lagere overheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het archeologiebeleid is daarmee een verantwoordelijkheid voor iedere gemeente en iedere provincie. Handhaving en toezicht van rijkswege worden door verschillende instanties uitgeoefend.

De Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)

In het verleden speelde de voormalige Rijkdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) de centrale rol in het nationale archeologische bestel. Behalve de ROB speelde ook het Centrum voor Scheepsarcheologie met het Museum voor Scheepsarcheologie, beide onderdeel van de Rijkdienst IJsselmeer Polders (vallend onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) tussen 1954 en 1992 een centrale rol in het nationale archeologische bestel. De onderwaterarcheologie was van 1985 tot 1990 georganiseerd in de afdeling Archeologie Onderwater, onderdeel van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Deze gingen in resp. 1992 en in 1990 over naar de ROB. De huidige Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed met de hoofdvesting in Amersfoort heeft een wat meer ondersteunende rol. De RCE verleent namens de minister de opgravingsvergunning als de aanvrager kan aantonen bekwaam te zijn in het doen van opgravingen conform de gestelde eisen in het Besluit Archeologische Monumentenzorg. Bij deze handhavende taak behoort ook de mogelijkheid om de vergunning weer in te trekken. De RCE is verder verantwoordelijk voor de centrale informatievoorziening waaraan de vergunninghoudende bedrijven en instellingen meewerken op basis van de wettelijk vastgelegde meldings- en rapportageplicht. De RCE is een dienst met vele kanten. Voor de beschermde archeologische monumenten - waar de rijksoverheid voor verantwoordelijk is - vervult zij uitvoerende taken namens de rijksoverheid. De rijkdienst beschikt zelf over een opgravingsvergunning en heeft in Lelystad een afdeling Scheepsarcheologie waar zich ook het Nationaal Scheepsarcheologisch Depot bevindt. De RCE fungeert verder als nationaal kennisinstituut, verricht en adviseert bij onderzoek, verzamelt en verstrekt informatie en actualiseert de (indicatieve) archeologische monumentenkaarten.

De Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie, gevestigd in Den Haag, houdt toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988 bij archeologische opgravingen, en bij de omgang met vondsten en wettelijk beschermde archeologische monumenten. De Erfgoedinspectie beoordeelt of opgravingen gebeuren volgens de in de beroepsgroep geldende normen en of onderzoeksrapporten en andere opgravingsdocumentatie voldoen aan de voorgeschreven kwaliteitseisen. Daarnaast informeert de Erfgoedinspectie de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over knelpunten in de gang van zaken binnen het archeologisch vakgebied.

De provincies

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008 is er een einde gekomen aan de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen. Het is aan de provincies om de ruimtelijke ontwikkelingen te volgen en te bezien of deze plaatsvinden in belangrijke archeologische gebieden. Op grond van de Monumentenwet 1988 hebben Provinciale Staten de bevoegdheid om attentiegebieden aan te wijzen waarvoor gemeenten vervolgens (opnieuw) een bestemmingsplan moeten vaststellen. De belangrijkste kenbron van deze waarden vormt de Archeologische Monumenten Kaart, die voor iedere provincie door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) is vervaardigd. Op grond van artikel 51 van de Monumentenwet 1988 houdt de provincie een depot in stand waarin archeologische vondsten uit de provincie kunnen worden opgeslagen. De provincie is eigenaar van de archeologische vondsten die in haar depot zijn opgeslagen. In sommige gevallen is de provincie het bevoegd gezag voor archeologie (ontgrondingsvergunningen, inpassingsplannen, MER en Tracéwet).

Gemeenten

Gemeenten hebben een archeologische zorgplicht en moeten in hun bestemmingsplannen en bij het afgeven van sloop-, aanleg- of bouwvergunningen (tegenwoordig omgevingsvergunning) rekening houden met archeologische waarden en verwachtingen. Gemeenten kunnen ook optreden als opdrachtgever voor opgravingsbedrijven en archeologische adviesbureaus, soms als bevoegd gezag voor het uitwerken van een archeologisch onderzoek en soms als (publieke) verstoorder van de bodem. Sommige gemeenten hebben een eigen opgravingsvergunning en kunnen binnen het eigen grondgebied zelf opgraven. Het Convent van Gemeentelijke Archeologen (CGA) is een overlegorgaan waarin meer dan 50 gemeentelijke archeologen zijn vertegenwoordigd. De kleinere gemeenten hebben meestal geen eigen archeologische expertise en kunnen bij de beleidsvorming een beroep doen op provinciale steunpunten, provinciale archeologen of kunnen archeologische expertise inhuren. De provincie kan op verzoek van de gemeente een gemeentelijk depot aanwijzen. In dat geval is de gemeente eigenaar van de archeologische vondsten die in het eigen depot zijn opgeslagen.

Centraal College van Deskundigen Archeologie

Het Centraal College van Deskundigen Archeologie (CCvD Archeologie) is opgericht in 2004 als opvolger van de rijkscommissie CvAK (College voor de Archeologische Kwaliteit). Het CCvD Archeologie draagt zorg voor het ontwikkelen en actueel houden van de kwaliteitsnormen voor bedrijfsleven en overheid. Het betreft de certificeringsrichtlijn BRL 4000, alsmede de bijbehorende werkdocumenten die zijn vervat in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). Daarnaast zijn er aanvullende documenten zoals de leidraden. Het doel van het CCvD is te bereiken dat alle direct belanghebbenden inspraak hebben bij het ontwikkelen en actueel houden van de documenten en het bevorderen van het (juiste) gebruik. Het CCvD is verbonden aan de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) te Gouda.

De uitvoerende opgravingsbedrijven

Naast de vergunninghoudende gemeenten en universiteiten beschikken 27 bedrijven over een opgravingsvergunning, waaronder 5 bedrijven met een universitaire achtergrond. De archeologische bedrijfstak is verdeeld over 3 grote bedrijven (met meer dan 80 medewerkers), 15 middelgrote en een aantal kleinere bedrijven of archeologische onderdelen van bijv. milieu- of ingenieursbedrijven. De Nederlandse Vereniging van Archeologische Opgravingsbedrijven (NVAO) treedt op als belangenbehartiger voor de bedrijven met een opgravingsvergunning. Dat doet de Vereniging van Ondernemers in de Archeologie (VOiA) in het bijzonder voor de 14 archeologische opgravingsbedrijven die lid zijn van deze branchevereniging. De VOiA vertegen-

woordigt verder als branchevereniging ongeveer 100 ondernemingen, waaronder de meeste archeologische adviesbureaus. Deze ondernemingen beschikken niet over een opgravingsvergunning en treden vooral op als externe adviseur ten behoeve van het archeologiebeleid van in het bijzonder kleinere gemeenten.

De verstoorders

De verstoorders van de bodem zijn de voornaamste financiers van het archeologische bestel. Uit het Verdrag van Malta komt het principe dat de verstoorder betaalt. Er staat echter ook bij dat dat bij grote ontwikkelingsprojecten het geval is. In de Wamz is er een vrijwaring van het archeologische onderzoek op 'huis-, tuin- en keukenniveau'. Dat zijn projecten met een oppervlak van minder dan 100 m². Maar wie zijn bij grotere projecten de verstoorders?¹¹⁹

1. Als een gemeente ervoor kiest bij het bestemmingsplan archeologisch vooronderzoek te laten verrichten, dan betaalt de gemeente de kosten van dit vooronderzoek, en de mogelijke vervolggkosten wanneer zij niet kiest voor het afzien van het project of vermijden van de schade. De gemeente geldt in dat geval als de veroorzaker. De kosten zijn via de grondexploitatie door de gemeente te verhalen.
2. Als de gemeente hier niet, of slechts gedeeltelijk, voor kiest, moet er (nader) archeologisch vooronderzoek uitgevoerd worden bij de afgifte van een bouw-, aanleg- of sloopvergunning. In dit geval betaalt de vergunningaanvrager de kosten van het archeologisch vooronderzoek en wat daaruit voortkomt.
3. Bij ontgroningen is de veroorzaker degene die op basis van de Ontgroningenwet verplicht is een vergunning aan te vragen. De veroorzaker is vergunningplichtige.
4. Bij een milieueffectrapportage (MER)-procedure is de veroorzaker (initiatiefnemer) degene die verplicht is (voor zijn bodemversturende activiteiten) een milieueffectrapportage op te stellen.

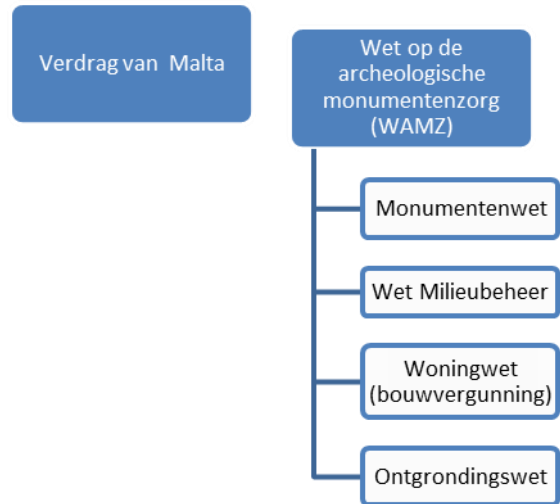
In de praktijk is de categorie van verstoorders divers en omvat zowel publieke als particuliere partijen zoals Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, Dienst Landelijk Gebied, Waterschappen, provincies, gemeenten, Gasunie, particuliere grondeigenaren, grondstoffenwinners, agrariërs veelal vertegenwoordigd door de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) en projectontwikkelaars vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM).

¹¹⁹ Bron: informatie afkomstig van de website van ARC. <http://www.arcbv.nl/>

Bijlage 2

Malta en de Wamz

Een bestaand misverstand over de Nederlandse archeologische monumentenzorg is dat hierbij sprake is van Europese regelgeving. Het Verdrag van Malta dat Nederland in 1992 ondertekende als lidstaat van de Raad van Europa heeft eerder het karakter van een intentieverklaring waar de lidstaten op eigen wijze uitwerking aan kunnen geven.¹²⁰ We lopen even de relevante artikelen van het Verdrag door en geven daarbij aan of, en zo ja hoe, de verdragstekst in de Nederlandse wetgeving is uitgewerkt. De Wamz kan gezien worden als een verzameling van aanpassingen en wijzigingen binnen bestaande wetten (zie figuur).



Malta: onder de eerste noemer ‘Omschrijving van het archeologisch erfgoed’ valt de veel aangehaalde algemene doelstelling van het Verdrag van Malta: “dit verdrag heeft tot doel het archeologische erfgoed te beschermen als bron van het gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie”. In de beschrijving van de bestanddelen van het archeologisch erfgoed is het verdrag weinig selectief: “alle overblijfselen, voorwerpen en andere sporen van de mens uit het verleden.”

Wamz: de algemene doelstelling is terug te vinden in de Memorie van Toelichting bij de wet. De Nederlandse archeologische monumentenzorg strekt zich anders dan in de verdragstekst niet uit tot bovengrondse bouwhistorische resten.

Malta: onder de tweede noemer ‘Aanduiding van het erfgoed en beschermingsmaatregelen’ valt 1) het bijhouden van een inventarislijst van het cultureel erfgoed en de aanwijzing van beschermde monumenten en gebieden; 2) de vorming van archeologische reservaten en 3) de verplichting om toevalsvondsten te melden. In het volgende artikel verplicht de ondertekenaar zich om procedures toe te passen en eisen te stellen aan de vergunningverlening, het toezicht bij opgravingen, de bekwaamheid van de opgravers en machtigingen voor metaaldetectoren. Het laatste artikel omvat de fysieke bescherming van het erfgoed door het verwerven van reservaten en conservering en behoud in situ en passende bewaarplaatsen ex situ.

Wamz: de voorgestelde inventarislijst heeft wat weg van de monumentenlijst maar die is vooral gericht op de beschermde en aangewezen monumenten (art. 6 en 7 Mw88); de vorming van reservaten is niet echt doorgedrongen in de Nederlandse monumentenzorg. De melding van toevalsvondsten is verplicht (art. 53 Mw88); de opgravingsvergunning is gereguleerd (art. 45/61/62 Mw88) net zoals de bekwaamheid van opgravers (art. 48 MW 88 en de Bamz); mach-

¹²⁰ De meeste van de 147 lidstaten hebben het verdrag inmiddels ondertekend. Oostenrijk, IJsland en Montenegro hebben dat niet gedaan. België heeft het verdrag vorig jaar geratificeerd en was daarmee het 39^{ste} land met deze status.

tiging voor metaaldetectoren is niet uitgewerkt in wetgeving net zo min als de fysieke bescherming in reservaten en conservering en behoud in situ. Het inrichten van bewaarplaatsen (depots) is geregeld in art. 51 en 52 van de Monumentenwet.

Malta: onder de derde noemer 'Geïntegreerd behoud van het archeologisch erfgoed' met de voorgestelde maatregelen die als verankering in de ruimtelijke ordening zijn te typeren: 1) archeologen worden betrokken bij ruimtelijk planningsbeleid en in de verschillende fasen van ontwikkelingsprojecten; 2) mogelijkheden voor wijziging van ruimtelijke plannen en passend wetenschappelijk onderzoek van de vindplaatsen; 3) opname van archeologie in de MER; 4) openstelling van vindplaatsen voor het publiek mag de site niet aantasten.

Wamz: vroeg en volwaardig meewegen in planningsbeleid; overleg planvormers (art. 38a en 41 Mw88 WRO/BRO); meewegen in MER (art 1.1. Wmb). Behoud archeologie bij bouwwerkzaamheden bij voorkeur in situ (art. 39, 40, 42 MW 88). Het voorkomen dat de vindplaatsen worden aangetast door de openstelling voor het publiek is niet in wettelijke maatregelen omgezet.

Malta: onder de vierde noemer 'De financiering van archeologisch onderzoek en behoud' staat 1) financiële steun voor archeologisch onderzoek uitgevoerd door overheden; 2) toename van middelen van noodonderzoek door middel van het 'verstoorder betaalt'-principe.

Wamz: financiële steun van overheden voor eigen archeologisch onderzoek is niet in de wet geregeld; toename middelen voor noodonderzoek (art. 39, 40, 41 42 MW 88, art. 3 Ontgrondingenwet). Verder is de excessieve kostenregeling hierbij van toepassing op basis van art. 34 a en de Bamz.

Malta: onder de vijfde noemer 'De verzameling en verspreiding van wetenschappelijke informatie' staan verschillende vormen van informatievoorziening: 1) opzetten en bijhouden van kaarten van archeologische vindplaatsen; 2) basisrapportages en 3) (inter)nationale wetenschappelijke uitwisseling van kennis, informatie en materiaal.

Deze punten zijn verwerkt in respectievelijk 1) art. 55 en 2) art. 46 en 3) art. 51, 52 en 53 MW88.

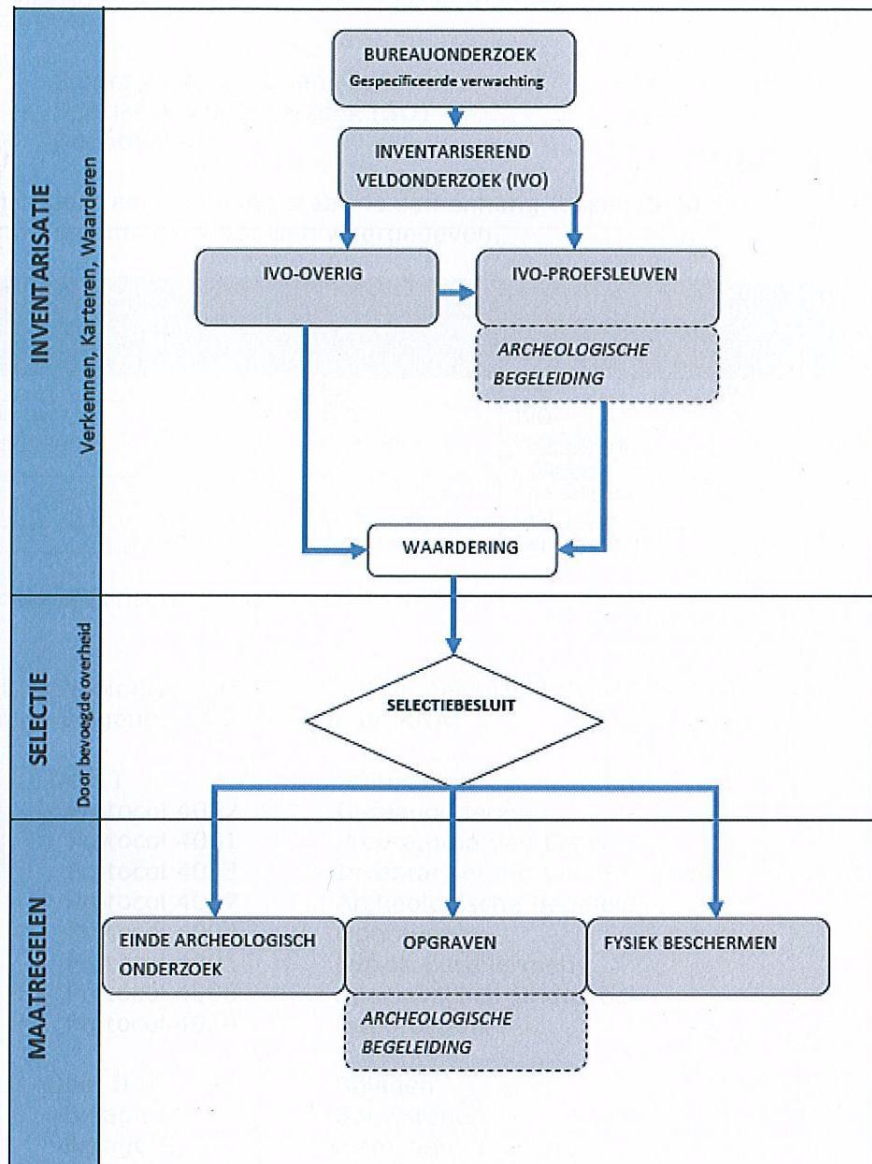
Tenslotte zijn er in het verdrag nog de inhoudelijke artikelen onder de noemers 'bewustmaking van het publiek, voorkoming van illegale handel' en 'wederzijdse technische en wetenschappelijke bijstand'; de daarin opgenomen artikelen zijn niet overgenomen in de Nederlandse wetgeving.

Bijlage 3

Cyclus van Archeologische Monumentenzorg

De opgravingsbedrijven zijn via de vergunningverlening gehouden aan de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie (KNA). Deze biedt richtlijnen voor de minimaal te volgen processtappen voor het gehele traject van opdrachtverlening (PvE's) naar uitvoering tot en met deponering van vondsten alsmede de uitwerking in een standaardrapportage en de beroepskwalificaties. Waar het direct veldwerk betreft is een opgravingsvergunning nodig waarbij booronderzoek onder voorwaarden ook door fysisch geografen kan worden uitgevoerd. Bureauonderzoek is mogelijk zonder vergunning en dat geldt ook voor begeleiding als deze beperkt blijft tot een louter documenterende rol.

- In de minimumvariant van archeologisch onderzoek wordt de locatie vrijgegeven omdat het onwaarschijnlijk is dat er archeologische resten worden aangetroffen. De locatie is bijvoorbeeld al verstoord of afgegraven. In alle andere gevallen is de volgende stap bureauonderzoek.
- Op basis van bureauonderzoek – op basis van bestaande archeologische en bodemkundige gegevens - wordt een gespecificeerde verwachting vastgesteld. Wanneer de verwachting laag genoeg is wordt de locatie zonder vervolgonderzoek vrijgegeven. In alle andere gevallen leidt het bureauonderzoek tot een advies over het voorgestelde inventariserende veldonderzoek.
- Inventariserend veldonderzoek wordt afzonderlijk opgedragen aan een opgravingsbedrijf of een gemeentelijke archeologische dienst op basis van een programma van eisen en een plan van aanpak. Het veldonderzoek kan bestaan uit verschillende onderzoeksmethoden waaronder ook booronderzoek of proefsleuvenonderzoek. De gespecificeerde verwachting uit het bureauonderzoek wordt getoetst. De opgave is vast te stellen óf er archeologische resten aanwezig zijn en, zo ja, deze te waarderen. Uit een proefsleuvenonderzoek kan bijvoorbeeld blijken of een vindplaats al dan niet behoudenswaardig of zelfs beschermenswaardig is. Het veldonderzoek leidt uiteindelijk tot een selectieadvies afhankelijk van de waardering die uit het veldonderzoek volgt.
- Na het selectieadvies volgt het selectiebesluit door het bevoegde gezag. Dat kan al naar gelang het toegepaste wettelijke kader een gemeente, een provincie of de rijksoverheid zijn. Dat besluit kan inhouden: vrijgeven (geen verder onderzoek), behoud in situ, opgraven (definitief archeologisch onderzoek) of archeologische begeleiding.



Bron: Toelichting op de KNA-landbodems versie 3.2

Bijlage 4

Toezeggingen

De opvolgende bewindspersonen hebben vanaf de invoering van de wet in overleg met de beide Kamers en in reactie op adviesorganen verschillende verwachtingen over de resultaten van de evaluatie uitgesproken.

- “(...) Zoals ik in het overleg met uw Kamer heb aangegeven zal de evaluatie in ieder geval antwoord moeten geven op de vraag hoe effectief het nieuwe wettelijke stelsel is. Daarbij zal vooral worden gezien of gemeenten en provincies het archeologische belang serieus oppakken met name in het kader van de ruimtelijke ordening, of het uitgangspunt van gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en particuliere ondernemingen in voldoende mate wordt gerespecteerd en of de excessieve kostenregeling een zinvolle bijdrage levert aan het archeologiebeleid van provincies en gemeenten.” (TK, 17-02-2007).
- De kan-bepaling in art. 38: de minister betreft in de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg de vraag in hoeverre gemeenten invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid om regels te kunnen vaststellen ter bescherming van (verwachte) archeologische waarden. (Behandeling TK Wijziging van de Monumentenwet 1988 i.v.m. onder meer beperking van de ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning. NB in het kort: beperking adviesplicht).
- In hoeverre de toevallige financiële situatie van gemeente of provincie meeweegt bij het al dan niet toekennen van compensatie voor excessieve kosten (Wetgevingsoverleg Wamz EK 19-12-2006).
- Evalueren van toezicht en handhaving in de archeologiesector (brief Verkenning bestuurlijke boete, Vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 29259 nr. 36).
- Verzoek van de Tweede Kamer aan de regering om voor 1 juli 2011 met voorstellen te komen die leiden tot een forse reductie van de kosten voor archeologisch onderzoek door de nationale kop te verwijderen (32500 XIII 86 Motie van de leden Snijder-Hazelhoff en Koopmans).

Bijlage 5

Namenlijst respondenten

Themaveld praktijk van ruimtelijke ordening

Gemeente Coevorden	Mevr. Ineke den Hollander, beleidsmedewerker Cultuurhistorie
Gemeente Delfzijl	Mevr. Ester van Joolen, afdeling VROM
Gemeente Den Helder	Mevr. Mary Laan , beleidsadviseur Toerisme, Recreatie en Erfgoed, afdeling Ruimte, Wonen en Ondernemen (RWO)
Gemeente Eemsmond	Dhr. Moes, medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling
Gemeente Franekeradeel	Dhr. F. Zuurveen, hoofd afdeling Bouwen en Milieu
Gemeente Goes	Dhr. Schild, sectorhoofd Grondgebied
Gemeente Het Bildt	Dhr. Van der Veer, hoofd afdeling Wonen
Gemeente Hoogeveen	Mevr. Johanna de Vries, vakspecialist Milieu
Gemeente Veere	Dhr. Bernard Meijlink, archeoloog, Walcherse Archeologische Dienst
Gemeente Wieringermeer	Dhr. Dirk Treffers, beleidsmedewerker RO
Gemeente Zandvoort	Mevr. Els den Breejen, projectmedewerker Monumenten, afdeling Ontwikkeling en Beheer
Provinciaal Steunpunt monumentenzorg & archeologie Zuid-Holland	Dhr. Marc Laman, consulent
Steunpunt archeologie en monumenten Utrecht	Mevr. Marianne Visser, adviseur Archeologie
Provincie Groningen	Dhr. H. Groenendijk
Provincie Friesland	Dhr. Gilles de Langen
Provincie Drenthe	Mevr. W. Schutte
Provincie Overijssel	Dhr. B. Schulte
Provincie Flevoland	Dhr. A. Kerkhoven en Mevr. A. Rousseau
Provincie Gelderland	Dhr. V. Vleeshouwers
Provincie Utrecht	Mevr. L. Wouters
Provincie Noord-Holland	Dhr. R. van Eerden
Provincie Zuid-Holland	Mevr. A. Gerrits
Provincie Zeeland	Dhr. N. van Diepen
Provincie Noord-Brabant	Dhr. M. Meffert
Provincie Limburg	Dhr. W. Daemen

Overige themavelden

1. J.G. Aarts, Vrije Universiteit
2. N.A. Aten, Erfgoedinspectie
3. Mw. C.B. Bakker, Convent Gemeentelijke Archeologen
4. J. Bazelmans, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie OCW
5. J. de Boer, Unie van Waterschappen
6. Mw. S. Boogert, Erfgoedinspectie
7. J.E. van den Bosch, NVAO
8. Mw. G. de Bruijn, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie OCW
9. Centraal College van Deskundigen Archeologie (CCvD Archeologie), deelname vergadering , Evaluatie Wamz en Bamz, agendapunt 21 maart 2011
10. J. Deutekom, Teunesen zand en grind
11. G. Eshuis, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie OCW
12. Mw. E.F. Gehasse, Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
13. M.H.M. van Gelderen, Bouwfonds Ontwikkeling
14. J.S. van de Griendt, Bouwfonds Ontwikkeling
15. W. Knitel, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie OCW
16. G. Koster, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
17. Mw. J.R. Magendans, Raad voor Cultuur
18. S. Malda, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie OCW
19. G. Menkhorst, Rijks Vastgoed en Ontwikkelings Bedrijf (RVOB)
20. C.J.G. de Nijs, Smals bouwgrondstoffen
21. F. Nuss, Nederlands Verbond van Bouwbedrijven (NVB)
22. C. van Rooyen, Nederlands Verbond van Bouwbedrijven (NVB)
23. J. Smit, Bouwfonds Ontwikkeling
24. H. Stuurop, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Ministerie OCW
25. H.M. van der Velde, NVAO
26. M. Verbruggen, RAAP
27. Mw. L. van der Voort, Cascade (vereniging zand- en grindproducenten)
28. T. Wahle, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland Noord (LTO Noord)
29. C. Witteveen, NVAO
30. Mw. N.A. Zandvliet, Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM)

Bijlage 6

Vragenlijst enquête beroepsgroep

<p>Bent u als archeoloog afgestudeerd?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee
<p>Waar heeft u uw opleiding tot archeoloog afgerond?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Universiteit Leiden <input type="checkbox"/> Rijksuniversiteit Groningen <input type="checkbox"/> Universiteit van Amsterdam <input type="checkbox"/> Universiteit Utrecht <input type="checkbox"/> Vrije Universiteit Amsterdam <input type="checkbox"/> Radboud Universiteit Nijmegen <input type="checkbox"/> An- ders:.....
<p>In welk jaar bent u afgestudeerd?</p> <p>xxxx</p>
<p>Van welke beroepsvereniging bent u lid? [meerdere antwoorden mogelijk]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA) <input type="checkbox"/> Anders, namelijk <input type="checkbox"/> Geen
<p>Bij welke belangenorganisatie is het bedrijf of instelling waar u werkt aangesloten? [meerdere antwoorden mogelijk]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> De Nederlandse Vereniging van Archeologische Opgravingsbedrijven (NVAO) <input type="checkbox"/> Vereniging van Ondernemers in Archeologie (VOiA) <input type="checkbox"/> Convent van gemeente-archeologen (CGA) <input type="checkbox"/> Anders, namelijk <input type="checkbox"/> Geen

Hoeveel jaar bent u in de archeologie werkzaam?				
xx				
Werkt u voltijd of deeltijd?				
<input type="checkbox"/> Voltijd <input type="checkbox"/> Deeltijd <input type="checkbox"/> Ik werk niet (meer)				
Hoeveel uren werkt u in totaal per week, overuren en onbetaalde uren niet meegerekend?				
xx				
Op welke wijze bent u momenteel in de archeologie werkzaam en hoe was dat 5, 10 en 15 jaar geleden? [meerdere antwoorden mogelijk]				
	situatie nu	5 jaar gele-	10 jaar gele-	15 jaar gele-
		den	den	den
Zelfstandig (freelance)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Detachering op uitzendbasis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dienstverband bij een gemeente of regio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dienstverband bij een provincie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dienstverband bij de rijksoverheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dienstverband/partner bij een adviesbedrijf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dienstverband/partner bij een bedrijf met opgravingsvergunning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In universitair dienstverband	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anders*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
* verdere toelichting				
Anders, namelijk :				
.....				
.....				
De archeologische beroepsuitoefening omvat diverse werkzaamheden. Hoe is uw arbeidstijd momenteel verdeeld over de volgende taken (in %)?				
Advisering en beleid				X

Bureauonderzoek	X
Veldwerk	X
Specialistisch onderzoek	X
Presentatie (waaronder museale activiteiten)	X
Academisch onderzoek en onderwijs	X
Anders*	X
* verdere toelichting	
Anders, namelijk :	
Wat is de meest passende typering voor uw beroepsuitoefening in de archeologie?	
<input type="checkbox"/> Onderzoeker <input type="checkbox"/> Adviseur <input type="checkbox"/> Ondernemer <input type="checkbox"/> Opdrachtgever <input type="checkbox"/> Ambtelijk ondersteuner <input type="checkbox"/> Wetenschapper	
Denkt u dat u de komende vijf jaar op dezelfde wijze uw beroep zult uitoefenen?	
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Misschien <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Weet niet	
Sluit de kennis en expertise van de beroepsgroep voldoende aan bij de huidige opgaven en praktijkkeisen?	
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Weet niet	
Kunt u aangeven in welke opzicht de expertise van de beroepsgroep onvoldoende aansluit bij de actuele opgaven en eisen?	
.....	

.....
.

Doet u archeologische werkzaamheden voor externe opdrachtgevers?

Ja
 Nee

Wie zijn uw opdrachtgevers en hoe was die verhouding 5, 10 en 15 jaar geleden (in %) ?

	Nu	5 jaar geleden	10 jaar geleden	15 jaar geleden
Gemeenten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Provincies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Projectontwikkelaars	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Particuliere eigenaren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agrariërs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anders*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*** verdere toelichting**
Anders, namelijk :
.....

Als u in opdracht werkt (extern of intern): hebben opdrachtgevers inhoudelijke verwachtingen ten aanzien van het geleverde eindproduct?

Ja, vaak
 Zelden of nooit
 Nee
 Weet niet
 Niet van toepassing

De kwaliteit van het opdrachtgeverschap staat vaak ter discussie. Waar liggen in uw ogen de zwakke punten? [meerdere antwoorden mogelijk]

Kwaliteit van de uitvraag (pve's)
 Kwaliteit van het aanbestedingsproces
 Marktkennis bij de selectie van bedrijven
 Toezicht op de uitvoering
 Kennis en expertise op het gebied van archeologie
 Weinig belang bij of interesse voor archeologie
 Er zijn geen zwakke punten
 Weet niet

<p>Welke ondersteuning is volgens u het meest doeltreffend en gewenst voor goed opdrachtgeverschap?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Eigen archeologische capaciteit <input type="checkbox"/> Externe archeologische ondersteuning (markt of steunpunten) <input type="checkbox"/> Algemene ondersteuning door inkoopdeskundigen <input type="checkbox"/> Anders, name- lijk..... 											
<p>De bescherming van archeologische waarden is na Malta meer verankerd geraakt in de gemeentelijke praktijk van de ruimtelijke ordening. Is daarmee een betere bescherming van het archeologisch bodemarchief (in situ dan wel ex situ) bereikt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Weet niet <input type="checkbox"/> Anders, name- lijk..... 											
<p>Na een archeologisch vooronderzoek blijkt bij een grootschalige planvorming een hoge archeologische verwachting. Hoe schat u de kansen in voor het verdere verloop van het proces? (in %)</p> <table border="0"> <tr> <td>Er vindt behoud in situ plaats door aanpassingen van de ontwikkelingen op de locatie</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Er vindt behoud in situ plaats door een andere locatie te kiezen</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Na opgraving en behoud ex situ vindt de ontwikkeling doorgang</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Weet niet</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Anders*</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> </table> <p>* verdere toelichting</p> <p>Anders, namelijk :</p>		Er vindt behoud in situ plaats door aanpassingen van de ontwikkelingen op de locatie	X	Er vindt behoud in situ plaats door een andere locatie te kiezen	X	Na opgraving en behoud ex situ vindt de ontwikkeling doorgang	X	Weet niet	X	Anders*	X
Er vindt behoud in situ plaats door aanpassingen van de ontwikkelingen op de locatie	X										
Er vindt behoud in situ plaats door een andere locatie te kiezen	X										
Na opgraving en behoud ex situ vindt de ontwikkeling doorgang	X										
Weet niet	X										
Anders*	X										
<p>Na een archeologisch vooronderzoek blijkt bij een kleinschalige bodemingreep een hoge archeologische verwachting. Hoe schat u de kansen in voor het verdere verloop van het proces? (in %)</p> <table border="0"> <tr> <td>Er vindt behoud in situ plaats door aanpassingen van de bodemingreep</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Er vindt behoud in situ plaats door een andere locatie te kiezen</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Na opgraving en behoud ex situ vindt de bodemingreep doorgang</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Weet niet</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> <tr> <td>Anders*</td> <td style="text-align: right;">X</td> </tr> </table>		Er vindt behoud in situ plaats door aanpassingen van de bodemingreep	X	Er vindt behoud in situ plaats door een andere locatie te kiezen	X	Na opgraving en behoud ex situ vindt de bodemingreep doorgang	X	Weet niet	X	Anders*	X
Er vindt behoud in situ plaats door aanpassingen van de bodemingreep	X										
Er vindt behoud in situ plaats door een andere locatie te kiezen	X										
Na opgraving en behoud ex situ vindt de bodemingreep doorgang	X										
Weet niet	X										
Anders*	X										

*** verdere toelichting**

Anders, namelijk :

.....
.....**Verschildt de gekozen aanpak voor behoud - bij verder gelijkblijvende omstandigheden-tussen gemeenten?**

- Ja, er zijn grote verschillen
- Ja, in beperkte mate
- Nee, er zijn geen verschillen tussen gemeenten
- Weet niet
- Anders, name-
lijk.....

**De archeologische waarden worden in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening beschermd. Maken de gemeenten in de praktijk verschillende keuzen in de mate van (juri-
dische) bescherming?**

- Ja, zeer verschillend
- Ja, in beperkte mate
- Nee, nauwelijks verschillend
- Weet niet
- Anders, name-
lijk.....

Is in gemeenten met een eigen archeologische dienst de bescherming van archeologische waarden beter geregeld dan in gemeenten zonder eigen archeologische capaciteit?

- Ja, over het geheel genomen wel
- Nee, ik zie weinig verschil
- Weet niet
- Anders, name-
lijk.....

**Hebben gemeenten met eigen opgravingsvergunning een betere bescherming van archeo-
logische waarden dan gemeenten die marktpartijen inschakelen?**

- Ja, over het geheel genomen wel
- Nee, ik zie weinig verschil
- Weet niet
- Anders, name-
lijk.....

Ziet u knelpunten op de volgende gebieden als het gaat om lokaal archeologiebeleid?

	Ja	Nee	Weet niet
De vertaling van archeologiebeleid in bestemmingsplannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kwaliteit van beschikbaar kaartmateriaal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het maatschappelijke rendement van archeologie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Marktkennis en kwaliteit van lokaal opdrachtgeverschap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De primaire verantwoordelijkheid voor de archeologische monumentenzorg ligt bij de gemeenten. Het bodemarchief houdt zich echter niet aan de toevallige gemeentegrenzen. Wie is volgens u verantwoordelijk om de samenhang in lokale beleidsinitiatieven te bewaken in een meer regionaal archeologiebeleid?

- Dat zijn de gezamenlijke gemeenten zelf in regioverband
- Dat is een taak van de provincie
- Dat is een rijkstaak
- Dat is een blinde vlek in het huidige archeologiebestel
- Weet niet
- Anders, namelijk.....

De huidige bescherming van archeologische waarden berust op het principe 'de verstoorder betaalt'. Is daarmee een betere bescherming en een beter behoud van het archeologisch erfgoed mogelijk geworden?

- Ja
- Nee
- Weet niet

Het financiële kader voor het archeologiebeleid kent verschillende uitvoeringsregels. Ligen er volgens u knelpunten op de volgende gebieden?

	J a	Ne e	Weet niet
Drempelbedragen of kostenplafonds voor projectgebonden kosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De tegemoetkoming van de gemeente en de provincie (de zogeheten nadeelcompensatie)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De uitvoering van de schadevergoedingsregelingen door het rijk (excessieve kostenregeling en regeling voor beschermde monumenten)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geen onderscheid naar draagkracht van verstoorder of van gemeenten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geen onderscheid naar typen verstoorder/grondgebruik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geen inzicht in mogelijkheden voor afwenteling van projectgebonden kosten voor de verstoorder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De hoogte van de bestuurslastenvergoeding voor gemeenten en provincies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Met de invoering van de Wet op de archeologische monumentenzorg heeft de professionele marktsector in de archeologie een wettelijke basis gekregen. Heeft deze gereguleerde marktwerking geleid tot een betere kostenbeheersing en meer innovaties?

- Ja
- Nee
- Weet niet

In de toegepaste archeologie zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om de kwaliteit te reguleren. Welke van de toegepaste kwaliteitsinstrumenten vindt u in dit opzicht meer of minder doeltreffend? [waarderen op een 3-puntschaal; 1=niet doeltreffend;3=wel doeltreffend]

	1	2	3	Weet niet
De Nationale Onderzoeksagenda voor archeologie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De KNA-richtlijnen in de archeologie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het systeem van vergunningverlening voor opgravingsbedrijven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Toezicht en handhaving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

De infrastructuur omvat de zaken en instanties die te maken hebben met de beschrijving, presentatie en archivering van archeologische materiaal. Kunt u aangeven in welke mate de onderstaande elementen van de infrastructuur door de genomen wettelijke maatregelen zijn versterkt? [waarderen op een 5-puntschaal; 1=helemaal niet versterkt; 5=zeer versterkt]

	1	2	3	4	5	Weet niet
Het publieksbereik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De wetenschappelijke verwerking van onderzoeksresultaten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De ontsluiting en opnamecapaciteit van depots	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De relatie tussen 'Malta-archeologie' en academische archeologie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De positie van universiteiten bij opgravingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De aansluiting van de opleidingen op de beroepspraktijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De verantwoorde inschakeling van amateurarcheologen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De fysieke bescherming van het bodemarchief	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hieronder staan opvattingen over het vakgebied en over de professie archeologie weergegeven. Wilt u aangeven in hoeverre u het met de beweringen eens of oneens bent?

Oneens	Eens			Geen mening
1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1. De positie van de archeologie is in Nederland na Malta versterkt	-	-	-	-	-
2. De meeste gemeenten hebben de beschikking over voldoende archeologische expertise om inhoud te geven aan hun rol als opdrachtgever	-	-	-	-	-
3. Behoud in situ is het beleid, maar de praktijk is opgraven en behoud ex situ	-	-	-	-	-
4. Een goede gemeentelijke verwachtingenkaart maakt veel bureau-onderzoek overbodig	-	-	-	-	-
5. Archeologisch onderzoek komt te laat in de planvorming wanneer locatiekeuzen al zijn gemaakt	-	-	-	-	-
6. In het dichtbevolkte en dichtbebouwde Nederland is behoud in situ geen reële optie	-	-	-	-	-
7. De archeologische productie krijgt te weinig wetenschappelijk en maatschappelijk vervolg in de vorm van synthetiserend onderzoek	-	-	-	-	-
8. De archeologische bedrijfstak zou gediend zijn met een beroepsregister	-	-	-	-	-
9. Het archeologisch bestel staat nog in de kinderschoenen	-	-	-	-	-
10. Het maatschappelijk draagvlak van de archeologie moet worden vergroot door archeologische kennis onder een breder publiek te verspreiden	-	-	-	-	-
11. Er moeten scherpe selectiecriteria worden gesteld bij het doen van archeologisch onderzoek, opgravingen en conservering	-	-	-	-	-

Wanneer u over de werking van het archeologische bestel nog aanvullingen in de sfeer van knelpunten, oorzaken en mogelijke verbeteringen aan de orde wilt stellen, dan kunt u dat hieronder doen.

Knelpunten: :

.....
.....

Oorzaken tekortkomingen: :

.....
.....

Gewenste veranderingen/verbeteringen: :

.....
.....

Bent u een man of vrouw?

- Man
- Vrouw

Wat is uw leeftijd?

Xx

Wanneer u hieronder uw mailadres noteert wil dat zeggen dat u RIGO toestemming geeft voor de digitale toezending van de resultaten van deze peiling.

Emailadres:.....

nr	Naam gemeente	Profielnaam plus datum	Type	IKAW kaartresultaat?	Ext. eigen kaart of kaart van provincie?	Onderzoek in planproces gedaan?
50	Houten	Uit Kruisboog VMBO school, vastgesteld 2014-02-25	ontwikkeling van een VMBO-school in voorzie	nvt	door vestiging opgestelde kaart	nee, laag tot geen verwachting gebied
51	Kapelle	Zee Buitengebied, vastgesteld 2009-12-15	buitengebied	soms zeer hoog	AMK Zeeland	bureauonderzoek
52	Lelystad	Fl Bg, Lelystad, vastgesteld - 2010-02-16	buitengebied	in het noorden van het gebied - hoge t	Arch. Monumentenzorg in Lelystad	onderzoek is no oorzakelijk in deze gebieden
53	Leusden	Uit Buitengebied 2009 - onheropspijk, 2011-12-02	buitengebied	middelhoog	AMK	bureauonderzoek
54	Lochem	Lochem buitengebied	buitengebied	nvt	ja	op kaart gkeken
55	Middelburg	Dre Buitengebied, vastgesteld 2009-09-03	buitengebied	onduidelijk	Arch. verwachtings- en beleidsadvieskaart Walcheren	op kaart gkeken
56	Midden-Drenthe	Zee Buitengebied midden-drenthe - onterp, 2014-01-28	buitengebied	middelhoog tot zeer hoog	gemeentelijke Arch. verwachtingskaart	in het nabijge verleden
57	Middel-Drenthe	Dre Buitengebied midden-drenthe - onterp, 2014-01-28	buitengebied	nvt	monumentenkaart Gemeente Midden-Drenthe	op kaart gkeken
58	Nieuw-Amstel	Fl Landelijk gebied 2004 - vastgesteld, 2008-01-11	broekgebied	nvt	AMK	op kaart gkeken
59	Nieuw-Weerter	Fl Landelijk gebied 2004 - vastgesteld, 2008-01-11	broekgebied	nvt	AMK kaart van Limburg	nee
60	Nuth	Lim Kleine kernen, vastgesteld - 5-12-2009	broekgebied	hoog teffens	Arch. waardenkaart van de RACM	noog niet, als er verbouwd gaat worden dan verplicht sleuve
61	Nuth	Lim kern Nuth, vastgesteld 2009-12-05	actuele en en samenroegen van bestemm	nvt	AMK, gemeentekaart	bureauonderzoek
62	Oldambok	Gel Buitengebied 2007 - vastgesteld 2009-12-15	buitengebied	soms hoog	ja	bureauonderzoek
63	Opsterland	Fl B. plan ge medij, rondweg - de leijen 19 e.o. - vastig 2009-09-04	weg aanleg	nvt	Frise Arch. Monumentenkaart (FAMKE)	op kaart gkeken
64	Opsterland	Fl B. plan beekdalhoeve koningsleij, vast 2011-01-10	natuurgebied	nee	veeldo onderzoek do of bureau	veeldo onderzoek do of bureau
65	Oss	NB B. plan zuid-oss 2010	oas woningbouw	nee	nee	nee
66	Pieterker-Noordop	ZH Oostelijke randweg, onheropspijk - 2010-02-04	randweg	laag tot middelhoog	Cultuurhistorische Ho of d structuur van Zuid-Holland	noog niet
67	Provincie Friesland	Fl Oostvaarderswold - vastgesteld 2010-12-02	groen blauwe zone	nvt	Arch. verwachtingenkaart	ja, veelvuldig
68	Provincie Friesland	Fl Inpassingsplan de centrale as, vastgesteld 2010-06-30	aanleg weg	delen hoog	Arch. verwachtingenkaart	bureau + veldonderzoek
69	Provincie Gelderland	Gel Inpassingsplan rondweg n343 zurphen - efdde - onher 2011-01-19	bebouwing	onduidelijk	waarschijnlijk wel, doo RAAP	bureauonderzoek + veldonderzoek
70	Provincie Limburg	Lim Buitening parkstad - vastgesteld 2010-10-08	bebouwing	soms hoog	onduidelijk	bureauonderzoek
71	Purmerend	NH B. plan de gors e.o.	woonwijk	nvt	Arch. beleids- en advieskaart	nee
72	Rien	Uit Buitengebied tenmerden - vastgesteld 2009-01-27	bebouwing	hoog	onduidelijk	bureau-weldonderzoek
73	Rooden	Uit Buitengebied het boom - vastgesteld 2010-01-01	buitengebied	hoog	onduidelijk	bureauonderzoek
74	Roozendaal	ZH Buitengebied, vastgesteld 2008-11-06	buitengebied	hoog	AMK Noord-Brabant	bureauonderzoek
75	Roozendaal	NB Kroonv. onheropspijk - 8-9-2009	voonwijk	hoog	AMK Noord-Brabant	aanbevelen
76	s-Gravenhage	Zui Wateringsveld - zuid vastgesteld - 17-9-2009	vinexlocatie	van laag tot middelhoog tot hoog	Arch. Waarden- en Verwachtingenkaart van de gemeent	niet no oorzakelijk (Karterend onderzoek f)
77	Sleedrecht	Zui Die diehoek, vastgesteld - 2011-12-06	uitleg	nvt	FAMKE	bureauonderzoek, verricht
78	Sneek	Fl sneek stadsfenne-pasveer, vastgesteld 2010-11-30	actuele eifing bestemmingsplan woenwijken Sit	nvt	AMK	4 locaties - bureauonderzoek plus veldonderzoek
79	Stadskanaal	Gro Onstwedde, altevver en mus sel vastgesteld - 3-3-2010	bestemmingsplan kernen	nvt	gemeentelijke Arch. beleidskaart/AMK	bureauonderzoek
80	Stein	Lim Buitengebied 2009 - vastgesteld 2010-12-16	buitengebied	nvt	AMK Zeeland	nee
81	Terneuzen	Zee Buitengebied, op edgekeur, 28-4-2010	buitengebied	nvt	AMK	bureauonderzoek
82	Veere	Zee Kom westkapelle - vastgesteld 2010-08-18	kom	7 locaties - veelal zeer laag tot laag	AMK	bureauonderzoek
83	Venlo	Lim Kern hout-berick, vastgesteld - 2010-03-25	actuele aie kern Hout-Berick	nvt	Arch. advies- en beleidskaart, deel kent zeer hoge wa	op 2 ontwikkellocaties met hoge verwachting is nader (arc
84	Venlo	Lim Venlo-Oost, vastgesteld 2010-06-23	actuele aie bestemmingsplan	nvt	Arch. beleidskaart Venb	nee
85	Vlissingen	Zee Binnenstad, onheropspijk 2010-10-01	actuele aie bestemmingsplan	middelhoog te hoge verwachting wa	nvt	ja, veldonderzoek
86	Wageningen	Gel de warands, vastgesteld 2010-06-28	actuele aie bestemmingsplan binnenstad	nvt	nvt	nee
87	Wageningen	Zui Vitawijken, vastgesteld 2010-06-28	actuele aie bestemmingsplan	nvt	Arch. beleidskaart provincie	bureauonderzoek
88	Wassenaar	Zui Oostduinen - vastgesteld 2010-05-11	landelijk gebied	soms zeer hoog	CHS-kaart Arch. waarden	bureauonderzoek en inventariserend veldonderzoek
89	Wierden	Lim Oostduinen - vastgesteld 2010-05-11	landelijk gebied	hoog	nvt	nee
90	Wierden	Lim Oostduinen - vastgesteld 2010-05-11	landelijk gebied	hoog	nvt	nee
91	Wierden	Lim Oostduinen - vastgesteld 2010-05-11	landelijk gebied	hoog	nvt	nee
92	Wierden	NH Buitengebied, vastgesteld 2010-12-16	buitengebied	nvt	Cultuurhistorische Waardenkaart Noord-Holland	nee, niet zinvol, bodem al dusdangy verstoord
93	Wierden	Dre Het hollentse emster - 25-12-011 - vastgesteld	ontwikkeling landschaps gebied recreatie	middelhoog	onduidelijk	bureauonderzoek
94	Wierden	ove B. plan buitengebied 2009 - vastgesteld 2010-01-12	actuele aie kern Middenmeer	soms hoge verwachting	Cultuurhistorische Waardenkaart Noord-Holland	nee
95	Woensdrecht	NH Nijmro 0463, middenmeerwm-0002, vastgesteld - 2009-09-24	actuele aie kern Middenmeer	nvt	nvt	bureauonderzoek
96	Woensdrecht	NH Actualisatie B. plan buitengebied vastgesteld 2011-02-17	buitengebied	soms hoge verwachting	gemeentelijke Arch. verwachtings- en beleidsadvieska	nee, want bestemmingsplan is consvnevend van aard
97	Wunsdrecht	Uit Buitengebied 2010, vastgesteld 2010-09-23	buitengebied	nvt	Frise Arch. Monumentenkaart Extra	nee, slechts aanbevelen (karterend onderzoek 2) in de b
98	Zandvoort	NH riegeweg 6 te pinglum, vastgesteld 2010-09-27	ruimtelijke ontwikkeling agrarisch bedrijf	nvt	Cultuurhistorische Waardenkaart	nee
99	Zandvoort	NH strand en duin	strand en duin	nvt	nvt	nee

nr	Naam gemeente	Prov	planaam plus datum	gebied met archeologisch voorschrijven:	bestemming "archeologisch wa
1	Aalten	Gel	Kern Izerio 2010, vastgesteld - 2010-10-9	veelal niet	ja
2	Abcoude	Utr	B plan buitengebied - vastgesteld 2009-02-17	neh	ja
3	Almere	Fl	Centrum almere haven, onherroepelijk - 2007-01-24	nog onbekend	ja
4	Amsterdam	NH	Oostelijke eilanden - vastgesteld 2010-07-01	ja, deels	ja
6	Asten	NB	Woonwijken asten - vastgesteld 2009-02-05	ja	ja, dubbelbestemming
7	Bedum	Gro	Buitengebied - vastgesteld 2009-02-07	ja, ten dele	ja, dubbelbestemming
8	Bergen op Zoom	NB	Kern halstemp, onherroepelijk - 2010-11-17	nog onbekend	evt dubbelbestemming
9	Beuningen	Gel	Drenth, deengebied 9 (2010), vastgesteld 2010-07-13	nee	nee
10	Beveland	Zee	Bboxwde Kom Kampenland 2004 - onherroepelijk 2007-02-14	nee	nee
11	Bladé	NB	B plan buitengebied 2010, vastgesteld 2010-02-22	ja	ja, dubbelbestemming
12	Bodegraven	Zui	B plan moskæ noordzijde - vastgesteld 2010-09-30	nee	nee
13	Borger-Odoorn	Dre	landp, ed Seubers, vastgesteld 2010-03-02	nee	nee
14	Borsele	Zee	Verduubeling westerschaldetunelweg - onherroepelijk 2010-07-13	niet echt	nee
15	Bosmeer	NB	B pöbskbgerstr 6a	nee	nee
16	Brielle	Zui	B plan fregat	nee	nee
17	Brunssum	Lim	Sportpark in de struiken, vastgesteld - 07-2009	nee	nee
18	Bunsschoten	Utr	Bunshoten zuid - eemlandia - onherroepelijk 2007-10-3	ja	ja
19	Buren	Gel	B plan buitengebied buren, vastgesteld - 2009-09-29	ja, deels	ja, dubbelbestemming
20	Bussum	Noo	Zuidwest - vastgesteld 2010-04-29	ja	ja
21	Coevorden	Dre	B plan de kiel, vastgesteld 2010-06-24	waarschijnlijk	ja, mede bestemd voor
22	De Bilt	Utr	B plan groenekan 2009, vastgesteld 2010-09-30 - 30-9-2010	nee	nee
23	De Wolden	Dre	bedrijfterrain Hoge Akkers 2008, vastgesteld 2009-02-10	nee	nee
24	Deilzijl	Gro	Farmsum-duurswoldaan 2a, vastgesteld 2010-01-27	ja, hoge waarde	dubbelbestemming toegekent
25	Deilzijl	Gro	Deilzijl-kern noord - onherroepelijk 2010-08-09	nee	nee
26	Den Helder	NH	Julianadorp zuid-oost 2010, vastgesteld - 4-10-2010	nee	nee
27	Dinkeland	Ove	B plan buitengebied 2010 - vastgesteld 2010-02-08	ja, deels	ja, dubbelbestemming
28	Dongeradeel	Fl	B plan de arpen - onherroepelijk 2010-06-25	ja, deels	ja
29	Dooten	Fl	golf residentie, onherroepelijk 2009-02-24	ja, een deel van het gebied	ja, dubbelbestemming voor een deel val
30	Dooten	Fl	B plan allerveld - vastgesteld 2009-02-07	ja, delen met hoge verwaas	ja, dubbelbestemming
31	Eensmond	Gro	B plan buitengebied, vastgesteld 2010-02-07	ja	dubbelbestemming
32	Eensmond	Gro	Vierium centrum - vastgesteld 2010-05-20	ja, zeer hoog	ja
33	Eijsden/Margraten	Lim	Buitengebied margraten 2009 - vastgesteld 2010-02-14	ja, deels	ja
34	Frankeradeel	Fl	B plan traneker - oost en schalsumplan, goedgekeurd 2010-06-23	kantier onderzoek t bijing nvt	nee
35	gnNoorboosolder	Fl	Emmeloord, tussen gracht en vaarten, vastgesteld - 2010-01-27	nog onbekend	eventueel
36	Geiner-Bakel	NB	Stedelijke gebieden, herziening oktober 2010, vastgesteld 2010-12-15	nog onbekend	eventueel
37	Goes	Zee	Rieho ek, onherroepelijk - 2009-02-09	nee (slechts een verdwaalde vuursteen)	nee
38	Goes	Zee	Het gers - onherroepelijk 2010-06-10 -	ja	ja
39	Gouda	Zui	Plaswijk - onherroepelijk 2010-09-09	middelhoë verwachtingq	niet zeker
40	Groesbeek	Gel	Dekkerswold 2010 - vastgesteld 2010-09-30	ja, deels	ja
41	Groningen	Gro	Korrewegwijk-de hoogte 2009 - onherroepelijk 2010-02-31	aantal	ja
42	Harlingen	Fl	B plan harlingen - oostpoort - vastgesteld 2010-02-05	nee	nee
43	Helmond	ove	Buitengebied - vastgesteld 2009-04-20	ja, deels	ja
44	Helmond	NB	rifjelberg	nee	nee
45	Hengelo	Ove	Buitengebied - vastgesteld 2010-06-21	ja, deels	ja
46	het Bilt	Fl	B plan buitengebied - vastgesteld 2010-05-12	ja, ten dele	ja, dubbelbestemming
47	Hooerveen	Dre	Buitengebied noord, deelplan wijsbersche hoogte 2010 - onh 2010-07-29	neh	nee
48	Hooft-Sappemeer	Gro	B plan buitengebied - vastgesteld 2010-08-23	ja	ja
49	Hooim	NH	Blauwe berg, onherroepelijk - 6-10-2009	niet meer	nee

nr	Naam gemeente	Prov	plannaam plus datum	gebied met archeologisch voorschrijven: bi	bestemming "archeologisch wa
50	Houten	Utr	Kruisboog VMBO school, vastgesteld 2010-02-25	nvt	nee
51	Kapelle	Zee	Buitengebied - vastgesteld 2009-02-15	ja	ja
52	Lelystad	Fle	Bo. lelystad, vastgesteld - 2010-02-16	ja	ja, mede bestemd voor
53	Leusden	Utr	Buitengebied 2009 - o nherroepelijk 2010-02-02	ja	ja
54	Lochem	Gel	Lochem buitengebied	ja	ja
55	Meppel	Dre	Buitengebied - vastgesteld 2009-09-03	ja	ja, dubbelbestemming
56	Middelburg	Zee	Buitengebied - vastgesteld - 28-5-2009	ja	ja
57	Midden-Drenthe	Dre	Buitengebied midden-drenthe - ontwerp 2010-01-28	ja	ja, delen
58	Montfoort	Dre	B plan woonwijken - vastgesteld 2010-01-31	ja	ja
59	Noordoost polder	Fle	Landelijk gebied 2004 - o nherroepelijk 2008-01-11	nee	ja, aantal
60	Nuth	Lim	Kleine kernen, vastgesteld - 5-12-2009	nvt	ja, diverse deelgebieden
61	Nuth	Lim	Kern Nuth, vastgesteld 2009-02-05	nvt	ja, aantal deelgebieden
62	Oudebroek	Gel	Buitengebied 2007 - vastgesteld 2009-02-15	nee	nee
63	Opsterland	Fri	B plan gebied horev koningsdep - de leijen 13 e.o. - vastig 2009-09-04	nvt	nee
64	Opsterland	Fri	B plan beekdohorev koningsdep - vast 2010-01-10	nee	nee
65	Oss	NB	B plan zuid-oss 2010	nee	nee
66	Pijnacker-Nootdorp	ZH	Oostelijke randweg, onherroepelijk - 2010-02-04	nog onbekend	nee
67	Provincie Flevoland	Fle	Oostvaarderswold - vastgesteld 2010-02-02	sichts een klein deel	nee
68	Provincie Friesland	Fri	Inpassingsplan de centrale as, vastgesteld 2010-06-30	ja	ja, dubbelbestemming
69	Provincie Gelderland	Gel	Inpassingsplan rondweg r348 zuphen - eefde - onher 2010-01-19	zaker, deels	ja, ex situ
70	Provincie Limburg	Lim	Buitening parkstad - vastgesteld 2010-01-08	ja	ja
71	Purmerend	NH	B plan de gors e.o.	klein deeltje	ja
72	Rhenen	Utr	Bedrijventerrein rimmerden - vastgesteld 2009-01-27	ja	ja, maar veelal o pgegraven in overleg m
73	Roerdalen	Lim	Buitengebied, het loom - vastgesteld 2010-07-01	ja	ja
74	Roermond	Lim	Zuidelijke stastrand, onherroepelijk 2008-11-06	ja	nee
75	Roosendaal	NB	Kroeven, onherroepelijk - 8-5-2009	nog onbekend	ja
76	s-Gravenhage	Zui	Wateringsveld - zuid, vastgesteld - 17-9-2009	ja, deelgebiedes	ja, uitgangspunt is dat waardevol gebied be
77	Sliedrecht	Zui	De driehoek, vastgesteld - 2010-02-06	ja, een deeltje van het gebied	ja, deelgebiedes
78	Sneek	Fri	Sneek stadstompaasveer, vastgesteld 2010-11-30	ja, op 1 al bestaand monumentaal gebied	ja, dubbelbestemming voor het kleine w
79	Stadskanaal	Gro	Onstwedde, alweer en musiel, vastgesteld - 3-3-2010	bij 1 locatie	ja, op 1 al bestaand monumentaal gebied
80	Stein	Lim	Buitengebied 2009 - vastgesteld 2010-02-16	ja, deels	ja
81	Terneuzen	Zee	Buitengebied, goedijkleur - 28-4-2010	beetje	ja, mede bestemming
82	Veere	Zee	Kern noord-bierick, vastgesteld - 2010-03-25	ja, deels	ja
83	Venlo	Lim	Venlo-Oost, vastgesteld 2010-06-23	ja	dubbelbestemming, bij plaatsen met ho
84	Venlo	Lim	de warande, vastgesteld 2010-06-28	ja, een aantal deelgebieden	ja, dubbelbestemming
85	Wieringen	zee	binnenstad o nherroepelijk 2010-01-01	ja, 2 ontwikkellocaties	ja, dubbelbestemming
86	Wageningen	Gel	Villawijken, vastgesteld 2010-05-17	ja	nee, gebied was dusdanig v nvt
87	Wassenaar	Zui	Oostduinen - vastgesteld 2009-06-11	ja	ja, dubbelbestemming
88	Wassenaar	Zui	brede schoo lmoesel, vastgesteld - 14-7-2010	ja	ja
89	Weert	Lim	Pruikesweg 16, vastgesteld 2009-06-10	nee, bodem verstoort	nee
90	Weert	Lim	brede schoo lmoesel, vastgesteld 2010-02-16	nvt	nvt
91	Wervershoof	NH	buitengebied, vastgesteld 2010-02-16	ja, diverse deelgebieden	ja, dubbelbestemming
92	Westerveld	Dre	Het holten te eemster - 25-12-2011 - vastgesteld	niet meer	nee
93	Wierden	ove	B plan buitengebied 2009 - vastgesteld 2010-01-12	ja, deels	ja
94	Wieringermeer	NH	Niimro 0463 middenmeer w-0002, vastgesteld - 2009-09-24	nee	nee
95	Woensdrecht	NH	A actualisatie B plan buitengebied - vastgesteld 2010-02-17	ja, deels	ja
96	Woudenberg	Utr	buitengebied 2010, vastgesteld 2010-09-23	ja, verscheidene gebieden	ja, een aantal dubbelbestemmingen
97	Wunseradiel	Fri	riegeweg 6 te pinjum, vastgesteld 2010-09-27	waarschijnlijk is grond nvt	nee
98	Zandvoort	NH	strand en duin	ja, delen	ja

B: MER (en PlanMER)

Plan naam	locatie	jaar	Type
MER Huissensche Waarden	Lingewaard	2008	zandwinning natuur en veiligheid
1e Fase MER Rijnland Route	regio Holland Rijnland	2010	Trace
Milieu-effectrapport Gasopslag Bergermeer Archeologische rapporten Oranjewoud 2008/112. Oplegnotitie archeologische effectenrapportage in het kader van de geplande realisatie van "Gasopslag	Alkmaar	2010	Gasopslag
N629 Dongen-Oosterhout	dongen - Oosterhout	2009	Trace
PLANMER Buitengebied Bronckhorst	Bronckhorst	2010	Buitengebied
Planmer structuurvisie 2030	Nieuwegein	2011	Structuurvisie
Planmer Oisterwijk buitengebied	Oisterwijk	2010	Buitengebied
Milieu Effect Rapport Golfbaan Cromvoirt	Vucht	2009	Golfbaan
OTB/MER Verdubbeling N33 Archeologische en cultuurhistorische waarden en verwachtingen in het kader van de verdubbeling	Rijkswaterstaat Noord-Nederland	2011	Infra

Bijlage 8

Vragenlijst provincies

ONDERZOEK EVALUATIE WET OP DE ARCHEOLOGISCHE MONUMENTENZORG

VRAGENLIJST PROVINCIE

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit interview. Er zullen zeven onderwerpen aan bod komen. Een deel van de informatie is uiteraard in de verschillende beleidsdocumenten opgenomen zoals wij van u hebben ontvangen. Tijdens het interview kunt u ook naar deze documenten verwijzen.

1. ARCHEOLOGIEBELEID PROVINCIE ALGEMEEN

Wij hebben van u de volgende beleidsdocumenten ontvangen:

- Xxx
- Xxx
- Xxx
- xxxxx

1. Zijn er naast deze documenten nog andere formele documenten welke van directe invloed zijn op de archeologie?

2. ONTGRONDINGSWET

1. Bevatten de provinciale ontgrondingenregelingen bepalingen voor de archeologie (zoals een verplichting tot een archeologisch rapportage, conform de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie)?

2. Is de eventuele verplichting tot archeologische rapportage gekoppeld aan een verwachtingenkaart?

3. Voldoet het ontgrondingenregime als instrument om het archeologiebelang in een vroegtijdig stadium van beslissingen over de ruimtelijke ordening mee te wegen?

3. VRIJSTELLING TOT EEN BEPAALD OPPERVLAK

Uw provincie hanteert volgens onze informatie een vrijstelling tot een bepaald oppervlak.

1. Tot welk oppervlak is dat? En is dat wellicht anders voor verschillende situaties of archeologische waarde niveaus?

-
-
2. Gaan er volgens u hierdoor archeologische terreinen van verschillende archeologische waarde niveaus verloren? Is er hierbij een onderscheid te maken tussen stads-/dorpskernen en buitengebied?
 3. Hoe verhoudt de problematiek van sluipende degradatie zich tot het bovenstaande?

4. OVERIG INSTRUMENTARIUM

1. Volgens onze informatie heeft uw provincie geen archeologische attentiegebieden aangewezen. Wat is hiervoor de belangrijkste reden?

Wij hebben reeds informatie in uw beleidsdocumenten gevonden met betrekking tot welk ander instrumentarium uw provincie gebruikt om archeologische waarden te beschermen en gemeenteweerschrijdend beleid te voeren. Toch willen wij graag voor de volledigheid een en ander met u doorlopen. We denken hierbij aan de volgende onderwerpen (mogelijke instrumenten):

2. Beschikt uw provincie over alternatieve kaarten naast de IKAW en AMK? Zo ja, welke?
3. Stimuleert uw provincie gemeenten in het ontwikkelen van een gemeentelijke archeologische kaart? Zo ja, hoe?
4. Zet uw provincie de provinciale archeologische dienst / Archeoloog in ten behoeve van (enkele) gemeenten?
5. Stimuleert uw provincie de participatie van amateurarcheologen? Zo ja, hoe?
6. Welke bestuurlijke afspraken zijn er binnen uw provincie met gemeenten gemaakt met betrekking tot het archeologiebeleid?
7. Hoe verloopt de communicatie met gemeenten hierover?
8. Zijn er nog andere instrumentaria die uw provincie gebruikt om archeologische waarden te beschermen en gemeenteweerschrijdend beleid te voeren? Zo ja, welke?

5. ARCHEOLOGISCHE DEPOTS

1. Welke gemeenten in de provincie hebben een eigen depot?
2. Zijn er ook gemeenten die een depotfunctie hebben gevraagd maar die door de provincie zijn geweigerd?
3. Welke criteria hanteert de provincie bij de toekenning van gemeentelijke depots?
4. In hoeverre zijn de depots toegankelijk voor onderzoekers of publieke tentoonstellingen?

6. KOSTEN VAN HET ARCHEOLOGIEBELEID

DEPOTS

1. Is er enig zicht op de provinciale uitgaven voor opslag (depots) ?

2. Zijn de provinciale uitgaven voor opslag hoger na de invoering van de Wamz?
(in de toekomst hoger?)

BELEID

1. Is er enig zicht op de provinciale jaarlijkse uitgaven voor uitvoering van het archeologiebeleid ? (euro of fte)
2. In hoeverre is de bestuurslastenvergoeding daar toereikend voor?
3. Zijn de provinciale beleidsuitgaven hoger na de invoering van de Wamz?

PROVINCIE ALS VERSTOORDER

1. Is er enig zicht op de jaarlijkse provinciale uitgaven als verstoorder? (aantal opgravingen / kosten)
2. In hoeverre heeft de provincie bijdragen excessieve kosten geleverd? Is een bedrag bekend?

7. GEVOLGEN VAN DE WAMZ TOT NU TOE (ENQUÊTE)

Naast een interview aangaande het provinciale archeologiebeleid willen wij u ook een aantal vragen stellen over de effecten van de inwerkingtreding van de wet.

1. De bescherming van archeologische waarden is na Malta meer verankerd geraakt in de gemeentelijke praktijk van de ruimtelijke ordening. Is daarmee een betere bescherming van archeologisch bodemarchief bereikt?

Er vindt meestal behoud in situ plaats door aanpassingen van de bouw op de locatie

Er vindt meestal behoud in situ plaats door een andere bouwlocatie te kiezen

Na opgraving en behoud ex situ vindt de bouw gewoon doorgang

Anders, namelijk _____

Weet niet

3. Verschilt de gekozen aanpak - bij verder gelijkblijvende omstandigheden - tussen gemeenten?

Ja, er zijn grote verschillen

Ja, in beperkte mate

Nee, er zijn geen verschillen tussen gemeenten

Anders, namelijk _____

Weet niet

4. De archeologische waarden worden in het kader van de Wet Ruimtelijke Ordening beschermd. Maken de gemeenten in de praktijk verschillende keuzen in de mate van (juridische) bescherming?

Ja, zeer verschillend

Nee, nauwelijks verschillend

Anders, namelijk _____

Weet niet

5. Is in gemeenten in uw provincie met eigen archeologen de bescherming van archeologische waarden beter geregeld dan in gemeenten zonder eigen archeologische capaciteit?

Ja, over het geheel genomen wel

Nee, ik zie weinig verschil

Anders, namelijk _____

Weet niet

6. Hebben traditionele gemeenten met eigen opgravingsvergunning een betere bescherming van archeologische waarden dan gemeenten die marktpartijen inschakelen?

Ja, over het geheel genomen wel

Nee, ik zie weinig verschil

Anders, namelijk _____

Weet niet

7. Welke knelpunten ziet u als het gaat om lokaal archeologiebeleid?

Uitwerking bestemmingsplannen

Kwaliteit kaartmateriaal

Aandacht en capaciteit voor archeologie

Marktkennis en kwaliteit opdrachtgever

Anders, namelijk _____

Zie geen knelpunten

Einde interview.

Bijlage 9

Beleidsdocumenten provincies

Overzicht ontvangen documenten

Groningen

- Cultuurnota 2009-2012
- Provinciaal Omgevingsplan (POP) 2009-2013

Friesland

- Nota Erfgoed 2010-2013
- Streekplan 2007
- Cultuurhistorische Kaart

Drenthe

- Cultuurhistorisch Kompas: Hoofdstructuur & beleidsvisie (2009)
- Concepthoofdstuk Archeologie Cultuurhistorisch Kompas (okt. 2010)
- Omgevingsvisie 2010 (met PS versie gewijzigde verordening 2011)
- Beleidsbrief provinciale archeologie Drenthe (2007)

Overijssel

- Nota Samen & Overijssel 2009-2012
- Omgevingsvisie 2009
- Leidraad vooroverleg ontwikkeling (multi)functionele ontgroningen Overijssel (2009)
- Standaardvoorschriften diepe winningen (feb 2011)
- Standaard considerans OW-vergunningen AWB-procedure (feb 2011)

Flevoland

- Op de maat van Flevoland - Cultuurnota 2009-2012
- Beleidsregel Archeologie en Ruimtelijke Ordening 2008
- Beleidskader voor het landelijk gebied (uit het Omgevingsplan Flevoland 2006)
- Verordening voor de fysieke leefomgeving (2007)
- Ontwerpinpassingsplan Regels 2010
- Ontwerpinpassingsplan Toelichting 2010
- Omgevingsplan Flevoland 2006

Gelderland

- Provinciaal Beleidskader Archeologie 2009-2012
- Aanvulling op het MER (n.a.v. Wamz) – 2008

Utrecht

- Cultuurnota 2009-2012
- Tussenevaluatie Cultuurnota (2010)
- "Malta in Utrecht"- Uitwerking van de provinciale archeologietaken (2007)
- Uitvoeringsprogramma Archeologie provincie Utrecht 2009-2011

Noord-Holland

- Leidraad Landschap en Cultuurhistorie (2010)
- Structuurvisie 2040 (2010)

Zuid-Holland

- Tussenbalans archeologie (incl. bijlage) (2010)
- Archeologie Zuid-Holland: Dat zit goed (2007)
- Cultuurhistorische Hoofdstructuur (2007)
- Nota Archeologie (2006)
- Provinciale Structuurvisie - Nota van beantwoording en wijziging
- Regioprofielen Cultuurhistorie Zuid-Holland
- Richtlijnen voor topgebieden Cultureel Erfgoed, Archeologie, Molem- en Landgoedbiotopen in Zuid-Holland

Zeeland

- Nota Archeologie 2006-2012
- Omgevingsplan Zeeland 2006-2012
- Provinciale Onderzoeksagenda Archeologie Zeeland 2009-2012
- Regeling Aanvullende Richtlijnen voor Archeologisch Onderzoek in de provincie Zeeland

Noord-Brabant

- Zorgen voor Archeologisch Erfgoed 2008-2011
- Verordening Ontgroningen 2008
- Uitwerking gebiedspaspoorten (als bijlage bij de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening Noord-Brabant)
- Cultuurhistorische waardenkaart van Noord-Brabant
- Subsidieregeling Innovatie Gemeentelijke Depots Bodemvondsten Noord-Brabant 2009-2012
- Stimuleringsregeling Gemeentelijke Archeologie- c.q. Erfgoedkaarten 2009-2011

Limburg

- Beleidsnota Archeologie: Archeologiebeleid Zandmaas 2, Provincie Limburg (november 2010)
- Provinciaal Beleidskader Cultuur 2009-2012
- Juridisch advies archeologische verplichtingen (2009)
- Provinciale Archeologische Aandachtsgebieden 2008
- Provinciaal Omgevingsplan Limburg
- Provinciale Belangenstaat

Bijlage 10

Bronnenonderzoek financiën archeologie

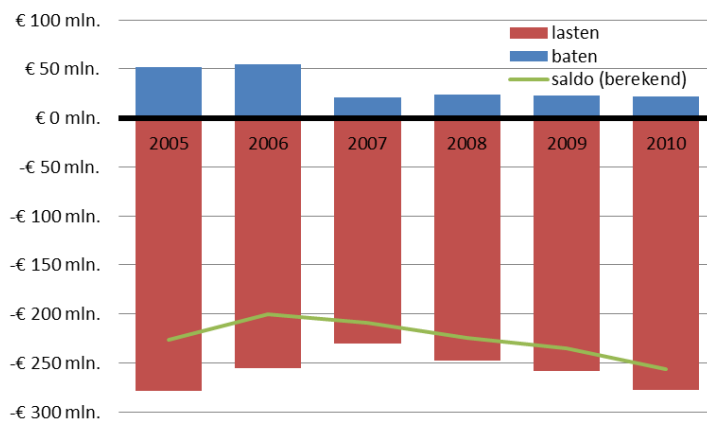
Bijlage Bronnenonderzoek financiën archeologie

Als eerste fase in het onderzoek naar de ontwikkeling van de gemeentelijke en provinciale uitgaven en inkomsten in archeologische monumentenzorg is een korte verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de drie bronnen die in de offerte zijn genoemd: begrotingen en jaarrekeningen van gemeenten en provincies en (voor kosten van archeologisch onderzoek bij bodemverstoring) grondexploitatieplannen van gemeenten voor grondexploitatie door private partijen.

▪ CBS-cijfers

Het CBS publiceert de gemeentelijke begrotings- en jaarrekeningcijfers, uitgesplitst naar gemeentelijke functies. Eén van de functies is 'oudheidkunde en musea', waar ook archeologische monumentenzorg onder valt. In deze cijfers zijn echter ook uitgaven voor andere gemeentelijke activiteiten opgenomen. Van meer dan 85% van de gemeenten is bekend wat zij per saldo uitgeven aan de functie 'oudheidkunde en musea'. Figuur 1 laat zien hoe de baten en lasten van de gemeenten voor deze functie zich ontwikkeld hebben.

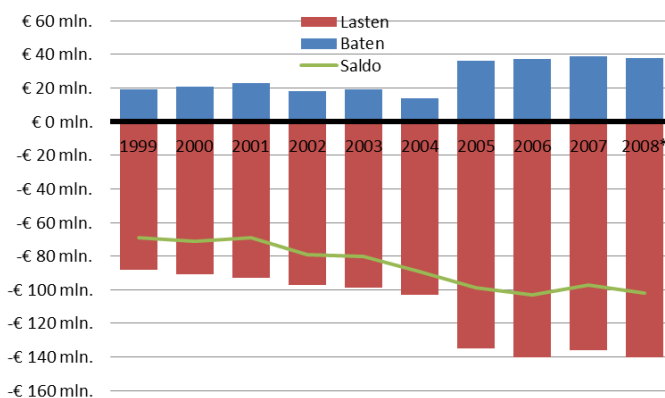
Figuur 1 Ontwikkeling baten, lasten en saldo voor functie 'oudheidkunde en musea', 2005-2010



N.B. Alleen die gemeenten waarvoor voor alle jaren gegevens beschikbaar zijn.

Daarnaast geeft het CBS totaalcijfers voor alle gemeenten onderscheiden naar 'monumenten' en 'musea'. Deze komen grotendeels overeen met de opgetelde cijfers van de verschillende gemeenten afzonderlijk. De trend in deze cijfers is dat de kosten in de periode 2003-2005 vrij steil oplopen. De opbrengsten gaan van 2004 naar 2005 opeens sterk omhoog (mogelijk decentralisatie van rijksbijdragen). Ook blijkt dat de kosten voor monumenten een aanzienlijk deel uitmaken van de totale kosten voor 'oudheidkunde en musea' (in 2008 bijvoorbeeld €140 mln. op een totaal van €250 mln.).

Figuur 2 Ontwikkeling baten, lasten en saldo voor monumenten bij gemeenten, 1999-2008



▪ **Gemeentelijke en provinciale programmabegrotingen en jaarrekeningen**

Bij analyse van een tiental begrotingen en jaarrekeningen van provincies en gemeenten wordt slechts in enkele begrotingen expliciet een bedrag voor archeologische monumentenzorg genoemd. Soms valt het onder een breder budget voor cultuur of ruimtelijke ontwikkeling. In de meeste gevallen worden kosten voor archeologische monumentenzorg echter niet apart genoemd in de begrotingen of jaarrekeningen. Bij een provinciale begroting was bijvoorbeeld wel de investering in een nieuw gebouw voor een archeologisch depot vermeld.

▪ **Grondexploitatieplannen**

De kosten voor archeologisch onderzoek bij gebiedsontwikkeling met bouwprojecten horen te worden opgenomen in de grondexploitatie. Meestal zijn grondexploitaties vertrouwelijk. Sinds de invoering van de nieuwe WRO (medio 2008) is het echter in bepaalde gevallen verplicht voor de gemeente om een exploitatieplan op te stellen, waarin een raming voor de grondexploitatie openbaar wordt gemaakt.

In de volgende tabel zijn de onderzoekskosten van 19 grondexploitaties opgenomen, evenzo de totale investeringen in de grondexploitatie.

De totale onderzoekskosten variëren relatief sterk van 0,1% tot 12% van de geraamde totale investeringen in de bouwgrond. Dit mag niet worden vergeleken met de in het veld bekende 'norm' van 1%, omdat die betrekking heeft op de bouwinvesteringen in een project (weg of gebouw) waarbij de grondkosten niet of maar deels zijn inbegrepen.

In de meeste van deze plannen is de post 'archeologisch onderzoek' meegenomen in de bredere post 'onderzoekskosten'. Er zijn echter plannen waarin de kosten voor archeologisch onderzoek apart begroot worden.

Overzicht onderzoeks- en archeologiekosten in exploitatieplannen

Exploitatieplan	Totaal geraamde kosten excl. Inbrengwaarden	Totaal onderzoekskosten (% van totale investeringen in de grond)	Totaal kosten archeologie (% van totale investeringen in de grond)
Aalsmeer - Stommeerkade	€12,2 mln.	€135.000 (1,1%)	
Alphen aan den Rijn – Centrum lage zijde	€35,3 mln.	€23.000 (0,065%)	
Arnhem – Rijnboog kenniscluster		€80.000	
Bladel – KBP	€58,1 mln.	€70.000 (0,012%)	
Castricum – Limmen Zandzoom	€32,5 mln.	€311.000 (0,9%)	
Deventer – Bedrijvenpark A1	€66,8 mln.	€3.326.000 (4,98%)	€2.637.000(3,9%)
Emmen – Nieuw Amsterdam / Veenoord		€6.000 per m ²	
Groesbeek – Dorp Mariendaal	€1,7 mln.		€27.912 (1,58%)
Haaksbergen – Buurse-Zuid	€1,7 mln.	0	
Laarbeek – Bemmer IV	€14,2 mln.	€131.000 (0,9%)	
Moordrecht - Gouweknoop		€156.000	
Nunspeet – Molenbeek		€391.000	
Oosterhout – Contreie A		€2.246.000	
Rijssen – Enter		€550.000	
Rijssen – de Kol	€7,8 mln.	€71.000 (0,9%)	
Ronde Venen – Driehoek	€9,8 mln.		€61.250 (0,6%)
Someren – Waterdael III	€7,0 mln.	€826.000 (11, 8%)	
Stein – Bramert Noord	€18,8 mln.	€162.000 (0,86%)	
Tynaarlo – Grote Veen	€11,4 mln.	€785.000 (6,88%)	

De kosten betreffen in twee van de drie gevallen de kosten van archeologisch vooronderzoek gezien de omvang van de bedragen (0,6% tot 1,6% van de totale investeringen in bouwgrond). Bij het bedrijvenpark A1 in Deventer betreft de kostenpost van €2,6 miljoen waarschijnlijk ook de kosten van een archeologische opgraving (4% van de totale kosten).

Bijlage 11

Informatievragen van gemeenten voor rijksbijdrage

Gedurende de periode september 2009 tot februari 2010 binnengekomen informatieverzoeken bij de RCE:

1. Er was een verzoek van een gemeente om vergoeding van excessieve kosten voor een opgraving bij de aanleg van een nieuwe verharding op een plein. Er was geen 'Maltaproof' bestemmingsplan en dus geen besluit mogelijk waaraan de verplichting tot archeologisch onderzoek is verbonden.
2. Het is een verzoek van de gemeente. De opgraving betreft geschatte kosten van minstens 1,5 miljoen euro. Dit na afgifte van een verklaring van geen bezwaar door de provincie. Maar dit is door de gemeente niet verwerkt als voorschrift verbonden aan het vrijstellingsbesluit. Het is dus geen besluit als bedoeld in Mw 42/art. 3 Bamz.
3. Het betreft een project van de woningstichting. Archeologisch onderzoek in het kader van een artikel 19 procedure. De verplichting tot onderzoek is niet verbonden aan het vrijstellingsbesluit. Ook is er twijfel over de kosten van het onderzoek en de hoogte van het verstoordersdeel.
4. In een andere gemeente was ook een geval van een mogelijke aanvraag. Binnen het bestemmingsplan kon een vernieuwing van bebouwing op een kavel op bedrijventerrein plaatsvinden. Er was een vindplaats om op te graven. Maar de gemeente had een vigerend bestemmingsplan dat niet 'Maltaproof' was, waardoor de regeling niet van toepassing kon zijn.
5. Een gemeente vroeg of een bijdrage aan de kosten van behoud in situ van een grafveld in een woonwijk mogelijk is. De kosten voor beheer en instandhouding/verhogen van het grondwaterpeil vallen niet onder de regeling.

Overige informatieverzoeken

6. Het betreft navraag door een gemeentearcheoloog voor mogelijkheden van vergoeding excessieve kosten bij de ontwikkeling van een bedrijvenpark. Er is gewezen op de mogelijke verhaalbaarheid via grondexploitatie.
7. In twee fasen wordt een locatie ontwikkeld door een woningcorporatie. In fase 1 is onderzoek gedaan met veel archeologische vondsten. Fase 2 is aan de orde en belooft evenveel op te leveren. De vraag is of de aanvraag op beide fasen betrekking kan hebben (reeds uitgevoerd en nog toekomstig onderzoek). Geantwoord is dat in Bamz geen bepaling is opgenomen dat de uitkering voor excessieve kosten alleen maar voorafgaand aan de opgraving kan worden aangevraagd. Of er in de situatie sprake is van een ontvankelijke aanvraag heeft ook met andere aspecten te maken.
8. Het betreft de bouw van een parkeergarage in een project. De kosten zijn geschat op €800.000. De totale investering in de exploitatie bedraagt 5 miljoen euro. Er zijn voornemens tot bestemmingsplanwijziging. De systematiek van de regeling is uitgelegd en de noodzaak van een projectbesluit benadrukt.

9. Een gemeente kon de kosten van archeologie niet volledig verhalen via de grondexploitatie. De gemeente heeft nu besloten om niet alles op te graven, zodat de grondexploitatie niet negatief wordt.
10. Het betreft een bouwplan van een verstoorder waarvoor het bestemmingsplan gewijzigd moet worden. Dit kan via wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. Er is een belangrijke archeologische vindplaats. De systematiek van de regeling is uitgelegd. Gezien is op het belang om archeologische voorschriften aan de bouwvergunning te verbinden. De nota van Haarlem is opgestuurd als voorbeeld voor criteria voor schadevergoeding ex art. 42 mw 88.
11. Onder een bosperceel ligt een behoudenswaardige vindplaats. Omdat het bosperceel bebouwd zou moeten worden is archeologisch onderzoek nodig. De gemeente gaat elders in het plangebied opnieuw een bos aanleggen. Kan hiervoor een excessieve kostenvergoeding aangevraagd worden? In een mondeling overleg met de gemeente heeft RCE de regeling toegelicht en daarbij is aangegeven dat door de gemeente gemotiveerd moet worden waarom behoud in situ niet mogelijk is.

Bron: RCE

Bijlage 12

Opbouw en capaciteit in de archeologische bedrijfstak

Met behulp van de verkregen resultaten van de web-enquête onder de professionals in de archeologie, omzetcijfers van de Nederlandse Vereniging van Archeologische Opgravingsbedrijven (NVAO), capaciteitsramingen uit de Erfgoedbalans 2009 en de onderzoeksgegevens van het Convent van Gemeentelijk Archeologen is uitgezocht wat de capaciteit en kosten/opbrengsten zijn voor de verschillende deelterreinen in de archeologische bedrijfstak. Er wordt onderscheid gemaakt in: de particuliere opgravingsbedrijven, de particuliere sector zonder opgravingsvergunning (zelfstandigen en adviesbedrijven), overheden en de universiteiten. In onderstaande tabel staat de verkregen respons van de web-enquête naar dienstverband.

Aantal respondenten naar dienstverband (N=340)

Dienstverband	Aantallen
Zelfstandig (freelance)	42
Detachering op uitzendbasis	26
Dienstverband bij een gemeente of regio	90
Dienstverband bij een provincie	9
Dienstverband bij de rijksoverheid	39
Dienstverband/partner bij een adviesbedrijf	40
Dienstverband/partner bij een bedrijf met opgravingsvergunning	92
Universitair dienstverband	31
Totaal respondenten 340 (meer dienstverbanden per respondent mogelijk)	369

Particuliere opgravingsbedrijven

Er werken volgens de NVAO rond de 550 professional bij de commerciële opgravingsbedrijven. De jaaromzet in 2009 van commerciële bedrijven met een opgravingsvergunning bedroeg 45 à 50 miljoen euro. Op grond van de gerealiseerde omzet (tariefstelling 70 euro per uur, 70% declarabel en dienstverband 0,9 fte) is een theoretisch capaciteit nodig van ongeveer 600 personen.

Particuliere opgravingsbedrijven	
Jaaromzet (2009)	45 à 50 miljoen euro
Personeelsbestand (randtotaal)	550 personen
Respondenten	118
Respons	21%

In de netto steekproef zijn de particuliere opgravingsbedrijven (inclusief de gedetacheerde uitzendkrachten die meestal actief zijn voor opgravingsbedrijven en daar dus bijdragen aan de gerealiseerde omzet) met 118 respondenten/dienstverbanden vertegenwoordigd, bij een randtotaal van 550 personen ligt de respons dan op 21%.

Gemeentelijke archeologie

De jaaromzet van gemeenten in 2008 bedraagt volgens het Convent van Gemeentelijke Archeologen (CGA) 24,3 miljoen euro.¹²¹ Uitgaande van dezelfde marktomstandigheden als voor particuliere opgravingsbedrijven is daar naar evenredigheid met de particuliere capaciteit een personeelsbestand van 260 personen voor nodig. Op basis van de CGA-enquête is de totale bezetting van de gemeentelijke archeologie in vast dienstverband bepaald op 249 personen. Met 90 respondenten/dienstverbanden in de web-enquête is dat een respons van 36%.

Gemeentelijke archeologie (inclusief opgravingen)	
Jaaromzet (2008)	24,3 miljoen euro
Personeelsbestand (randtotaal)	249 personen
Respondenten	90
Respons	36%

Overige dienstverbanden

Voor de totale capaciteit becijfert de Erfgoedbalans 2009 voor de jaren 2006 en 2007 de capaciteit bij de universiteiten op 40 fte (44 personen) en voor provincies op 20 fte (22 personen). Voor de rijksoverheid (RCE, DCE, EGI) hebben we een actuele raming gekregen van de RCE van 51 fte (55 personen) en bij de universiteiten werken circa 44 personen in deze discipline. Voor de overige professionals in de particuliere sector (82 respondenten) is geen randtotaal bekend. Deze groep externe 'beleidsarcheologen' wordt vooral ingehuurd bij beleidsontwikkeling, ondersteuning en advisering in het bijzonder van overheden en heeft naar verwachting een vergelijkbare betrokkenheid en interesse in de ontwikkeling van het bestel en de evaluatie daarvan. Daarom stellen we de respons gelijk aan die van de overheden Met deze respons van 42% komt dit deel van de particuliere sector (zonder opgravingsvergunning) op een capaciteit van rond de 195 personen/dienstverbanden.

¹²¹ "Gemeentelijke archeologie 2009" in *Archeobrief*.

Alle beroepsgroepen	Respons in aantal	Totaal personen	Respons %
Particuliere opgravingsbedrijven	118	550	21
Particuliere sector zonder opgravingsvergunning	82	195	42
Overheden	138	327	42
Universiteiten	31	44	70
Totaal dienstverbanden (N=340)	369	1116	33

Capaciteit en omzet

In 2011 werken ruim 550 professionals bij particuliere opgravingsbedrijven. Bij de gemeenten werken rond de 249 personen, circa 195 personen werken bij commerciële bedrijven (zonder opgravingsvergunning), in universitair dienstverband werken circa 44 personen.

De jaaromzet van de particuliere sector komt ongeveer neer op de 'opgegeven' 45 à 50 miljoen euro van de particuliere opgravingsbedrijven plus de omzet van de overige particuliere sector met ongeveer 195 personen die vooral zelfstandig werken met een beperkte overhead en dat is bij een gemiddelde bruto jaaromzet van 100.000 euro ongeveer een omzet van 19,5 miljoen euro. Het totaal van de particuliere sector bedraagt dan per jaar in de buurt van 67 miljoen euro.

Voor de overheden en de universiteiten hebben we geen inzicht in de benodigde overhead of materiële kosten. De omzet bij gemeenten is in 2008 op 24,3 miljoen vastgesteld inclusief opgravingen. Het brutoloon van een gemiddelde professional in overheidsdienst (rijk en provincie) zal in de buurt van de 65.000 euro per jaar liggen. In totaal gaat het bij 71 fte dan om 4,6 miljoen euro. Voor de gehele academische wereld rekenen we met een gemiddeld brutoloon van 75.000 euro per jaar, voor circa 40 fte komt dit neer op ruim drie miljoen euro. Het totaal aan kosten op basis van deze schatting ligt rond de 100 miljoen euro. Voor de marktsector ligt de omzet om en nabij de 67 miljoen. Voor de publieke sector (inclusief de 23,4 miljoen euro jaaromzet van de gemeentelijke archeologie) blijft dan ongeveer 28 miljoen euro over waarbij alleen gerekend is met de benodigde personeelskosten en dus niet naar overhead en andere materiële kosten als gemeentelijke en provinciale depots.

Capaciteit en omzet

Sector	Personen	fte's	Bruto jaar- omzet	Omzet
Particuliere opgravingsbedrijven	550	-	-	€ 47.500.000
Zelfstandigen en bedrijven zonder opgravingsvergunning	195	-	€ 100.000	€ 19.500.000
- Rijk	56	51	€ 65.000	€ 3.315.000
- Provincie	22	20	€ 65.000	€ 1.300.000
- Gemeenten	249			€ 23.400.000
Universiteiten	44	40	€ 75.000	€ 3.000.000
Totaal	369			€ 98.015.000

*Gemiddeld dienstverband van 0,9 fte (enquête archeologie)

Verantwoording en toetsing

- De opgave van de beroepsgroep bij particuliere opgravingsbedrijven levert een totaal van 550 personen op. Dit strookt redelijk met het aantal van circa 450 actoren dat door de bedrijven in de ingediende organisatieplannen is genoemd.
- Bij de gemeenten zijn volgens de gegevens van de Erfgoedinspectie 200 actoren genoemd. In deze opgave komen we voor de gemeentelijke archeologie op circa 249 gekwalificeerde en niet- gekwalificeerde professionals.
- De Erfgoedbalans 2009 (RCE) schat de omvang van het personeel bij commerciële bedrijven (met en zonder opgravingsvergunning) op ruim 600 fte (2007). In deze berekening komen wij op een totaal van rond de 745 personen (550 opgravingsbedrijven en 195 overig) en als we dat omrekenen naar fte is dat redelijk overeenstemmend.

Bijlage 13

Internationaal perspectief

Bij de implementatie van het Verdrag van Malta hebben verschillende landen verschillende keuzes gemaakt. In dit hoofdstuk wordt de implementatie in Nederland in een internationaal perspectief geplaatst door de gemaakte keuzes te vergelijken met die in andere landen.

Nederland is niet het eerste en ook niet het laatste land dat het Verdrag van Malta heeft geratificeerd. Inmiddels hebben 41 landen het verdrag geratificeerd. Er zijn nog vier landen die het verdrag wel hebben getekend, maar het nog niet hebben geratificeerd: Italië, San Marino, Luxemburg en Rusland.¹²²

Hieronder gaan we in op de implementatie van het Verdrag van Malta in de onderstaande zes landen. Frankrijk was van deze landen het eerste waar het Verdrag in werking trad, België het laatste. We beperken ons daarbij tot drie themavelden.¹²³

Land	Geratificeerd	In werking
België	08-10-2010	09-04-2011
Duitsland	22-01-2003	23-07-2003
Frankrijk	10-07-1995	11-01-1996
Groot-Brittannië	19-09-2000	20-03-2001
Zweden	11-10-1995	12-04-1996
Nederland	11-06-2007	12-12-2007

Praktijk van de ruimtelijke ordening

In **Vlaanderen** bevatten omgevingsplannen voor een nieuwe verkaveling “mogelijk gekende archeologische vindplaatsen of elementen vanuit de bodemgesteldheid die daarop zouden kunnen wijzen”. Het verkavelingsontwerp duidt het te behouden archeologisch erfgoed binnen de verkaveling. Aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen van enige omvang worden onderworpen aan het advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed.

In **Duitsland** is de archeologische monumentenzorg op het niveau van Länder geregeld. Hierdoor komen er aanzienlijke verschillen voor tussen verschillende delen van het land. In de meeste Länder is de archeologische monumentenzorg als volgt ingebed in de praktijk van de ruimtelijke ordening. Bij het opstellen van bestemmingsplannen vindt archeologisch vooronderzoek plaats. In het bestemmingsplan (*Flächennutzungsplan*) wordt vastgelegd of er archeologische waarden kunnen voorkomen in het plangebied. Wanneer een ontwikkelaar een vergunning aanvraagt om te mogen bouwen in een gebied waar een *begründeter Verdacht* is voor het voorkomen van archeologische waarden, dan moet de vergunningverlenende instantie (gemeente of

¹²² Bron: Treaty Office, <http://conventions.coe.int>, 24 juni 2011.

¹²³ Het themaveld archeologische infrastructuur laten we buiten beschouwing, omdat dit vooral een opsomming van namen van instellingen en registers zou inhouden.

regio) eerst advies aanvragen bij de archeologische dienst (*Denkmalfachbehörde*) van het betreffende Land alvorens te besluiten.

In **Engeland** werd archeologie in 1990 via Planning Policy Guidance (PPG) 16 ingebed in de ruimtelijke ordening. De (potentiële) aanwezigheid van archeologische waarden werd daarmee een factor van belang bij de besluitvorming over de toestemming om plannen uit te voeren. Het middenbestuur (county) stelt kaderstellende structuurplannen op. In lokale uitwerkingen moet beleid worden verwoord voor bescherming en behoud van archeologisch waardevolle gebieden. Bij vergunningverlening beoordeelt de county of archeologische waarden in het geding kunnen zijn en maakt een afweging tussen archeologische en andere belangen. In maart 2010 werd PPG 16 vervangen door PPG 5: Planning for the Historic Environment. Deze geeft meer ruimte voor selectiviteit bij het onderzoeken van vindplaatsen, op basis van het belang van de vindplaats. De Heritage Protection Bill, die de PPG 5 zou vergezellen, heeft het parlement niet gehaald.

In **Frankrijk**¹²⁴ kan de Prefect van een regio en zijn archeologische dienst een archeologisch onderzoek eisen bij grote stedelijke of landelijke ontwikkelingsprojecten of bij een aanvraag voor een bouwvergunning. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een regionaal kantoor van het *Institut national de recherches archéologiques* (INRAP) of een gemeentelijke dienst, op basis van een contract met de ontwikkelaar. Daarbij wordt gebruikgemaakt van het bestand met vindplaatsen en monumenten en veldonderzoek. Het onderzoeksrapport wordt ingediend bij de regionale archeologische dienst van het Ministerie van Cultuur. Het Ministerie beslist of het plan kan doorgaan en of opgravingen of aanpassingen van het plan nodig zijn.

In **Zweden** zijn alle bodemversturende activiteiten vergunningplichtig. Vergunningen worden afgegeven door het middenbestuur (Länsstyrelsen). Archeologische waarden zijn niet aangegeven in structuur- en bestemmingsplannen, wel zijn er gedetailleerde kaarten met vindplaatsen. Als archeologisch onderzoek nodig is, heeft het proces drie fasen: vooronderzoek om vast te stellen of archeologische waarden in het geding zijn; onderzoek om de aard en grootte van de vindplaats nader te bepalen; en opgraving van de restanten en documentatie. Elke regio heeft eigen archeologen in dienst om de eerste twee fasen van het onderzoek uit te voeren. Vervolgens kan de opgraving worden aanbesteed.¹²⁵

Financiële kaders

In de meeste landen geldt net als in Nederland het principe 'de veroorzaker betaalt'.

In **Engeland** is dit principe al sinds de jaren negentig gemeengoed. De initiatiefnemer moet alle kosten betalen, zowel bureau- en veldonderzoek als (indien nodig) opgraving en publicatie.¹²⁶ Dit geldt ook in **Zweden**. Er is wel een regeling waarop particulieren voor financiering een beroep kunnen doen.

Ook in **Duitsland** hanteren de meeste Bundesländer het *Verursacherprinzip*. Niet alle Länder hebben dit principe echter expliciet in hun wetgeving vastgelegd; sommige vertrouwen erop dat algemene wetgeving voldoende is om de kosten van archeologisch onderzoek op de veroorzaker te kunnen verhalen. Hierdoor kunnen juridische conflicten ontstaan tussen ontwikkelaars

¹²⁴ INRAP. *Preventive Archaeology. Step by Step*. <http://www.inrap.fr>

¹²⁵ Magnus Reuterda. *Some links to Swedish archaeology. Testimony of the spade*. Weblog <http://inventerare.wordpress.com/2009/08/14/some-links-to-swedish-archaeology/>

¹²⁶ Aitchison, K. (2010). "United Kingdom archaeology in economic crisis." In: Schlanger, N. & Aitchison, K., *Archaeology and the global economic crisis. Multiple impacts, possible solutions*, ACE / Culture Lab Editions.

en de overheid.¹²⁷ De kosten voor het vooronderzoek bij het opstellen van bestemmingsplannen worden door de overheid betaald.

In **Frankrijk** wordt archeologisch vooronderzoek beschouwd als een zaak van algemeen belang. Daarom wordt dit onderzoek betaald uit een belasting voor preventieve archeologie: de Redevance d'archéologie préventive (RAP). Deze belasting wordt betaald door ontwikkelaars, onafhankelijk van de vraag of er sprake is van archeologische waarden binnen het plangebied. Sinds 2009 bedraagt deze belasting 0,5% van de waarde van binnenstedelijke bouwprojecten en 0,50 euro per vierkante meter van uitleglocaties.¹²⁸ Wanneer het vooronderzoek leidt tot opgraving, dan wordt de uitvoerder rechtstreeks betaald door de betreffende ontwikkelaar: de veroorzaker dus. Wanneer de ontwikkelaar hierdoor in de problemen komt, kan een beroep worden gedaan op een nationaal fonds dat in stand wordt gehouden met een deel van de inkomsten van de RAP: het Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP).¹²⁹

In **Vlaanderen** zijn er plannen om archeologisch onderzoek deels te financieren uit een nieuw archeologisch 'solidariteitsfonds'. De bedoeling is dat projectontwikkelaars en bouwbedrijven per ontwikkelde vierkante meter een vast bedrag gaan afdragen aan het fonds. Vooronderzoek valt ten laste van de initiatiefnemer van de vergunningplichtige bodemingreep, en voor de financiering van het archeologisch syntheseonderzoek zal de Vlaamse overheid jaarlijks de nodige middelen verschaffen. De bepaling van de solidariteitspremie voor archeologisch onderzoek is gebaseerd op het uitgangspunt dat opgravingskosten toenemen naarmate het terrein archeologisch rijker is en dat de bijdrage uit het fonds in de kosten dus evenredig dient te stijgen. Om dit effect uit te vlakken en ondraaglijke lasten te vermijden, zal worden gewerkt met stijgende premies.¹³⁰

Archeologische bedrijfstak

In **België** was de archeologie tot 1989 in handen van nationale diensten. Ook nu nog speelt de overheid de rol van belangrijkste werkgever voor archeologen. Na de regionalisering hebben Vlaanderen, Wallonië en Brussel elk hun eigen diensten opgericht. In Vlaanderen ontstond zo het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE). Ook op lokaal en provinciaal niveau zijn er archeologische diensten. Commerciële bedrijven die zich op de archeologische markt begeven zijn wel in opkomst.¹³¹ In 2008 waren er 588 werkzaam archeologen in Vlaanderen. De omzet wordt geschat op 45 miljoen euro.¹³²

De uitvoering van archeologisch onderzoek is in **Duitsland** per Land verschillend geregeld. In Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz en Beieren is de uitvoering van opgravingen geprivatiseerd, waarbij de overheid alleen toezicht houdt op de opgravingsbedrijven. In veel andere Länder werken private opgravingsbedrijven in opdracht van de archeologische monumentenzorg. In de meeste Länder in het voormalige Oost-Duitsland heeft de overheid nog altijd een monopolie op archeologie. Met uitzondering van Brandenburg, waar het Nederlandse con-

¹²⁷ Krausse, D. (2008), *Discovering the Archaeologists of Europe: Deutschland*, Verband der Landesarchäologen in der Bundesrepublik Deutschland.

¹²⁸ Schlanger, N. & K.S. Rossenbach (2010), "One crisis too many? French archaeology between reform and relaunch" in: Schlanger, N. & Aitchison, K., *Archaeology and the global economic crisis. Multiple impacts, possible solutions*, ACE / Culture Lab Editions.

¹²⁹ Inrap. *The French National Institute for Preventive Archaeological Research*. <http://www.inrap.fr>

¹³⁰ Archeonet (2010), *Archeologisch solidariteitsfonds moet lasten spreiden*. <http://www.archeonet.be>

¹³¹ Lodewijckx, M. (2008), *Discovering the Archaeologists of Europe: De arbeidsmarkt voor archeologen in België 2007-2008*, KULeuven.

¹³² SumResearch & Centrum voor Economische Studiën, KULeuven (2011), *De sociaal-economische impact van het onroerend erfgoed(beleid) in Vlaanderen*, januari 2011.

cept is gekozen, zijn daar geen private opgravingsbedrijven van de grond gekomen.¹³³ In 2008 waren 2.500 archeologen werkzaam in Duitsland. Na een flinke groei tot 2003 stabiliseerde de werkgelegenheid en sinds 2006 is sprake van een daling.¹³⁴

In **Groot-Brittannië** is de archeologische monumentenzorg al in de jaren tachtig volledig geliberaliseerd. Commerciële bedrijven voeren de onderzoeken uit in opdracht van publieke en private ontwikkelaars. In de tien jaar voor de kredietcrisis (2007/2008) steeg het aantal personen dat werkzaam was in de archeologie op de golven van de woningbouw met 55%. De crisis zorgde ervoor dat de bouw tot stilstand kwam. Hierdoor verloren honderden archeologen hun baan en moesten verschillende archeologische bedrijven hun deuren sluiten. De totale uitgaven van ontwikkelaars aan archeologie daalden in twee jaar tijd naar schatting van 179 miljoen euro naar 157 miljoen euro. Inmiddels voert de nieuwe conservatieve regering bezuinigingen door, waardoor ook het niet-commerciële deel van de archeologische sector (English Heritage, universiteiten en archeologische adviseurs bij gemeenten) te maken krijgt met lagere budgetten en banenverlies.¹³⁵

In lijn met de gevolgde financieringswijze is in **Frankrijk** ook bij de keuze van de uitvoerder van archeologisch onderzoek een onderscheid gemaakt tussen het vooronderzoek en de opgraving. Het vooronderzoek is voorbehouden aan de overheid: INRAP en de gemeentelijke archeologische diensten. Voor het uitvoeren van opgravingen komen ook commerciële bedrijven in aanmerking, mits zij een vergunning (*agrément*) hebben. Deze vergunning krijgen de uitvoerders van het Ministerie van Cultuur, op advies van INRAP, wanneer zij kunnen aantonen over voldoende expertise te beschikken. Medio 2010 waren er naast INRAP 80 vergunninghouders voor preventieve archeologie, waarvan 60 lokale overheidsorganen en 20 private ondernemingen. In 2009 werd 60% van de opgravingen in Frankrijk uitgevoerd door INRAP en de rest door andere vergunninghouders.¹³⁶ In het contract tussen de ontwikkelaar en de uitvoerende organisatie wordt de prijs vastgesteld en de voorwaarden voor het uitvoeren van de opgraving. Het Ministerie voor Cultuur toetst het contract voordat goedkeuring voor opgraving wordt gegeven.

In **Zweden** worden opdrachten voor archeologische opgravingen aanbesteed door het regiobestuur. Geïnteresseerde marktpartijen kunnen aan de hand van richtlijnen offertes indienen. De regio beslist aan wie de opdracht wordt gegund op basis van het principe: de beste kwaliteit voor de beste prijs. Zowel ontwikkelaars als archeologische bureaus kunnen tegen de beslissing in beroep gaan via de rechter. In februari 2011 heeft de Zweedse regering een voorstel van het Ministerie voor Cultuur ingediend met enkele wijzigingen in de wetgeving voor Cultureel Erfgoed om de concurrentie binnen de archeologie te vergroten. Kern van het voorstel is dat het regiobestuur niet langer bepaalt wie de opgravingen verricht, maar alleen nog richtlijnen geeft voor de kwaliteit en toezicht houdt op de naleving daarvan. Voortaan mag de ontwikkelaar zelf beslissen welke archeoloog de opgraving uitvoert. Hiervoor moet hij wel beschikken over de nodige expertise of deze inhuren. Hierdoor zou meer werkgelegenheid ontstaan voor archeologische consultants. In het voorstel wordt verwezen naar vergelijkbare systemen in Groot-Brit-

¹³³ Krause, D. (2008), *Discovering the Archaeologists of Europe: Deutschland*, Verband der Landesarchäologen in der Bundesrepublik Deutschland.

¹³⁴ Aitchison, K. (2009), *Discovering the Archaeologists of Europe, Transnational Report*, Institute for Archaeologists, University of Reading.

¹³⁵ Aitchison, K. (2010), "United Kingdom archaeology in economic crisis" in Schlanger, N. & Aitchison, K., *Archaeology and the global economic crisis. Multiple impacts, possible solutions*, ACE / Culture Lab Editions.

¹³⁶ Schlanger, N. & K.S. Rossenbach (2010), "One crisis too many? French archaeology between reform and relaunch", in Schlanger, N. & Aitchison, K., *Archaeology and the global economic crisis. Multiple impacts, possible solutions*, ACE / Culture Lab Editions.

tannië, Ierland en Nederland. Als het voorstel wordt aangenomen, gaan de wijzigingen in op 1 januari 2012.¹³⁷

¹³⁷ Larsson, F. (2011). *Is there a future for Swedish exploratory archaeology?* 16 maart 2011.
<http://www.archnews.co.uk/featured/5446-is-there-a-future-for-swedish-exploratory-archaeology.html>

Bijlage 14

Literatuur

Archeologiebalans 2002, ROB, Amersfoort 2002.

Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten betreffende archeologisch onderzoek en vondsten bij de uitvoering, Den Haag, november 2007.

Archeologie naar Deltahoogte – een onderzoek naar de Zeeuwse archeologiebeoefening, Provincie Zeeland, Middelburg, 2008.

N.A. Aten e.a., *IVO op niveau? Een onderzoek naar de kwaliteit van rapporten van archeologisch inventariserend veldonderzoek*, Rijksinspectie voor de Archeologie, Den Haag, 2005.

W. de Baere en A.M. Mientjes, *Limburgse archeologiebalans: een analyse van 10 jaar archeologische monumentenzorg in Limburg*, RAAP Archeologisch Adviesbureau B.V., Amsterdam, 2006.

J. Bazelmans, "Publiceren over archeologie, de omstreden oogst van Malta", in *Archeobrief* 13, 3, 2009, blz. 8-15.

J. Bazelmans, "Wie bepaalt de archeologische agenda?", in *Archeobrief* 14/2, 2010, blz. 31-37.

J. Bazelmans, "Wie betaalt, bepaalt? De introductie van marktwerking en het 'verstoorder betaalt'-principe in de Nederlandse archeologie", in M. Linssen (red.), *Het cultuurhistorisch argument, Essaybundel*, Projectbureau Belvedere, Utrecht, 2009, blz. 49-59.

J.G.A. Bazelmans, O. Brinkkemper, J.H.C. Deeben, J. van Doesburg, R.C.G.M. Lauwerier en P.A.M. Zoetbrood, *Mag het ietsje meer zijn? een onderzoek naar de door bedrijven opgestelde programma's van eisen voor archeologisch onderzoek in de periode 2003-2004*, RACM (RAM 120), Amersfoort, 2005.

H.S.M. van der Beek en D.A. Bente, *Evalueren, beschermen en begeleiden. Archeologische tracébegeleiding en fysieke bescherming in de Betuweroute*, Rapportage Archeologische Monumentenzorg 103, ROB, Amersfoort, 2007.

Besluit van 9 augustus 2007, houdende regels ter uitvoering van de Wet op de archeologische monumentenzorg en enkele technische wijzigingen van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Besluit archeologische monumentenzorg), 2007, blz. 14 (nota van toelichting).

J.E.M.F. Bos en S.M. van Roode, "De archeologie op zijn kop", in *Monumenten* 30/11, 2009, blz. 11-15.

T. Brouwer, L. Bruin, G. Enserink, B. Groffen en D. Mereboer, *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen (periode 1-1-06/31-8-07)*, Royal Haskoning, Steenwijk, 2008.

CBE Consultants, *Advies bij de hoofdlijnennotitie 'Het verleden in de toekomst gezekerd'*, Amsterdam, 1998.

CGA, *Voorbeeldbeleidsplan Gemeentelijke Archeologische Monumentenzorg*, geactualiseerde versie 2.0 (2009), Amersfoort, februari 2009.

Commerciële archeologie in Nederland: een balans, 2011.

Convenant RWS en RACM: samenwerkingsovereenkomst tussen Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten betreffende archeologisch onderzoek en vondsten bij de uitvoering, Den Haag, november 2007.

CvAK, *Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie. Eindrapport voorbereidingscommissie kwaliteitszorg archeologie (Deel I: het archeologisch bestel in Nederland in nieuw perspectief / Kwaliteitsborging van archeologische werkzaamheden)*, Ministerie OCenW, Zoetermeer, 2001.

- M. Defilet en J. Verhagen, *Bijstelling archeologische vrijstellingsgrenzen en maatregelenkaart. Toelichting op de erfgoedverordening – archeologie* (concept 1.5) (Archeologisch Rapport Arnhem 27), 2009.
- K. van Dijk, *Provinciaal archeologiebeleid anno 2009. Een onderzoek naar het archeologiebeleid van de Nederlandse provincies na de invoering van de wet op de archeologische monumentenzorg 2007*, Masterscriptie Universiteit van Amsterdam, 2009 (met literatuur; onder embargo).
- M.H. van den Dries, “Kennismanagement: de missing link voor Malta?”, in M.H. van den Dries en W.J.H. Willems, *Innovatie in de Nederlandse archeologie*, SIKB, Gouda, 2005.
- M.H. van den Dries en W.J.H. Willems, “Quality assurance in archaeology, the Dutch perspective”, in W.J.H. Willems en M.H. van den Dries, *Quality Management in Archaeology*, Oxford, 2007.
- M.H. van den Dries en P.A.M. Zoetbrood, *Werk in uitvoering (1): van PvE tot veldwerk. Onderzoek naar de kwaliteit van archeologische programma’s van eisen en van de uitvoering in het veld*, Erfgoedinspectie, Den Haag, 2007.
- M.H.J. van den Dries en P.A.M. Zoetbrood, *Werk in uitvoering (2): van veldwerk tot standaardrapport. Onderzoek naar de kwaliteit van rapporten van archeologische proefsleuvenprojecten en opgravingen*, Erfgoedinspectie, Den Haag, 2008.
- M. Eickhoff, *Van het land naar de markt. 20 jaar RAAP en de vermaatschappelijking van de Nederlandse archeologie (1985-2005)*, RAAP, Amsterdam, 2005.
- Erfgoedbalans 2009*, RCE, Amersfoort, 2010.
- Erfgoedinspectie, *Atlas van de erosie van het archeologisch bodemarchief 2010-2025*, Den Haag, 2009-2010?
- Erfgoedinspectie, *Jaarverslag 2005/Archeologie*, Den Haag, 2006.
- Erfgoedinspectie, *Erfgoedinspectieverslag 2006*, Den Haag 2007.
- Erfgoedinspectie, *Erfgoedinspectieverslag 2007*, Den Haag, 2008.
- Erfgoedinspectie, *Verslag van het toezicht in 2008*, Den Haag, 2009.
- Erfgoedinspectie, *Monitorboek Erfgoedinspectie 2009-2010*, Den Haag, november 2010.
- Erfgoedinspectie, *Provincies tussen oude WRO en nieuwe Wro*, Den Haag, 2009.
- Erfgoedinspectie, *Stut of steunpilaar? Een onderzoek naar de provinciale steunpunten monumentenzorg*, Den Haag, 2009.
- Erfgoedinspectie, *Wie wat bewaart, die heeft wat: een onderzoek naar de overdracht van archeologische vondstcomplexen aan provinciale depots*, Den Haag, 2006.
- Erfgoedinspectie, *Zoek! Een speurtocht naar de rapporten van opgravingen 2003-2006*, Den Haag, april 2010.
- Erfgoedinspectie, *Kwaliteit een zorg?* Den Haag, juli 2011.
- ESO Management Partners, *Bestuurslasten Malta*, 2004.
- European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (revised) and explanatory report (Valletta, 16 January 1992)*. European Treaty Series - No. 143. Council of Europe, Straatsburg, 1992.
- Gemeente Amsterdam, *Kengetallen milieukosten*, 2007.
- B. Goudswaard, *Malta in de maak. Archeologisch management tijdens het Betuwerouteproject* (Rapportage Archeologische Monumentenzorg 101), ROB, Amersfoort, 2006.
- B. Groffen, M. ten Koster en M. de Sain, 2006: *Focus op de toekomst. Evaluatie cultuurhistorie in m.e.r.*, ROB, Amersfoort, 2006 (Onderzoek Royal Haskoning; periode 2001-2003).
- T. de Groot, A. Koelkoren, M. Lobbes, B. Smit, *Effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed*, RCE, Amersfoort, 18 maart 2011.

- T. Hazenberg, H.J. van Oort en A. Borsboom, *Zorgen om (n)iets?. Een verkenning naar het toepassen van ondergrenzen ten behoeve van het archeologisch ruimtelijk beleid van de provincie Utrecht* (Hazenberg AMZ Publicaties 2007-04), 2007.
- J. Hendriks, "Wie zorgt nog voor kwaliteit? De gemeente!", in *Monumenten* 30/11, 2009, blz. 6-10.
- W.A.M. Hessing, M.M.M. Alkemade, R.M. van Heeringen, R. Schrijvers en R.M. van Dierendonk, *Archeologie naar deltagoogte. Een onderzoek naar de Zeeuwse archeologiebeoefening*, Provincie Zeeland, Middelburg, 2008.
- F. Hogenboom, *Tot hier.....en nu verder. Archeologie als gemeentelijk taakveld in de provincie Utrecht, een evaluatie*, Amsterdam, april 2010.
- D.J. Huisman (ed.), *Degradation of Archaeological Remains*, Sdu-uitgevers, 2009.
- N. van de Kamer, *Dromen en Daden: keuzes en afwegingen ten aanzien van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke planvorming*, Master Thesis Planologie Universiteit Utrecht, 2010.
- G. Keers e.a., *Archeologische opgravingen bij bodemverstoringen. Financiële gevolgen van het Verdrag van Valletta 2001-2010*, RIGO, Amsterdam, 2001.
- R. Knoop, "Minder somber over het archeologisch bestel", in: *Archeobrief* nr.4, 2008, blz. 36-37.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *De toren van Pisa rechtgezet. Over de toekomst van de Nederlandse archeologie*, Amsterdam, 2007.
- K. Kristiansen, "Contract archaeology in Europe: an experiment in diversity", *World Archaeology* 41/4, 2009, blz. 641-648.
- R.M. Lotte, *Behoud in situ van archeologische waarden bij grote projecten 1991-2001; infrastructuur, woningbouw en natuurontwikkeling*, ROB, Amersfoort, feb. 2003.
- R.M. Lotte, "Evaluatie van grote projecten – een studie naar het voorkomen van behoud in situ bij grote infrastructurele projecten in het kader van het NWO-stimuleringsprogramma Bodemarchief" in *Behoud en ontwikkeling*, Amersfoort, 2003.
- R. Louer, *Deponeren en harmoniseren van aanleveringseisen*, Provinciaal Depot Bodemvondsten Noord-Brabant, presentatie, september 2009.
- Ministerie OCenW, *Pragmatische beleidsdoorlichting archeologiebeleid*, Auditdienst /afdeling onderzoek, Den Haag, maart 2009.
- Ministerie OCenW, "Regeling archeologische monumentenzorg", in *Staatscourant*, 30 augustus 2007, nr.167, blz. 5.
- Ministerie OCenW, *Toezichtstelsel erfgoedsector. Een beschrijving van het toezichtstelsel op het terrein van het cultureel erfgoed en een evaluatie vanuit het T&H perspectief voorzien van verbeteracties*, Directie T&H, Zoetermeer, 2006.
- Nieuwe Kaart van Nederland (NKN)*
- B.J.H. van Os en M. Kosian, *Sluipende degradatie van het archeologisch erfgoed*, RCE, Amersfoort, 2011.
- B. van Os en R. Lauwerier, "Archeologie binnen een meter", in *Archeobrief*, medio 2011.
- H. Peeters (ed.), *Degradatie van archeologische waarden in de Nederlandse ondergrond (RGI-project 028). Definitiestudie*, ROB, Amersfoort, 2005.
- Provincie Gelderland, *Provinciaal beleidskader archeologie*, concept 23-2-2011.
- RAAP Archeologisch Adviesbureau, *Definitiestudie over de borging van kwaliteit van archeologisch advies*, Amsterdam, februari 2006.
- D. Raemaekers, "Het einde van Malta", in *Archeobrief* nr. 3, 2008, blz. 17-20.
- RCE, *Nota uitvoeringsbeleid preferente positie universiteiten bij opgravingen*, Amersfoort, 24-01-2011.
- Rijksinspectie voor de Archeologie, *RIA-jaarverslag 2002*, Zoetermeer, 2003.

- Rijksinspectie voor de Archeologie, *RIA-jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.
- Rijksinspectie voor de Archeologie, *RIA-jaarverslag 2004*, Den Haag, 2005.
- E. Romeijn en F. van den Berg, "Archeologische monumentenzorg. Een verantwoordelijkheid voor gemeenten", in *Monumenten* 30/11, 2009, blz. 17-19.
- P.A.C. Schut (ed.). *Listing Archaeological sites, protecting the historical landscape*, Europae Archaeologicae Consilium (EAC occasional paper 3), Brussel, 2009.
- SIKB, *Advies Commissie Belangenafweging. Afweging van belang van opleidingseisen in de KNA en de daardoor in het gedrang komende economische belangen van de in de archeologie werkzame personen*, Gouda, 2008.
- SIKB, *Beoordelingsrichtlijn 4000 voor het procescertificaat voor Archeologisch Onderzoek*, Gouda, 2008.
- SIKB, *Bouwen, ruimte en archeologie. Juridisch kader voor niet-archeologen*, Gouda, 2009.
- SIKB, *Hoe kies ik voor kwaliteit bij mijn archeologisch adviseur of uitvoerder? Goed opdrachtgeverschap bij archeologische werkzaamheden*, Gouda, 2007.
- SIKB, *Hoe stel ik eisen aan archeologisch vooronderzoek? Een praktische handreiking voor overheden en initiatiefnemer*, Gouda, 2007.
- SIKB, *Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) versie 3.2 (Deel I: Toelichting op de KNA)*, Gouda, 2010.
- SIKB, *Verkenning van de knelpunten en oplossingsrichtingen van de archeologische monumentenzorg onder Malta*, Gouda, 2007.
- L. Theunissen, *Een onderzoek naar de effectiviteit van de archeologische onderzoeksketen voor beeldvorming over het verleden*, concept, Amersfoort, april 2010.
- J.G.M. Verhagen en M. Defilet, "Oppervlaktegrenzen bij archeologisch onderzoek. Criteria voor vrijstelling verdienen betere onderbouwing" in *ArcheoBrief* 13/4, 2009, blz. 8-14.
- Verkenning bestuurlijke boete archeologie* (bijlage bij kamerstuk 29259, nr. 36).
- VNG, *Verder met Valletta – Handreiking voor de gemeentelijke archeologische monumentenzorg (AMZ)*, Den Haag, 2007.
- VNG, *Voorbeeldbeleidsplan Gemeentelijke Archeologische Monumentenzorg*, 2009.
- VNG, *Voorbeeldbeleidsplan Provinciale Archeologische Monumentenzorg*, 2009.
- VOiA, *Actuele omzetcijfers voor de archeologiebranche voor de periode 2002, 2003 en 2004*, 2005.
- A. Vos en J. van der Vliet, *Natuurlijke processen als verstoorder. Archeologisch erfgoed in situ bedreigd door een verstoorder die niet betaalt*, SNA, Amsterdam, 2005.
- N. Vossen, "De Archeologische Monumentenwacht als bewaker van het ondergrondse erfgoed", in *Monumenten* 30/11, blz. 24-27.
- K.E. Waugh, *Op zoek naar de archeologen van Europa: Nederland. Informatie over en overzicht van de archeologische arbeidsmarkt, 2007-2008* (Vestigia-rapport V595), 2008.
- Wet op de archeologische monumentenzorg.*
- W.J.H. Willems, "Archaeological resource management and academic archaeology in Europe: some observations", in A.L. d'Agata & S. Alaura (eds), *Quale futuro per l'archeologia?*, Roma, 2009.
- W.J.H. Willems, "Contract archaeology and quality management in the Netherlands", in M.H. van den Dries en W.J.H. Willems, *Innovatie in de Nederlandse archeologie*, SIKB, Gouda, 2005.
- W.J.H. Willems, "Met Malta meer mans? Een persoonlijke terugblik", in R. Jansen, L.P. Louwe Kooymans, *10 jaar Archol. Van contract tot wetenschap*, Archol, Leiden, 2007.
- W.J.H. Willems, "The work of making Malta: The council of Europe's archaeology and planning committee 1988–1996", in *European Journal of Archaeology*, Vol. 10(1), 2008, p.57–71.

