

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1365

Vragen van de leden **Kwint** en **Beckerman** (beiden SP) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *kwaliteit van en toezicht op de archeologie n.a.v. advertentie «Creatief met archeologie, tips voor projectontwikkelaars»* (ingezonden 30 januari 2018).

Antwoord van Minister **Van Engelshoven** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 8 maart 2018).

Vraag 1

Bent u bekend met de advertentie «Creatief met archeologie, tips voor projectontwikkelaars» en bijbehorende website?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Deelt u de mening dat het schadelijk is voor ons archeologisch erfgoed en voor archeologen wanneer de tips in de advertentie worden opgevolgd?

Antwoord 2

De advertentie roept op tot zaken die beslist niet zijn toegestaan. Dat is schadelijk voor de archeologische sector, en ook voor de ontwikkelaars en gemeenten die over het algemeen te goeder trouw handelen waar het hun verantwoordelijkheden ten aanzien van archeologisch onderzoek aangaat. Indien de tips in de advertentie worden opgevolgd kan er bovendien schade ontstaan aan het archeologisch erfgoed.

Vraag 3

Aan wie behoort volgens u ons archeologisch erfgoed toe?

Antwoord 3

Het archeologisch erfgoed behoort toe aan ons allemaal.

¹ Advertentie in Volkskrant d.d. 26 januari 2018 en website «Creatief met archeologie, tips voor projectontwikkelaars» <https://erfgoedissues.nl/>

Vraag 4

Bent u bekend met het bericht dat een bouwer in Boxtel begonnen was met bouwen, zonder dat het volgens de vergunning verplichte archeologisch onderzoek had plaatsgevonden, waarmee twee wetten zijn overtreden?²

Antwoord 4

Deze casus was mij niet bekend. Uit het bericht waar u naar verwijst blijkt dat de gemeente hier in overleg met de bouwer tot een oplossing is gekomen.

Vraag 5

Hoe vaak komt het voor dat ontwikkelaars beginnen met werkzaamheden, voordat verplicht archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden? Indien geen cijfers beschikbaar zijn, bent u bereid dit te inventariseren?

Antwoord 5

Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar over de mate waarin het voorkomt dat ontwikkelaars beginnen met werkzaamheden, voordat verplicht archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit komt doordat gemeenten zelf toezicht houden op de naleving van de Omgevingsvergunning.

Om toch uw vraag te kunnen beantwoorden heb ik navraag gedaan bij het Convent van Gemeentelijk Archeologen (CGA) naar hun ervaringen. Daaruit komt het beeld naar voren dat het beslist geen schering en inslag is dat ontwikkelaars beginnen met werkzaamheden, voordat verplicht archeologisch onderzoek heeft plaatsgevonden, maar het komt wel voor en er zijn diverse gevallen waarin gemeenten een bouwstop hebben opgelegd om te voorkomen dat archeologische sporen ongezien verloren gaan. Tegelijkertijd benadrukt het CGA dat het in de praktijk zelden zwart of wit is en dat goed contact tussen gemeente en projectontwikkelaar van groot belang is.

Vraag 6

Bent u van mening dat toezicht in de archeologie moet worden versterkt?

Antwoord 6

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

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

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

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

² Brabants Dagblad, 5 januari 2018: <https://www.bd.nl/boxtel/boxtel-eist-archeologisch-onderzoek-voor-bouw-bedrijfspand-verder-gaat-ab24c513/>

Vraag 7

Wat is uw oordeel over het ontbreken van wettelijk vereist beleid en een gebrek aan personeel bij een deel van de gemeenten? Welke acties wilt u ondernemen?³

Antwoord 7

Op grond van de huidige Wet Ruimtelijke Ordening, het Besluit Ruimtelijke Ordening en de Erfgoedwet en straks de Omgevingswet moeten gemeenten in hun omgevingsbeleid rekening houden met cultureel erfgoed, waaronder archeologie. Dat zij hiervoor beleid formuleren ligt voor de hand, maar is niet wettelijk verplicht. Uit het door u aangehaalde onderzoek door de Erfgoedinspectie blijkt dat desalniettemin circa 80% van de gemeenten in 2015 actueel archeologiebeleid heeft vastgesteld. Dat percentage ligt lager voor het beschikbare personeel: minimaal 60% van de gemeenten heeft voldoende personeel beschikbaar voor de taakuitvoering op het gebied van archeologie. Dat een gemeente geen eigen personeel beschikbaar heeft hoeft echter niet te betekenen dat de taakuitvoering in het geding komt. Er zijn namelijk veel gemeenten die de taken ten aanzien van archeologie beleggen bij een regionale dienst of andere voorziening. Uit bovenstaande volgt dat ik geen noodzaak zie tot het ondernemen van acties.

Vraag 8

Zijn gemeenten volgens u voldoende toegerust om hun taken op het gebied van archeologie uit te voeren? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Ik heb geen aanleiding om aan te nemen dat gemeenten momenteel onvoldoende toegerust zijn om hun taken op het gebied van archeologie uit te voeren. Maar daarmee is niet gezegd dat de keuzes die gemeenten in de praktijk moeten maken altijd gemakkelijk of eenduidig zijn. Het CGA stimuleert het gesprek hierover tussen de verschillende gemeentelijk archeologen. Ook de RCE draagt hier door middel van platformbijeenkomsten aan bij.

Vraag 9

Zijn andere overheden die toezicht houden hiervoor voldoende toegerust?

Antwoord 9

Ik heb geen aanleiding om aan te nemen dat andere overheden momenteel onvoldoende toegerust zijn om hun taken op het gebied van archeologie uit te voeren. Zie ook het antwoord op vraag 8.

Vraag 10

Kunt u aangeven wat de resultaten zijn van de «pilots strafrechtelijke handhaving» met gemeenten?⁴

Antwoord 10

In 2015 is de Erfgoedinspectie een «pilot strafrechtelijke handhaving» gestart met als doel te bezien of de Erfgoedinspectie gemeenten kan helpen het aangifteproces van overtredingen van de Erfgoedwet (illegale opgravingen) en de doorgeleiding naar het OM te vergemakkelijken. Hiertoe zijn afspraken gemaakt met de archeologische dienst van één gemeente. De pilot heeft uiteindelijk niet geleid tot een daadwerkelijk beroep op de Erfgoedinspectie, omdat er zich sindsdien in die gemeente geen situaties meer hebben voorgedaan die daar aanleiding toe gaven.

Gemeenten kunnen nog steeds de hulp van de Erfgoedinspectie inroepen als overwogen wordt om aangifte te doen. In dit kader is ook van belang dat het meldsysteem DICE, dat door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed wordt beheerd, sinds december 2015 is opengesteld voor alle gemeenten die

³ <https://vng.nl/files/vng/20171101-monitor-2015-2016-erfgoedinspectie-benchmark-gemeenten.pdf>

⁴ <https://magazines.erfgoedinspectie.nl/jaarverslag-erfgoedinspectie/2016/01/archeologische-opgravingen>

illegale opgravingen willen melden. Meldingen in DICE worden direct gedeeld met de Erfgoedinspectie. Na een melding neemt de Erfgoedinspectie contact op met de gemeente om de mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving te bespreken.

Vraag 11

Zou u opnieuw, net als in 2008 is gebeurd met het invoeren van een bestuurlijke boete, willen verkennen welke instrumenten mogelijk kunnen helpen bij het aanpakken van overtredingen?⁵

Antwoord 11

Ik zie daartoe geen noodzaak. De analyse zoals die in 2008 is gemaakt is op hoofdlijnen nog altijd actueel. De belangrijkste verandering sindsdien is de invoering van certificering in de sector archeologie. Het is nu nog te vroeg om daar positieve of negatieve effecten van vast te stellen. Zie het antwoord op vraag 6 voor de huidige rolverdeling ten aanzien van het toezicht en de handhaving. Via de RCE zijn diverse kennisproducten en voorbeeldvoorschriften beschikbaar voor vergunningverlening en handhaving. Ook kunnen gemeenten aankloppen bij de RCE voor advies.

Vraag 12

Wat gaat u doen om, soms grootschalig, schenden van het opgraafverbod tegen te gaan?⁶

Antwoord 12

Ik bestrijd dat er nu sprake is van het grootschalig schenden van het opgraafverbod. Ik heb hiervoor geen aanwijzingen. De cijfers in het inspectierapport waar u naar verwijst, hebben betrekking op de situatie vóór inwerkingtreding van de Erfgoedwet. Zij zijn sterk vertekend doordat in de betreffende periode alle vondsten die gedaan werden door detector amateurs nog als illegaal werden geteld, terwijl er in de praktijk sprake was van een gedoogbeleid. Inmiddels is de regelgeving hierop aangepast.

Vraag 13

Welke stappen gaat u zetten om de kwaliteit van programma's van eisen (wettelijk) te borgen?

Antwoord 13

De criteria waaraan een Programma van Eisen (PvE) moet voldoen staan beschreven in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie en zijn uitgewerkt in een apart protocol. Bij de invoering van certificering in de archeologie is er bewust voor gekozen dit protocol niet verplicht te stellen. Het gaat immers niet om handelingen waarop het opgraafverbod van toepassing is. Bovendien zouden met een verplicht certificaat voor deze werkzaamheden, gemeenten gehouden zijn om zich te certificeren voor een medebewindstaak. Dat vind ik niet wenselijk. Desalniettemin heeft een grote groep archeologische bedrijven en gemeenten zich vrijwillig gecertificeerd voor het opstellen van PvE's. Gemeenten kunnen overigens wel als voorschrift bij de Omgevingsvergunning opnemen dat een archeologisch onderzoek wordt uitgevoerd op basis van een door de gemeente goedgekeurd PvE dat moet voldoen aan de KNA. Aanvullende eis zou kunnen zijn dat dit PvE door een daartoe gecertificeerd bedrijf is opgesteld.

Vraag 14

Herkent u zich in de conclusie van de erfgoedinspectie dat «het geheugen in gevaar komt», omdat er «een behoorlijke achterstand in de aanlevering van eindrapporten en de overdracht van vondsten aan depots» is?⁷ Welke acties wilt u ondernemen om deze achterstanden weg te werken en niet te laten ontstaan?

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29259-36-b1.pdf>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/11/09/de-staat-van-over-erfgoed-en-archieven-2015/de-staat-van-over-erfgoed-en-archieven-2015.pdf>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/11/09/de-staat-van-over-erfgoed-en-archieven-2015/de-staat-van-over-erfgoed-en-archieven-2015.pdf>

Antwoord 14

Dat er in de afgelopen jaren een achterstand is ontstaan in het aanleveren van rapporten bij de Minister van OCW klopt. De oorzaken hiervan waren grotendeels technisch van aard. Inmiddels zijn deze problemen opgelost en worden de achterstanden ingelopen door middel van gerichte rappelacties. Ook is het uitstel- en handhavingsbeleid ten aanzien van het aanleveren van rapporten aangescherpt.

De Erfgoedinspectie signaleerde dat van 2011 op 2013 de achterstanden in de overdracht van vondstmateriaal naar provinciale depots afnamen en die lijn zal naar verwachting door de invoering van certificering worden voortgezet. Overigens zijn de provincies als eigenaar van de vondsten hier als eerste aanzet. In bovengenoemde rappelbrieven wordt steeds ook gemeld dat men gehouden is de vondsten tijdig over te dragen.

Vraag 15

Kunt u aangeven in hoeverre deze achterstanden ontstaan doordat de prijs die opdrachtgevers willen betalen voor de uitwerking van archeologische opdrachten sterk onder druk staat?

Antwoord 15

Zoals het antwoord op vraag 14 blijkt waren technische problemen de belangrijkste oorzaak van het niet tijdig kunnen aanleveren van rapporten. Het is niet uit te sluiten dat krappere winstmarges een rol hebben gespeeld, maar dit valt niet aan te tonen. Bovendien kunnen er ook nog andere oorzaken zijn, zoals bijvoorbeeld onduidelijke contract- of vergunningvoorwaarden die tot discussie leidden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Vraag 16

Kunt u een oordeel geven over de 35 incidenten die van 2008 tot en met 2016 zijn geregistreerd in de Database Incidenten Cultureel Erfgoed (DICE)?⁸ Hoe zijn bewuste overtredingen aangepakt?

Antwoord 16

In 12 gevallen ging het om een illegale opgraving, in acht gevallen om illegale graafwerkzaamheden (geen monumentenvergunning aanwezig) ten behoeve van een ontwikkeling en in drie gevallen om metaaldetectie binnen de grenzen van een archeologisch rijksmonument. De overige incidenten zijn variabel van aard, van brandstichting op hunebedden waardoor schade aan de dekstenen ontstond, tot kinderen die een fietscrossbaan op een Motte⁹ hadden aangelegd.

In alle gevallen ging het om overtredingen op archeologische rijksmonumenten. Daarbij ging het niet steeds om bewuste overtredingen. Ook was in veel gevallen niet te achterhalen wanneer de overtreding had plaatsgevonden. Daar waar de dader achterhaald kon worden is eerst geprobeerd om in de minne tot een oplossing te komen, bijvoorbeeld door herstel van de oude situatie na documentatie van de schade. In acht gevallen is aangifte gedaan bij de politie. In drie gevallen is overgegaan tot handhaving, bijvoorbeeld door het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.

Vraag 17

Welke acties gaat u ondernemen tegen oneigenlijk gebruik van het middel archeologisch begeleiden van de bouw om te voorkomen dat informatie over ons verleden verloren gaat?¹⁰

Antwoord 17

De Erfgoedbalans 2017 constateerde dat er in de periode 2011–2013 een toename is in het aantal archeologische begeleidingen. Daarbij is aangegeven dat deze ontwikkeling in de gaten wordt gehouden. Uit interviews onder gemeentelijke en provinciale archeologen blijkt dat overwegingen van tijd en

⁸ <https://erfgoedmonitor.nl/indicatoren/geregistreerde-incidenten-archeologische-rijksmonumenten>

⁹ Een heuvel die in de middeleeuwen is aangelegd en waar vaak een verdedigingswerk op stond.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/02/09/erfgoedbalans-2017/erfgoedbalans-2017.pdf>

geld bij de keuze voor archeologische begeleiding een rol spelen, maar daarnaast ook overwegingen omtrent arbeidsveiligheid, waaronder de aanwezigheid van bodemvervuiling, overlast voor omwonenden en de beschikbaarheid van uitvoerend personeel. Kortom, het beeld is vooralsnog niet dat in alle gevallen sprake is van oneigenlijk gebruik.

Vraag 18

In haar jaarverslag 2013–2014 oordeelde erfgoedinspectie: «de onderwaterarcheologie zijn de problemen van onrechtmatig opgraven groot», hebben de sindsdien genomen stappen ervoor gezorgd dat de problemen door onrechtmatig opgraven zijn opgelost?¹¹

Antwoord 18

Met de Erfgoedwet die op 1 juli 2016 van kracht is gegaan is het opgravingsverbod zodanig aangepast dat vervolging van overtredingen onder water makkelijker is geworden. Tegelijkertijd zijn de contacten en de samenwerking die vanuit de RCE met de verschillende duikgroepen bestaan geïntensiveerd. De komende jaren moet blijken of dit afdoende is geweest.

Vraag 19

Heeft u eerder aangegeven om voor eind 2017 afspraken te maken over het behoud van dit erfgoed? Zijn deze afspraken gemaakt en kunt u deze met ons delen?¹²

Antwoord 19

Er wordt samen met provincies, gemeenten en Rijkswaterstaat gewerkt aan een aanpak ten aanzien van het maritiem erfgoed die in de brief over het traject Erfgoed Telt, die uw Kamer dit voorjaar zal ontvangen zullen worden toegelicht.

Vraag 20

Heeft u eerder geconcludeerd dat «als gevolg van de marktwerking de kwaliteit van archeologisch onderzoek onder druk kan komen te staan»? Wat gaat u doen om dit probleem te onderzoeken en aan te pakken?¹³

Antwoord 20

Om meer zicht op te krijgen op de vraag of de kwaliteit onder druk zou kunnen komen te staan, ga ik onderzoek doen naar de kwaliteit van onderzoek en rapportages uit de periode voor invoering van certificering en de periode daarna. De uitkomst hiervan zal beschikbaar komen via de Erfgoedmonitor.

¹¹ <https://magazines.erfgoedinspectie.nl/jaarverslag-erfgoedinspectie/2015/01/archeologie>

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/09/07/beantwoording-schriftelijke-vragen-over-maritieme-archeologie/beantwoording-schriftelijke-vragen-over-maritieme-archeologie.pdf>

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/09/07/beantwoording-schriftelijke-vragen-over-maritieme-archeologie/beantwoording-schriftelijke-vragen-over-maritieme-archeologie.pdf>