

Ruimte voor archeologie

Synthese van de themaveldrapportages



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.

Ruimte voor archeologie

Synthese van de themaveldrapportages

Opdrachtgever

Ministerie van OCW

Auteurs

Hans van der Reijden

Geurt Keers

Hans van Rossum

Uitgave

juli 2011

Rapportnummer

P18090

Inhoud

Samenvatting	Ruimte voor archeologie	i
Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Evaluatievragen	1
1.2	Leeswijzer	2
Hoofdstuk 2	Het archeologische bestel in Nederland	3
2.1	Voorgeschiedenis	3
2.2	Bestuurlijke verhoudingen	4
2.3	Ruimtelijke ordening	4
2.4	Financiële kaders	5
2.5	Bedrijfstak en kwaliteitsregulering	6
2.6	Archeologische infrastructuur	6
Hoofdstuk 3	Conclusies en aanbevelingen	8
3.1	Praktijk van de ruimtelijke ordening	8
3.2	Financiële kaders	11
3.3	Bedrijfstak en kwaliteitsregulering	13
3.4	Archeologische infrastructuur	14
3.5	Samenvatting	16
Bijlage	Toezeggingen	21

Samenvatting

Ruimte voor archeologie

De Nederlandse bodem is een verborgen schatkamer van het verleden. Er bevinden zich restanten uit zeer uiteenlopende perioden: van nederzettingen en begraafplaatsen uit de prehistorie tot badhuizen uit de Romeinse tijd en kerken uit de Middeleeuwen. De Nederlandse (zee)bodem biedt tevens een belangrijk areaal aan maritieme archeologie. Deze materiële cultuur is onze directe verbinding met het verleden en maakt het mogelijk om meer te weten te komen van de ontstaansgeschiedenis van ons land en de wijze waarop mensen in vroeger tijden leefden.

De archeologische monumentenzorg is er primair op gericht om de archeologische waarden in de bodem te behouden en te beschermen als unieke en onvervangbare tekenen van het verleden. Die bescherming is ook nodig omdat door ruimtelijke ingrepen maar ook door natuurlijke processen het bodemarchief aan voortdurende bedreigingen blootstaat. In 1992 heeft Nederland als lidstaat van de Raad van Europa dan ook het Verdrag van Malta ondertekend dat beoogt het erfgoed in de bodem beter te beschermen door behoud in situ, tijdig rekening te houden met het bodemarchief in de ruimtelijke ordening en door het principe dat de verstoorder van de bodem betaalt voor de kosten van het benodigde archeologisch onderzoek.

In september 2007 is het Verdrag van Malta in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd toen de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) door de Tweede Kamer werd aangenomen. In overeenstemming met de principes van het Verdrag van Malta is in deze wijzigingswet de archeologische monumentenzorg gekoppeld aan de ruimtelijke ordening en wordt de verstoorder verantwoordelijk gehouden voor de kosten. De Wamz berust niet op Europese regelgeving en er zijn ook geen kwantitatieve richtlijnen in opgenomen.

In opdracht van de minister van OCW heeft RIGO Research en Advies een evaluatieonderzoek uitgevoerd in de eerste helft van het jaar 2011. De hoofdvraag van het onderzoek is of de Wet op de archeologische monumentenzorg en het bijbehorende uitwerkingsbesluit (Besluit archeologische monumentenzorg) effectief en doelmatig bijdragen aan een betere bescherming van archeologische waarden.

Het onderzoek is uitgewerkt op vier onderscheiden themavelden: 1) de praktijk van de ruimtelijke ordening, 2) de financiële kaders, 3) de archeologische bedrijfstak en 4) de archeologische infrastructuur. De koppeling aan de ruimtelijke ordening heeft geleid tot een sterk decentraal bestel. Er zijn archeologische opgravingsbedrijven ontstaan door liberalisering van de opgravingsvergunningen. De rechtstreekse projectgebonden financiering is gekozen als Nederlandse uitwerking van het principe dat de verstoorder betaalt.

Op basis van de Wet op de archeologische monumentenzorg is een betere bescherming van het bodemarchief mogelijk gebleken. Dit resultaat is vooral te danken aan het feit dat in de ruimtelijke ordening steeds meer rekening wordt gehouden met archeologie. Momenteel is het beleidsinstrumentarium van de ruimtelijke ordening sterk in ontwikkeling. Het is van groot belang om ervoor te zorgen dat ook met vernieuwde regelgeving de archeologische doelstelling als afwegingsfactor in de ruimtelijke ordening gewaarborgd blijft. In het voorliggende rapport wordt ingegaan op de werking van het huidige archeologische bestel en worden knelpunten en onvolkomenheden beschreven. Het rapport sluit af met aanbevelingen om te komen tot een nog betere bescherming van archeologische waarden.

Hoofdstuk 1

Inleiding

In 1992 is het Verdrag van Malta door Nederland ondertekend. Dit verdrag is uitgewerkt in de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz), die in werking trad op 1 september 2007. Hierin is onder meer geregeld dat bij ruimtelijke ontwikkelingen de archeologische waarden onderdeel zijn van de belangenafweging en het principe dat de verstoorder van het bodemarchief betaalt. In de Wamz is ook vastgelegd dat vier jaar na inwerkingtreding de wet zal worden geëvalueerd.

Het Verdrag van Malta is opgesteld op initiatief van de Raad van Europa ter bescherming van het Europees archeologisch erfgoed dat door grootschalige ruimtelijke ingrepen, sluipende, natuurlijke degradatie en clandestiene opgravingen werd aangetast. Nederland was één van de eerste landen die het verdrag ondertekende.

In de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) en het bijbehorende uitwerkingsbesluit (Bamz) is het Verdrag van Malta geïmplementeerd. Conform het uitgangspunt in het verdrag is daarbij een relatie gelegd met de ruimtelijke ordening. In de procedures voor de ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met archeologie. Bij voorkeur leidt dit tot behoud op de vindplaats: 'in situ'. Andere mogelijkheden zijn het treffen van aanvullende voorzieningen of opgraven (behoud 'ex situ').

Het opgraven zelf was vroeger een exclusieve bevoegdheid van de rijksoverheid, gemeenten en universiteiten, maar inmiddels is er een archeologisch bedrijfsleven ontstaan en is de rol van de rijksoverheid verschoven naar het waarborgen van een goed functionerend kwaliteitszorgstelsel. Bovendien dient de overheid te zorgen voor een betrouwbaar en goed toegankelijk informatiesysteem, zodat gebruikers van de bodem van tevoren beter weten waar en in welke mate waardevolle archeologische overblijfselen in de grond aanwezig zijn en daar rekening mee kunnen houden.

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft RIGO Research en Advies een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking van de wet in de praktijk om te bezien of de beoogde effecten van de wetgever zijn bereikt. De resultaten van de evaluatie kunnen voor de Minister aanleiding zijn om het beleid bij te stellen.

1.1 Evaluatievragen

De kern van het nieuwe wettelijk stelsel is een betere bescherming van archeologische waarden. De hoofdvraag van het evaluatieonderzoek is dan ook: dragen de Wamz en het Bamz effectief en doelmatig bij aan een betere bescherming van de archeologische waarden, als bron van het gemeenschappelijk geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie, zoals bedoeld in het Verdrag van Malta?

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 ge-

bied van de archeologische infrastructuur. Dat zijn de vier kolommen in wetgeving en praktijk om het hoofdoel 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.

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, provinciale structuurvisie, 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?
2. In het tweede themaveld gaat het om **de financiële kaders**. ‘De verstoorder betaalt’ is de hoofdlijn, maar er zijn ook weer 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?
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 vergunningstelsel 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?
4. Met de groeisput 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 wetenschappelijk 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?

1.2 Leeswijzer

In vier themaveldrapportages, die gebundeld zijn in een apart rapport, hebben we verslag gedaan van de onderzoeksresultaten op de vier onderscheiden themavelden. Hierin wordt ook de gevolgde werkwijze toegelicht.

De voorliggende rapportage bevat de synthese van de resultaten op de vier themavelden. Het volgende hoofdstuk beschrijft in vogelvlucht het in Nederland toegepaste beleidsinstrumentarium. Het slothoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie. In de bijlage staan de uitkomsten van de evaluatie geordend naar de toezeggingen die de diverse bewindspersonen hierover hebben gedaan.

Hoofdstuk 2

Het archeologische bestel in Nederland

Ieder land kan, al naar gelang de eigen situatie, het Verdrag van Malta op passende wijze implementeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de afweging van het archeologische belang binnen de ruimtelijke ordening (artikel 5), de bekostiging van het benodigde archeologisch onderzoek door de verstoorder (artikel 6) of de communicatie met het publiek (artikel 9). Het Nederlandse archeologische bestel heeft met Malta als inspiratiebron een specifieke uitwerking gekregen. Nederland heeft de verantwoordelijkheid voor het archeologiebeleid grotendeels op decentraal niveau gelegd.

2.1 Voorgeschiedenis

De Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) formaliseerde een archeologische praktijk die zich in de periode tussen de ondertekening van het Verdrag van Malta in 1992 en de inwerkingtreding in 2007 heeft ontwikkeld. Vóór 1992 stond de archeologische monumentenzorg in Nederland ten dienste van de geschiedschrijving en werd vooral ingezet op het opgraven van vindplaatsen die bedreigd werden door ontwikkelingen. Opgravingsbevoegdheid was uitsluitend voorbehouden aan publieke actoren: overheden, universiteiten of wetenschappelijke instellingen. Het meeste onderzoek werd uitgevoerd door de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) en de gemeenten met een eigen archeologische dienst.

In de ontwikkeling van het archeologisch bestel vanaf 1992 onderscheidt Willems¹ twee fasen. De eerste periode 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. 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 en opgravingsbevoegdheid.

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. Provincies namen het voortouw in het verder ontwikkelen van archeologiebeleid. De wetgeving (Wamz) die in 2007 van kracht werd was in feite het codificeren van de bestaande provinciale praktijk. Provincies stelden in samenwerking met de toenmalige Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek archeologische monumentenkaarten op (AMK). Provincies toetsten onder de oude Wro de gemeentelijke bestem-

¹ W.J.H. Willems, "Met Malta meer Mans", in *Van contract tot wetenschap, 10 jaar Archol*, Leiden, 2006.

mingsplannen op het aspect archeologie.² In deze periode werd ook de basis gelegd voor een commerciële bedrijfstak. Bedrijven kregen de mogelijkheid opgravingen te doen onder de vergunning van bestaande vergunninghouders. De werkgelegenheid in archeologie groeide spectaculair. Om de nadelen aan de marktwerking tegen te gaan werd gewerkt aan een systeem van kwaliteitsborging. De wetgeving van 2007 bevestigde deze praktijk van gereguleerde marktwerking. In dit hoofdstuk zijn enkele recente kerncijfers van het Nederlandse archeologische bestel opgenomen. Een goede internationale vergelijking ontbreekt tot op heden en zou deze cijfers meer reliëf kunnen geven.

2.2 Bestuurlijke verhoudingen

In Nederland is gekozen voor een aanvullende taakverdeling tussen gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau.

- Op rijksniveau ligt de kennisfunctie, de rol van toezichthouder en het Rijk verleent de opgravingsvergunningen en de wijzigingsvergunningen voor archeologische rijksmonumenten.
- Provincies betrekken archeologie in hun eigen ruimtelijke beleid. Zij stellen cultuur-historische waardenkaarten op en zijn eigenaar en deponhouder van vondsten binnen hun grondgebied. Zij ondersteunen hun gemeenten bij het uitvoeren van een archeologiebeleid.
- De gemeenten hebben een archeologische zorgplicht en houden rekening met archeologie in de planvorming en bij het stellen van voorwaarden aan vergunningverlening. Gemeenten zijn vaak ook opdrachtgever van archeologisch onderzoek en in een beperkt aantal gevallen hebben gemeenten ook een opgravingsvergunning of een eigen depot.

2.3 Ruimtelijke ordening

Bij de Wamz is geregeld dat bij ruimtelijke ontwikkelingen de archeologische waarden een onlosmakelijk onderdeel van de belangenafweging dienen te zijn. Door middel van de Wamz werd archeologie verankerd in de Monumentenwet (Mw88), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Ontgrondingenwet (Ow), de Wet milieubeheer (Wm) en de Woningwet (Ww).

De gemeenten hebben op grond van de Wamz een archeologische zorgplicht. Zij moeten in hun bestemmingsplannen, bij projectbesluiten en bij het afgeven van sloop-, aanleg- of bouwvergunningen (tegenwoordig omgevingsvergunning) rekening houden met archeologische waarden en verwachtingen. In dat kader kan de gemeente, via een voorschrift bij de vergunning, de initiatiefnemer verplichten om een archeologisch rapport te overleggen waarin de archeologische waarde van het te verstoren terrein is vastgesteld. Daarop beslist de gemeente over (eventuele) archeologische inpassingmaatregelen: behoud 'in situ', vrijgeven, opgraven of archeologische begeleiding. In bepaalde gevallen is niet de gemeente, maar de provincie (ontgrondingsvergunning, MER-procedures) of de rijksoverheid (beschermde rijksmonumenten en een deel van de territoriale wateren) het zogeheten bevoegde gezag. Hoewel op papier hiermee alles goed geregeld lijkt, is niet altijd duidelijk wie bevoegd gezag is: de gemeente(n) of de provincie. Dat is een aandachtspunt voor de toekomst. De Wamz biedt provincies de mogelijkheid om 'archeologische attentiegebieden' aan te wijzen.

² De toenmalige ROB voerde een actief beleid van inspreken op bestemmingsplannen waarin het archeologisch belang onvoldoende was meegewogen.

Kerncijfers uit het themaveld

- Uit de Monitor van de Erfgoedinspectie komt naar voren dat 47% van de gemeenten in 2010 een vastgesteld beleid voor archeologie heeft.
- In 2010 gaf 37% van de gemeenten aan dit beleid in 2009 te hebben vastgesteld, 15% gaf aan dit in 2010 te zullen doen.
- De verhouding behoud in situ versus behoud ex situ op archeologisch waardevolle vindplaatsen wordt voor de afgelopen vier jaar geschat op 20 : 80.
- 87% van de gemeenten heeft archeologie uitgewerkt in recente bestemmingsplannen.
- Archeologie maakt vast onderdeel uit van alle MER-procedures.
- Geen van de provincies maakt gebruik van de mogelijkheden om attentiegebieden aan te wijzen.
- Alle provincies – en een aantal gemeenten - hebben cultuurhistorische waardenkaarten opgesteld.

2.4 Financiële kaders

De financiering door de verstoorder omvat zowel de kosten van het noodzakelijke vooronderzoek als de kosten van een eventuele opgraving of beschermende maatregelen én de uitwerking, analyse en publicatie. Ook de archeologische inpassingsmaatregelen tot en met het conserveren van archeologische vondsten komen dus voor rekening van de verstoorder. Het principe 'de verstoorder betaalt' wordt al sinds de ondertekening van het Verdrag van Malta in 1992 o.a. in convenanten met Prorail en Rijkswaterstaat toegepast.

Nederland heeft dus gekozen voor een projectgebonden financiering voor rekening van de verstoorder van het bodemarchief en niet voor andere oplossingen als een algemene heffing. De rechtstreekse financiering kan in concrete gevallen tot onevenredig hoge kosten voor archeologie leiden. Vanaf 1999 zijn er door het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld ter compensatie van excessieve kosten. In 2006 resulteerde dat in de 'Regeling specifieke uitkeringen excessieve opgravingskosten' die van kracht was tot 1 januari 2008. Na 1 januari 2008 trad de excessieve kostenregeling ingevolge het Besluit archeologische monumentenzorg in werking.

Kerncijfers uit het themaveld

- Sinds 2007 krijgen gemeenten en provincies een vergoeding van respectievelijk 6,35 en 2,65 miljoen euro per jaar als compensatie voor de bestuurslasten.
- De totale kosten van het archeologisch bestel bedragen bijna 100 miljoen euro op jaarbasis.
- Tussen de 10 en 20 miljoen euro wordt besteed aan beleidsvorming en handhaving (bestuurslasten) en de overige 80 tot 90 miljoen aan de uitvoering.
- De jaaromzet (de inkomsten) van bedrijven en gemeenten met opgravingsvergunning bedroeg in 2009 70 miljoen euro. Deze kosten worden door de (publieke en private) verstoorders gedragen.
- Er bestaat onder grote verstoorders draagvlak voor het principe dat de verstoorder betaalt.
- Een deel van de gemeenten kent geen excessieve kostenregeling.
- In de periode 2007-2009 zijn jaarlijks gemiddeld 200 opgravingen geregistreerd. Per jaar hebben drie van deze opgravingen een uitkering voor excessieve kosten gekregen.

2.5 Bedrijfstak en kwaliteitsregulering

In 2001 is, vooruitlopend op de wetswijziging, via een interim-regeling de mogelijkheid voor een archeologisch bedrijfsleven gecreëerd. Het werd voor private partijen mogelijk om onder verantwoordelijkheid van bestaande vergunninghouders archeologische werkzaamheden uit te voeren. Vanaf 2002 zijn de eerste toestemmingen verleend (ca. 8). In 2008 is aan 23 commercieel werkende partijen een opgravingsvergunning verleend.

De volgende instrumenten zijn door de sector ter hand genomen.

1. De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) is in ontwikkeling sinds 2001 en vormt mede de basis voor het borgen van de kwaliteit van het archeologische onderzoek in Nederland.
2. Er is een beroepsregister opgezet dat in 2010 weer is stopgezet.
3. De Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (NoOA) is in 2006 ingevoerd en is in gebruik bij het formuleren van inhoudelijke vragen voor archeologisch onderzoek.
4. Er is een certificering van opgravingsbedrijven op vrijwillige basis mogelijk die maar beperkt ingang heeft gevonden.

De rijksoverheid houdt toezicht op het goed functioneren van het stelsel. In het verleden gebeurde dat door de Rijksinspectie Archeologie. Verder was er door de minister een College voor de Archeologische Kwaliteit ingesteld dat zich richtte op de toe te passen kwaliteitsnormen. De huidige Erfgoedinspectie ziet toe op de naleving van de wet ten aanzien van archeologische monumenten, opgravingen en vondsten. De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) handhaaft namens de minister de uitvoering van de wet door verlening van opgravingsvergunningen en de mogelijkheid tot intrekking van vergunningen.

Kerncijfers uit het themaveld

- De uitvoerende taken zijn de afgelopen jaren verder verschoven van overheden naar private partijen.
- In 2004 werd de totale werkgelegenheid in de private archeologiebranche geraamd op 584 fte (circa 648 personen).
- Inmiddels is de werkgelegenheid in de private sector opgelopen tot 745 personen, onder wie een toenemend aantal adviseurs (195).
- De universitaire capaciteit voor eventueel synthetiserend onderzoek blijft met maximaal 10 fte (op een totaal van 44 fte) ver achter bij de capaciteitsgroei in de archeologie.
- De rijksoverheid heeft minder archeologen in dienst: in 1995 hadden meer dan 200 archeologen een betrekking in rijksdienst en tegenwoordig nog geen vijftig.
- Bij gemeenten is er een omgekeerde tendens: in 1991 werkten 41 professionals in de archeologie voor gemeenten, in 2008 waren dat 247 professionals.
- De provincies hebben een archeologische capaciteit van circa 20 fte.
- Nederland telt ruim 1100 professionals in de archeologie.

2.6 Archeologische infrastructuur

De rijksoverheid heeft mede tot taak te zorgen voor een betrouwbaar en goed toegankelijk informatiesysteem, zodat gebruikers van de bodem van tevoren weten waar en in welke mate waardevolle archeologische overblijfselen in de grond aanwezig zijn en daar rekening mee kunnen houden.

De RCE fungeert o.a. als nationaal kennisinstituut, verricht en adviseert bij onderzoek, verzamelt en verstrekt informatie en actualiseert de (indicatieve) archeologische monumentenkaarten. De databank (ARCHIS) is al sinds 1992 in werking. De archeologische monumentenkaart is beschikbaar vanaf 1994 en de indicatieve kaart van archeologische waarden vanaf 1997.

In de Monumentenwet is een registratieplicht opgenomen om archeologisch onderzoek aan te melden bij ARCHIS en na afronding van het onderzoek af te melden. De vergunninghouder (opgravingsbedrijf) is ook verplicht binnen twee jaar na beëindiging van het onderzoek het standaardrapport bij de RCE in te leveren.

Onder de archeologische infrastructuur vallen ook de archeologische depots van Rijk, provincies en een aantal gemeenten. De 'publieke eigenaren' zijn verplicht de vondsten en documentatie op een toegankelijke en verantwoorde wijze te bewaren en te beheren.

Kerncijfers uit het themaveld

- Begin 2002 waren er 58.313 waarnemingen van archeologische verschijnselen in Nederland geregistreerd in de landelijke archeologische databank ARCHIS.
- Anno 2011 bevat ARCHIS gegevens van ongeveer 80.000 vondstmeldingen en 13.000 terreinen van archeologische waarde, waaronder 1.400 rijksmonumenten.
- Groningen, Drenthe en Friesland hebben een gezamenlijk depot, alle andere provincies een eigen depot. Daarnaast zijn er 30 gemeentelijke depots.

Hoofdstuk 3

Conclusies en aanbevelingen

Het behoud van archeologisch erfgoed dient een maatschappelijk en wetenschappelijk doel, zoals is vastgelegd in het eerste artikel van het Verdrag van Malta. Via de Wamz en het Bamz heeft dit einddoel zijn beslag gekregen in de Nederlandse praktijk. Welke conclusies kunnen we trekken uit de eerste vier jaar van deze praktijk? Dragen de Wamz en het Bamz effectief en doelmatig bij aan het einddoel?

In dit hoofdstuk maken we de balans op van de conclusies uit de vier themaveldrapportages. Daarnaast wordt per thema een aantal aanbevelingen gedaan. We sluiten af met een samenvatting waarin de hoofd- en deelvragen van de evaluatie worden beantwoord.

3.1 Praktijk van de ruimtelijke ordening

In de Wamz en het Bamz is er expliciet voor gekozen om archeologie in te bedden in het formele instrumentarium van de ruimtelijke ordening.

In de bestemmingsplanprocedure is verankerd dat rekening wordt gehouden met de archeologische doelstelling voordat een bodemingreep plaatsvindt. Bij nieuwe bestemmingsplannen of herziening wordt archeologie opgenomen en worden ook bepalingen ten aanzien van archeologie in het vergunningstelsel meegenomen. Langzaam maar zeker zal archeologie in alle bestemmingsplannen worden betrokken.

Archeologie heeft ook een plaats gekregen binnen de Wet milieubeheer. In de milieueffectrapportages wordt archeologie meegenomen om zodoende het archeologische belang mee te wegen. In de recente MER's wordt dit ook gedaan en weegt archeologie mee in de besluitvorming, maar dit gebeurt vooral naast andere factoren.

Bij ontgrondingsregelingen geldt dat er bepalingen ten aanzien van archeologie kunnen worden opgenomen. Het merendeel van de provinciale ontgrondingsregelingen bevat bepalingen ten aanzien van archeologie. In een viertal provincies is dat (nog) niet het geval.

Provincies hebben de mogelijkheid om attentiegebieden aan te wijzen. Voor gebieden met een zeer hoge kans op archeologische waarden kan de provincie de gemeente verplichten om een bestemmingsplan vast te stellen. Provincies hebben geen van alle gekozen voor de inzet van dit instrument, omdat zij dit niet vinden passen binnen de bestuurlijke verhoudingen. Wel hebben provincies cultuurhistorische waardenkaarten opgesteld, betrekken zij het archeologisch belang in de eigen provinciale structuurvisies en ondersteunen zij gemeenten bij de beleidsvorming (en maken daar afspraken over).

Gemeenten kunnen tot op zekere hoogte hun eigen afwegingen maken over de wijze waarop het bodemarchief wordt beschermd. Deze afwegingen worden in de praktijk steeds vaker gemaakt op basis van vastgestelde beleidskaders met bijbehorende lokale archeologische verwachtingswaardekaart en beleidskaart. Lang niet alle gemeenten beschikken op dit moment over een dergelijk kader. Wel is een duidelijke inhaalslag te zien, waarbij gemeenten ondersteund worden door provincies.

Door het meenemen van archeologie in ruimtelijke procedures ontstaat de laatste jaren een beter inzicht in het bodemarchief. Er worden steeds meer (gedetailleerde) verwachtingswaardekaarten gemaakt. Ook het vooronderzoek bij bodemingrepen levert meer kennis op.

In bepaalde situaties is soms niet duidelijk of de provincie of de gemeente bevoegd gezag is. Dat geldt met name daar waar de archeologische waarden gemeentegrenzen overschrijden. Conform de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn vooral de gemeenten aan zet, maar in de praktijk spelen provincies vaak een coördinerende en faciliterende rol. De bovenlokale opgave kan op verschillende wijzen worden vormgegeven: er zijn gemeenten waar bovenlokale beleidsvorming plaatsvindt in directe samenwerking met de provincie (Gelderland, Drenthe, Friesland); gemeenten waar in samenwerking met buurgemeenten bovenlokaal beleid is vastgesteld en gemeenten waar nauwelijks bovenlokaal beleid wordt gevoerd. Ook op dit terrein is het beleid nog in ontwikkeling en het is te vroeg om vast te stellen of het huidige instrumentarium voldoende is.

In de Wamz en het Bamz is er expliciet voor gekozen om archeologie in te bedden in het formele instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Dit RO-instrumentarium is aan verandering onderhevig. De nieuwe Wro is al enige tijd in werking. Recentelijk zijn de Crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Er vinden veranderingen in de regelgeving plaats en die zullen zich ook in de toekomst voordoen (Raamwet omgevingsrecht). Het is van belang om erop toe te blijven zien dat bij deze nieuwe of aangepaste regelgeving de archeologische belangen gewaarborgd blijven.

De implementatie van archeologie binnen de ruimtelijke ordening lijkt een positief effect te hebben op de bescherming van het bodemarchief. Behoud in situ lijkt nu vaker plaats te vinden. Vooral in consoliderende bestemmingsplannen worden regels opgenomen voor bescherming in situ. Omdat archeologie wordt betrokken in nieuwe en herziene plannen is de bescherming van archeologische waarden meer gewaarborgd. Gezien het feit dat nog een aanzienlijk deel van de gemeenten niet beschikt over een uitgewerkt archeologisch beleidskader en gedetailleerde verwachtingswaardekaarten is het wel de vraag of dit ook op de meest optimale wijze gebeurt.

Bescherming in situ of het treffen van inpassingsmaatregelen vindt zeker niet altijd plaats. Er wordt in een groot deel van de gevallen een keuze gemaakt voor behoud ex situ. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste is archeologie niet de enige factor die een rol speelt bij de keuze om bodemverstoringen te laten plaatsvinden. Ook andere aspecten zoals milieu, infrastructuur en landschappelijke waarden worden meegewogen. Daarnaast zijn de kosten van behoud in situ en de mogelijkheden om voor een alternatieve locaties te kiezen van belang. Een tweede reden is dat archeologie pas laat in het planproces aan de orde komt, bijvoorbeeld wanneer gronden al zijn aangekocht en plannen al in een vergevorderd stadium verkeren. In de derde plaats levert de marktwerking slechts beperkte financiële prikkels om te kiezen voor behoud in situ, doordat de verstoorder betaalt en het bevoegd gezag beslist.

De implementatie van de Wamz in de ruimtelijke ordening is erop gericht om in een vroegtijdig stadium het archeologische belang mee te laten wegen bij planontwikkeling. Binnen de bestemmingsplanprocedure en structuurvisies is dit nu gewaarborgd. Ook wanneer het gaat om grote ingrepen kan in een vroeg stadium het archeologische belang worden meegewogen. Het meenemen van archeologie in ruimtelijke procedures geeft ook de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium rekening te houden met de bescherming van het bodemarchief. Het instrumentarium daarvoor is aanwezig: bestemmingsplannen buitengebied, structuurvisies en MER-procedures waarbij alternatieve locaties getoetst worden.

Het ideaalbeeld waarin behoud in situ kan plaatsvinden bij een waardevolle vondst door een andere locatie te kiezen voor een ruimtelijke ingreep of een plan aan te passen vergt ook rui-

telijke keuzemogelijkheden. Deze keuzes worden niet alleen op lokaal niveau gemaakt maar deels ook al eerder ingekaderd door restrictief verstedelijkingsbeleid op hoger schaalniveau van de provincie. Bij de vormgeving van dit beleid worden afwegingen gemaakt waarbij de voordelen van binnenstedelijk bouwen en de bescherming van natuur en milieu een belangrijke rol spelen. Archeologie zou ook een plek moeten krijgen in het afwegingsproces waarin wordt bepaald waar in de toekomst wel of niet gebouwd kan worden.

Het instrumentarium van de ruimtelijke ordening is vooral gericht op bodemingrepen in het kader van bouwplannen en kent zijn beperkingen. Zo is het tegengaan van sluipende degradatie maar beperkt mogelijk via dit instrumentarium. Daarnaast kent de wet de mogelijkheid om gebruik te maken van vrijwaringsoppervlakten. Zo zijn vrijstellingen mogelijk zowel als onderdeel van bestemmingsplannen als binnen het ontgrondingsregime. Gebieden kleiner dan 100 m² kunnen worden verstoord. Verder kan gemotiveerd worden afgeweken van de grens van 100 m² en kan er ook sprake zijn van verticale begrenzing (waarbij een verstoring tot een bepaalde diepte is toegestaan). Gebleken is dat de vrijheid die gemeenten en provincies hebben om (gemotiveerd) een ruimere vrijstellingsgrens te hanteren ook gebruikt wordt. Hierdoor is de kans op verstoring van het bodemarchief mogelijk groter dan de wetgever voor ogen had.

Aanbevelingen

Er is de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt met betrekking tot de inbedding van de archeologie in de ruimtelijke ordening. De nieuwe Wro en de Wabo zorgen voor veranderingen in de ruimtelijke ordening en de positie van de archeologie dient hierbij te worden gewaarborgd. Daarnaast zijn de volgende aanbevelingen bedoeld om de doorwerking in de RO te versnellen en te verbeteren:

- Nog niet alle gemeenten hebben een archeologiebeleid, verwachtingswaardekaarten en beleidskaarten ontwikkeld en vastgesteld. Er is echter wel sprake van een jaarlijkse toename van het aantal gemeenten met een archeologiebeleid in enigerlei vorm. Er is dus geen dwingende reden voor extra maatregelen.
- Het is zaak om de stand van zaken bij gemeenten te blijven monitoren. Monitoring gebeurt door de Erfgoedinspectie en zal de komende jaren moeten worden gecontinueerd. Belangrijk is om bij te houden welke gemeenten (nog) geen beleid voeren.
- De provincie en daaraan gelieerde steunpunten hebben een faciliterende rol richting gemeenten bij het vormgeven van het archeologiebeleid. Deze faciliterende en ondersteunende rol van de provincies is succesvol en het is van groot belang dat deze de komende jaren wordt gecontinueerd. Het is aan te bevelen om een bestuurlijke afspraak te maken met de provincies om de faciliterende beleidsactiviteiten te continueren. Met name het stimuleren van het maken van verwachtingswaardekaarten door gemeenten dient een vast onderdeel te zijn van het beleidsprogramma.
- De verantwoordelijkheid voor het archeologiebeleid ligt als gevolg van decentralisatie voor een groot deel bij gemeenten. Om kennisleemtes op te vullen bij deze gemeenten is een goede informatievoorziening van groot belang. Op dit moment lopen er programma's geïnitieerd door bijvoorbeeld de RCE, de VNG en het Convent van Gemeentelijke Archeologen. Het strekt tot aanbeveling om deze programma's voort te zetten.
- Specifieke aandacht dient uit te gaan naar het beleid bij gemeentegrensoverschrijdende archeologie. In sommige gevallen is er in de praktijk onduidelijkheid over wie bevoegd gezag is, de provincie of de (samenwerkende) gemeenten.
- Daarnaast zou er een gezamenlijk informatiepunt (website) moeten komen met up-to-date informatie voor gemeenten over ruimtelijke planvorming in relatie tot archeologie, zoals voorbeeldplannen, jurisprudentie en gevolgen van wetswijzigingen. Bijzonder aandachts-

punt is informatie over maatregelen ter behoud van het bodemarchief in situaties waar geen sprake is van planvorming of een aanwijsbare bodemingreep.

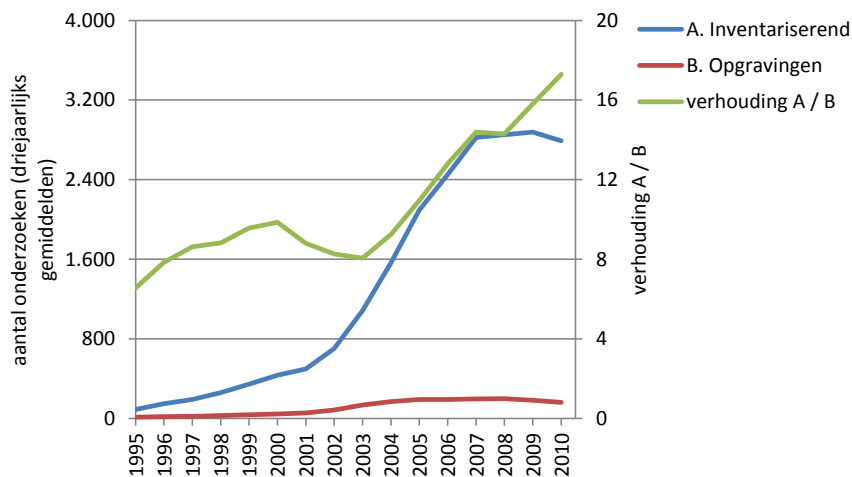
3.2 Financiële kaders

De schaalvergroting van het bestel is financieel mogelijk gemaakt door toepassing van het principe ‘de verstoorder betaalt’. Er zijn verschillende uitwerkingen van dit principe mogelijk. Nederland heeft gekozen voor een volledig projectgebonden financiering. Deze financieringswijze heeft, in combinatie met de toepassing van een relatief laag vrijwaringsoppervlak, als nadeel dat (kleine) verstoorders en indirect de eindgebruikers voor onevenredig hoge kosten kunnen komen te staan. Destijds is voor deze opzet gekozen, vanuit de gedachte dat behoud in situ hiermee zou worden gestimuleerd. In de praktijk pakt dit echter anders uit, waardoor ook de rechtvaardigheid van het stelsel wordt aangetast.

Het feit dat geen rekening wordt gehouden met de draagkracht van de verstoorder noch het type verstoring is een van de belangrijkste kritiekpunten op het financiële bestel. Hierdoor worden de kosten voor met name kleine verstoorders vaak buitenproportioneel hoog. Hetzelfde kan gelden voor grote verstoorders, maar buiten het gegeven dat zij vaak draagkrachtiger zijn, hebben zij ook meer mogelijkheden om de benodigde investeringen te verrekenen in de plan-exploitatie.

Het gevoel van een rechtvaardige verdeling van de kosten wordt verder ondermijnd door het feit dat (a) de verstoorder wel moet betalen, maar in veel fasen niet mee mag bepalen en (b) de kosten voor de verstoorder zeer ruim zijn gedefinieerd: van het betalen van de leges, tot de kosten van het veldonderzoek, tot de eventuele kosten van een opgraving tot en met de deposering van de vondsten. De individuele verstoorder betaalt het gehele traject, terwijl hij nauwelijks de baten incasseert.

Bij de uitwerking van het principe ‘de verstoorder betaalt’ is destijds rekening gehouden met het feit dat de kosten voor individuele verstoorders te hoog zouden kunnen worden. De volledig projectgebonden financiering zou om deze reden moeten samengaan met een regeling om excessieve kosten te compenseren. Maar juist dit deel van het bestel functioneert slecht. De rijksregeling is weinig bekend, beperkt toegankelijk en de toekomst is onzeker. Gemeenten en provincies hebben soms geen regeling en bij de regelingen die er wel zijn, is de eenduidigheid beperkt. Hierdoor wordt de verstoorder geen houvast geboden, terwijl hij vaak wel wordt gepocht voor te financieren. De wet gaat ervan uit dat de weg naar de rechter moet worden bewandeld om de nadeelcompensatie voor particulieren vast te stellen. Voor kleine verstoorders is dit echter buitenproportioneel en voor grote verstoorders geldt dat ze vaak als partners met gemeenten en provincies bij de planvorming samenwerken en in een dergelijke verhouding past de gang naar de rechter niet.



Het huidige bestel leidt tot veel archeologisch onderzoek en dus tot hoge kosten. Als de relevantie van al dit onderzoek onomstotelijk vaststond, dan waren deze kosten - behoudens de verdelingskwestie - wel besteed. Criticasters constateren dat een deel van het uitgevoerde onderzoek overbodig is, ook al is het overgrote deel van het onderzoek zinvol besteed. De grote stroom aan onderzoeken leidt niet via synthetiserend onderzoek echter tot verbeterde algemene inzichten en fijnmazige verwachtingswaardekaarten. Het vele onderzoek dat wordt verricht zou in theorie moeten kunnen leiden tot meer fijnmazige kaarten waarmee op termijn het aantal onderzoeken - en de hiermee gemoeide kosten - moeten kunnen afnemen. Omdat gebieden met een hoge trefkans dan worden gemeden én omdat er in gebieden zonder trefkans ook niet wordt onderzocht. Deze ontwikkeling is zoals gezegd (nog) niet manifest.

Hoewel in de sector steeds efficiënter wordt gewerkt, kan vooralsnog niet worden gesteld dat het stelsel leidt tot kostenreductie en een impuls voor innovatie. Door de puur projectgebonden financiering is er voor ander type onderzoek en bestedingen geen budget beschikbaar.

Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling te komen tot een verbeterde, transparante en eenduidige nadeelcompensatieregeling bij gemeenten en provincies, waarbij recht wordt gedaan aan de diversiteit van verstoorders (in termen van draagkracht en type). Het Rijk zou wellicht meer dan nu als achtervang moeten optreden.
- Het vele archeologisch onderzoek moet uitwerken in verbeterd inzicht in de archeologische structuren en meer fijnmazige verwachtingswaardekaarten. Deze doorwerking is essentieel om op termijn het systeem in stand te houden en de kosten in de hand te houden. Deze slag vergt een collectieve inspanning van bedrijven (praktijkervaring), de wetenschap (synthetiserend onderzoek, verbeterde modellen) en overheden (verankering van de nieuwe inzichten in beleid). Het gaat hierbij niet om een eenmalige activiteit, maar om een continu proces. Zowel bij de verwachtingswaardekaarten als bij de excessieve kostenregelingen ligt de formele verantwoordelijkheid in eerste instantie bij gemeenten. Zij zullen echter door provincies en de VNG blijvend de nodige formatie en ondersteuning moeten krijgen, om hun taken goed te kunnen vervullen.

Er is haast geboden bij het doorvoeren van bovenstaande wijzigingen. Op dit moment staat een deel van de verstoorders achter het principe 'de verstoorder betaalt' mede omdat zij de kosten via de grondexploitatie kunnen doorberekenen aan de eindgebruiker. Als door de economische

recessie de mogelijkheden daartoe afnemen, kan dit ook leiden tot een verminderd maatschappelijk draagvlak onder de verstoorders.

3.3 Bedrijfstak en kwaliteitsregulering

De opdrachtgevers in deze markt zijn in het bijzonder overheidsinstanties. Vooral bij kleinere projecten komen particuliere ondernemingen als opdrachtgever in beeld. De kwaliteit van het private én publieke opdrachtgeverschap schiet volgens de beroepsgroep op vele fronten tekort.

De markt voor archeologisch onderzoek is aan de aanbodkant divers. Er is een gemengd systeem van publieke en private aanbieders. Naast de RCE zijn er 27 bedrijven, 24 gemeenten en 5 universiteiten met een opgravingsvergunning. Daarnaast zijn er archeologische adviseurs, die niet gebonden zijn aan kwaliteitsrichtlijnen.

Er is sprake van belangentegenstellingen tussen archeologen in publieke en private dienst. De dubbelrol die gemeenten kunnen hebben als opdrachtgever en uitvoerder vraagt om een zorgvuldige aanpak. Het is volgens de betrokken partijen van belang om deze verschillende rollen en taken goed te scheiden, zoals bijvoorbeeld in Den Haag het geval is.

De verdeeldheid aan de aanbodzijde uit zich in het naast elkaar bestaan van verschillende belangenorganisaties voor ondernemingen en in de problemen om te komen tot een gezamenlijk beroepsregister.

In de Wamz was een combinatie voorzien van een vergunningstelsel met een zelfregulerende kwaliteitszorg. 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.

De betrokken partijen zouden zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid dragen voor de borging van de kwaliteit van het archeologische onderzoek. Die kwaliteitsborging zou bestaan uit:

1. een breed gedragen kwaliteitsnorm voor het archeologische product/proces;
2. een certificeringstelsel voor de opgravende organisaties;
3. een beroepsregister van de in de archeologie werkzame personen, waarin opleiding en werkervaring zouden worden vastgelegd.

Van deze drie voorziene borgingsmechanismen is alleen het opstellen van een kwaliteitsnorm voor het archeologische product/proces van de grond gekomen. De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) is een breed gedragen norm, die regelmatig geactualiseerd wordt.

De normering van de KNA richt zich in het bijzonder op de uitvoerende kant van de archeologie. Uit die hoek komt kritiek op de advisering over vooronderzoeken, het geven van selectieadviezen of de het formuleren en bewaken van Programma's van Eisen. Deze vorm van beleidsondersteuning gebeurt veelal zonder kwaliteitsborging op basis van kwalificaties van de betreffende personen of bedrijven. Op die manier is er in de opdrachtrelatie geen goede balans naar kennis- en ervaringsniveau.

De borging van de kwaliteit van de organisatie is met het uitblijven van certificering niet verankerd. Door het uitblijven van een beroepsregister heeft de borging van de kwaliteit van de in de archeologie werkzame personen enigszins vorm gekregen door toetsing van actoren door de RCE bij de vergunningaanvraag. Handhaving en toezicht van het systeem zijn daarmee volledig bij de rijksoverheid komen te liggen. Een belangrijke beperking van het publieke toezicht is dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is. Met het oog op de nieuwe ronde van vergunningverlening vanaf 1 januari 2013 is dat geen wenselijke situatie. Een zelfstandige bedrijfstak heeft een systeem van kwaliteitszorg nodig en dient dat ook zelf te ontwikkelen en te onderhouden.

De aanbevelingen op het vlak van de kwaliteitsregulering zijn geen koerswijziging maar een oproep om de voorgenomen vormen van interne kwaliteitszorg alsnog en minder vrijblijvend door te voeren en de fouten uit het verleden niet te herhalen.

Aanbevelingen

- De status van professionals in de archeologie zou moeten worden vastgelegd in een openbaar beroepsregister. Een register biedt inzicht in de kwaliteit van de personen die betrokken zijn bij archeologisch onderzoek én advies. Het verdient aanbeveling om de kwalificaties voor het beroepsregister af te stemmen met de bestaande eisen in de KNA. Er zal bijvoorbeeld door het CCvD Archeologie moeten worden verkend op welke wijze een succesvolle introductie van een beroepsregister mogelijk is. Een tekortkoming in de eerdere poging is dat verschillende normen voor de beroepskwalificatie door elkaar heen werden gebruikt. Verder is er geen behoefte aan een betaald register of betaalde certificering als dat al kosteloos door de rijksoverheid bij de vergunningverlening wordt geregeld.
- Het verdient aanbeveling te komen tot een verplichte certificering van vergunninghoudende bedrijven en instellingen. Een systematische en regelmatige kwaliteitstoetsing is in het belang van de bedrijfstak en van de afzonderlijke bedrijven. De certificering zou moeten gebeuren op basis van de KNA-richtlijnen (BRL); de vergunningverlener kan certificering stimuleren door een lichtere toets en door financiële prikkels (leges). De certificering zou op den duur zelfs de vergunningverlening overbodig kunnen maken.
- Bij een verdergaande interne kwaliteitsregulering door de bedrijfstak ligt het in de rede dat de rol van de rijksoverheid als toezichthouder en vergunningverlener minder uitvoerend en op afstand zal worden.
- De interne kwaliteitszorg moet ook worden gedragen en bevestigd door de overheden in hun rol als publieke opdrachtgever voor archeologisch onderzoek, bijvoorbeeld door alleen gecertificeerde bedrijven en adviseurs te contracteren. Het is immers niet mogelijk om op basis van de KNA-richtlijnen certificering of registratie te verplichten.
- Het CCvD Archeologie vervult een belangrijke rol in het bestel met betrekking tot de inhoud van de kwaliteitsborging. Het verdient aanbeveling de positie van dit orgaan, waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn, te bestendigen en te verstevigen.

3.4 Archeologische infrastructuur

De archeologische infrastructuur (registratie, depots, de wetenschappelijke verwerking en het publieksbereik) is deels versterkt. De aandacht is vooral uitgegaan naar de follow-up bij opgravingen. Er is weinig kennis of infrastructuur als het gaat om behoud in situ.

Een goede documentatie van de archeologische gegevens werd noodzakelijk om archeologische waarden in de ruimtelijke planvorming aan bod te kunnen laten komen. Er is een verplichting om onderzoeksgegevens aan te leveren in het Centrale Archeologisch Informatiesysteem (ARCHIS). Deze gegevens worden gebruikt voor het vervaardigen en verbeteren van kennisproducten als een erfgoedmonitor, erfgoedbalans, verwachtingenkaart en monumentenkaart. De meldingsplicht in de archeologie is via de opgravingsvergunning een eis voor opgravingsbedrijven en instellingen. Uit de registratie van archeologisch onderzoek valt echter niet op te maken wat er nu precies na het onderzoek en het selectieadvies is gebeurd. De gevolgen van archeologisch onderzoek blijven zodoende buiten beeld.

Het bedrijfsmatige gebruik van kaartmateriaal uit ARCHIS verloopt naar tevredenheid. Een zwakte van het bestand is volgens gebruikers dat de kwaliteit van de opgeslagen gegevens wisselend is en dat het systeem niet gebruiksvriendelijk is. De toeleveranciers zien meldingen terecht als een wettelijke verplichting en maken in omgekeerde richting maar beperkt gebruik

van de opgeslagen gegevens. Vondstmeldingen lijken een administratieve bezigheid waarbij controle door de bestandsbeheerder ontbreekt. De KNA-richtlijn om primair onderzoeksmateriaal op te nemen in het e-depot is in gang gezet, maar er moet nog veel gebeuren. Het e-depot wordt door de verschillende betrokken partijen als een goed initiatief beschouwd.

Een ander product van archeologie zijn de materiële vondsten na opgravingen. De eigenaar van de vondsten moet ervoor zorgen dat de vondsten en de bijbehorende documentatie op een zorgvuldige en verantwoorde wijze worden bewaard. Archeologische vondsten zijn eigendom van de provincie waar zij zijn gevonden of van de gemeenten met een eigen depot. De Staat der Nederlanden is eigenaar van vondsten die buiten het grondgebied van enige gemeente vallen. Het beheer van scheepsarcheologische monumenten is ondergebracht bij het rijksdepot in Lelystad. In deze evaluatie van de Wamz zijn slechts zijdelings conclusies getrokken over de wijze van archeologisch onderzoek onder water. Juist in deze sector is de werking van de archeologische monumentenzorg nog niet optimaal. Dit uit zich onder meer in het feit dat bij planontwikkelingen in watergebied niet aan archeologie wordt gedacht, het feit dat de marktwerking voor het verrichten van archeologisch onderzoek onder water nog zeer onvolkomen is en het gegeven dat de verantwoordelijkheid voor deponering en instandhouding van scheepsarcheologische vondsten niet helder is.

De 10 provinciale en 30 gemeentelijke depots maken een turbulente periode door. De huisvestingsituatie is aangepast aan de gestelde opgave. De depots, opgravingsbedrijven en softwarebouwers werken samen in het SIKB-project 'Harmonisatie van aanleveringseisen deponeren' aan eenduidige afspraken over het selecteren en deponeren van vondstmateriaal. Onderdeel hiervan is een harmonisatie van begrippenkader en codering. Op deze manier wordt de efficiency in het aanleveren en behandelen van vondstmateriaal bevorderd. Verder wordt gestreefd naar het invoeren van een systeem van digitaal uitwisselen van data. Een vervolgproject betreft het uitwerken van conserveringseisen.

In de toelichting bij de Wamz is ook de noodzaak onderkend van een wetenschappelijk en maatschappelijk vervolg. De beoogde publieke en wetenschappelijke vervolgactiviteiten hebben echter geen wettelijke en financiële basis gekregen in de Wamz. Het voornaamste initiatief is tot nu toe het onderzoeksprogramma 'Oogst van Malta' geweest. Dit NWO-programma (2002-2008) 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. Daarnaast is ook het Odyssee-programma voor de wetenschappelijke ontsluiting van archeologische opgravingen een voorbeeld van hoe de samenhang en afstemming van de commerciële archeologie en de academische archeologie er uit zou kunnen zien.

Over het maatschappelijk rendement van de archeologische monumentenzorg zijn weinig actuele gegevens beschikbaar. Het staat voor de betrokken partijen wel vast dat er bij het publiek een groeiende belangstelling bestaat voor archeologie. Van de kant van de opgravingsbedrijven, van de deponhouders, van amateurarcheologen en van de betrokken overheden bestaat grote bereidheid om tegemoet te komen aan deze publieksvraag door mee te werken aan open dagen, open depots, tentoonstellingen en publicaties.

Ook het beheer van het bodemarchief heeft geen wettelijk basis. Wanneer een belangrijk doel van de archeologische monumentenzorg wordt bereikt door behoud in situ dan zal dat – net als behoud ex situ in depots - ook vergezeld moeten gaan van maatregelen om dat bodemarchief zorgvuldig te beheren. Onderzoek naar de effecten van sluipende degradatie is nauwelijks uitgevoerd. Terreinen met archeologische waarden worden ook niet gemonitord. Wanneer er achteruitgang van de archeologische waarde wordt geconstateerd zijn er vrijwel geen middelen (en technieken) om daar iets tegen te doen. In het convenant tussen Rijkswaterstaat (RWS) en RCE

zijn wel afspraken opgenomen om rekening te houden met het bodemarchief na voltooiing van infrastructurele werken.

Amateurarcheologen spelen een rol in uitvoerend onderzoek. De amateurarcheologen leveren een belangrijke bijdrage door hun kennis en expertise van de lokale archeologie en geschiedenis. Daarnaast signaleren vrijwilligers tekortkomingen in lokaal beleid en uitvoering. De deelname van amateurarcheologen aan veldonderzoek is geleidelijk verminderd. De inzet van vrijwilligers als noodhulp is minder urgent omdat een dreigende vernietiging van het bodemarchief door de opkomst van de professionele archeologie minder vaak aan de orde is. De amateurarcheologen pleiten ervoor om – binnen de huidige voorschriften - eigen zelfstandig onderzoek te kunnen blijven doen. De Archeologische Werkgemeenschap voor Nederland (AWN) ziet een voorwaardenscheppende rol van de overheden om de amateurarcheologen te ondersteunen.

Aanbevelingen

- ARCHIS moet inhoudelijk worden verbeterd, verruimd en verdiept. Door de huidige informatiestroom te koppelen aan selectiebesluiten komt er bijvoorbeeld meer zicht op de gevolgen van archeologisch onderzoek waaronder behoud in situ. Dat zou een versterking van de kwaliteitszorg in de archeologie betekenen. Eventueel zouden ook bedrijfsmatige gegevens kunnen worden verzameld om de ontwikkelingen in de bedrijfstak te monitoren. De digitale uitwisseling van data tussen opgravers, depots en anderen moet verder worden ontwikkeld op basis van het initiatief van de SIKB.
- De archeologische depots zijn de bronnen ex situ van het gemeenschappelijk geheugen en middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. De depots worden in dit opzicht (te) beperkt benut en het publieksbereik en de wetenschappelijke verwerking zouden verbeterd kunnen worden. Op deze wijze wordt ook inhoud gegeven aan de communicatie met het publiek (artikel 9 van Malta) dat in de Nederlandse praktijk onderbelicht is gebleven en kan een vervolg komen op het onderzoeksprogramma Oogst van Malta. Kennisverspreiding onder het publiek en bij verstoorders is noodzakelijk om het maatschappelijk draagvlak voor de archeologie te verstevigen. Meer regie ook van provincies en gemeenten in samenspraak met de archeologische sector is bij deze maatschappelijke opgave gewenst.
- Maatregelen om sluipende degradatie tegen te gaan zijn nodig en moeten nader worden onderzocht. De bekostiging van deze maatregelen is lastig omdat hierbij het principe dat de verstoorder betaalt niet opgaat. Bij het ontwikkelen van actief beheer van het bodemarchief in situ kunnen de resultaten van het convenant tussen RCE en RWS worden betrokken.
- Vanuit het archeologisch bestel is het van belang om lokale amateurarcheologen een plaats te geven en voldoende te begeleiden bij onderzoek om hun kennis van de lokale archeologische geschiedenis op een passende wijze te kunnen benutten. Wat betreft de gewenste deskundigheidsbevordering en begeleiding ligt hier een taak voor de overheid in samenwerking met de opgravingsbedrijven.
- De positie van de maritieme archeologie in het huidige bestel verdient verduidelijking.

3.5 Samenvatting

De hoofdvraag van deze evaluatie luidt als volgt:

Dragen de Wamz en het Bamz effectief en doelmatig bij aan een betere bescherming van de archeologische waarden, als bron van het gemeenschappelijk geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie, zoals bedoeld in het Verdrag van Malta?

Deelvragen:

- 1) *Zijn de archeologische waarden in voldoende mate beschermd met preventie als oogmerk en strevend naar behoud in situ?*

Door de archeologische monumentenzorg te koppelen aan de ruimtelijke ordening beoogt de Wamz om het bodemarchief beter te beschermen. Er is sprake van een geleidelijke ingroei in de planningspraktijk op verschillende niveaus. De implementatie van de archeologische monumentenzorg in de ruimtelijke ordening is tot nu toe redelijk succesvol verlopen en biedt een betere wettelijke bescherming dan voorheen. Behoud in situ bij waardevolle vondsten komt nu vaker voor, mede omdat plaatsen met een hoge trefkans worden gemeden. Als locaties wél in ontwikkeling worden genomen dan blijkt men in plaats van in situ vaak op ex situ (opgraven) uit te komen.

De implementatie in de praktijk lijkt goed te verlopen maar is nog zeker niet afgerond. Vooral kleine gemeenten hebben nog geen archeologiebeleid vastgesteld en verwachtingswaardekaarten ontwikkeld. Op dit terrein is een inhaalslag gewenst. Belangrijk is ook dat het vele archeologische onderzoek uiteindelijk leidt tot fijnmazige verwachtingswaardekaarten. Via die lijn moet worden voorkomen dat er 'te veel' preventief beleid wordt gevoerd.

- 2) *Is de financiering van de zorg voor archeologisch erfgoed effectief en doelmatig?*

Door het principe 'de verstoorder betaalt' is de financiering van archeologisch onderzoek op een effectieve wijze geregeld, in die zin dat er voldoende middelen beschikbaar komen voor het uitvoeren van het benodigde archeologische onderzoek bij bodemverstoring. Of deze middelen ook doelmatig besteed worden, is afhankelijk van de vraag of het onderzoek dat wordt uitgevoerd relevant en van voldoende kwaliteit is.

De financiering van archeologisch onderzoek kan voor sommige kleine verstoorders een onevenredig grote kostenpost betekenen. Het ontbreken van duidelijke, eenduidige regelingen voor excessieve kosten op lokaal niveau is een gemis in het huidige bestel.

- 3) *Functioneert de marktwerking in de archeologie op een (kwalitatief) goede manier?*

Er is sprake van een sterk gereguleerde archeologische markt op basis van een vergunningstelsel. Zelfregulering is – met uitzondering van de KNA - maar beperkt van de grond is gekomen. Er is weliswaar door de sector een gedeelde kwaliteitsnorm ontwikkeld, maar door het ontbreken van certificering en een beroepsregister is de kwaliteitszorg niet afdoende geborgd. Er is bovendien onvoldoende toezicht op de naleving van de kwaliteitsnormen.

- 4) *Is de archeologische (kennis)infrastructuur voldoende toegerust om haar taken uit te voeren?*

De huidige archeologische infrastructuur is nog altijd vooral gericht op het verzamelen van informatie en objecten uit opgravingen en niet voldoende toegerust op het verzamelen van informatie over het bodemarchief. Er is bovendien te weinig oog voor sluipende degradatie van het bodemarchief. De afgelopen jaren zijn enkele succesvolle programma's voor wetenschappelijk synthetiserend onderzoek uitgevoerd maar hiervoor is geen structurele financiering. De publieke belangstelling voor archeologie lijkt nog onvoldoende te worden benut.

Slotsom

De wijziging van het archeologische bestel heeft geleid tot opgravingen en tot behoud in situ van archeologisch erfgoed dat bij ongewijzigd beleid zou zijn vernietigd. In de afgelopen vier

jaar waren er gemiddeld 200 opgravingen per jaar. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was het aantal geregistreerde opgravingen beperkt tot enkele tientallen. De archeologische bedrijvigheid is toegenomen en geprofessionaliseerd. Over gravend onderzoek wordt dankzij de Wamz verplicht gerapporteerd en vondsten dienen geregistreerd en geconserveerd aangeleverd te worden bij de depots.

In de geest van Malta dient de koppeling van archeologie met de ruimtelijke ordening tot behoud in situ. Behoud van archeologische resten in de bodem heeft de voorkeur vanwege de potentie voor toekomstig archeologisch onderzoek met nieuwe vraagstellingen en methoden.

Bij ruimtelijke ingrepen wordt rekening gehouden met archeologie en dat leidt tot meer behoud van archeologische waarden in de grond en boven de grond. Dat is nog niet het einddoel. Archeologische waarden moeten ook daadwerkelijk worden gebruikt als bronnen van het collectieve geheugen en middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. Daarin ligt het maatschappelijke draagvlak van de archeologische monumentenzorg en de opgave voor de toekomst.

Bijlage

Bijlage

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).*

Resultaat evaluatie:

De wijziging van het archeologische bestel heeft geleid tot meer opgravingen en tot meer behoud in situ van archeologisch erfgoed dat bij ongewijzigd beleid zou zijn vernietigd. De ruimtelijke ordening wordt in de geest van Malta vooral gezien als preventief beleid met als doel behoud in situ. Het archeologisch onderzoek is - overigens al voor de inwerkingtreding van de Wamz - in sterke mate geprofessionaliseerd, waardoor over gravend onderzoek beter wordt gerapporteerd en de vondsten beter worden uitgewerkt (geregistreerd en geconserveerd) dan vroeger het geval was.

De evaluatie laat zien dat de gemeenten en provincies in toenemende mate rekening houden met archeologie in de beleidsvorming en uiteraard in de verplicht gestelde voorwaarden bij ruimtelijke plannen.

Het principe van gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en particuliere ondernemingen staat in een beperkt aantal gevallen onder druk waar gemeenten een dubbelrol vervullen als uitvoerder van archeologisch onderzoek én opdrachtgever van archeologisch onderzoek. Deze gemeenten zijn wel gehouden aan de dienstenrichtlijn om archeologisch onderzoek waarvan de kosten meer dan 200.000 euro bedragen, openbaar aan te besteden. Voor de overige projecten is dat niet het geval. Niet alle gemeenten houden de verschillende rollen goed gescheiden en in dat opzicht is de markt niet altijd transparant. Er zijn ook voorbeelden zoals Den Haag waar deze rollen strikt gescheiden worden gehouden.

De excessieve kostenregeling is de afgelopen jaren zeer beperkt toegepast als gevolg van o.a. onbekendheid van de regeling en uitvoeringstechnische problemen en bij een deel van de gemeenten en provincies ontbreekt een bijdrageregeling. De conclusie is dat de excessieve kostenregeling in de huidige vorm een geringe bijdrage heeft geleverd aan het archeologiebeleid van provincies en gemeenten.

Voor het beperkte beroep op de regeling zijn verschillende redenen:

- De beperkte bekendheid van de regeling;
- De onzekerheid over het voortbestaan 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 regelingen voor excessieve kosten op lokaal niveau (de toepassing daarvoor is een voorwaarde om in aanmerking te komen);
- De beperkte reikwijdte van de regeling (alleen bij opgravingen kan men er een beroep op doen).

Dit alles leidt tot de aanbeveling in de evaluatie om te streven naar een verbeterde, transparante nadeelcompensatieregeling die recht doet aan de diversiteit van verstoorders (in termen van draagkracht en type).

- *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).*

Resultaat evaluatie

1. De gemeenteraad **kan** in het belang van de archeologische monumentenzorg bij verordening onder meer:
 - a. regels vaststellen met betrekking tot de eisen die burgemeester en wethouders kunnen stellen aan onderzoek in het kader van het doen van opgravingen; of
 - b. gevallen vaststellen waarin burgemeester en wethouders kunnen afzien van nader archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen.
2. Indien een verordening als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op een gebied waarvoor een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 38a is vastgesteld, blijft die verordening van kracht voor zover zij niet met dat bestemmingsplan in strijd is.
3. Op de voorbereiding van een verordening als bedoeld in het eerste lid is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Gemeenten kunnen binnen de gestelde kaders hun eigen afwegingen maken over de wijze waarop het gemeentelijk bodemarchief moet worden beschermen. Deze afwegingen worden in de praktijk steeds vaker gemaakt op basis van vastgestelde beleidskaders met bijbehorende lokale archeologische verwachtingskaart en beleidskaart. Iets minder dan de helft van de gemeenten – met name de kleinere – beschikt op dit moment niet over een dergelijk kader. Wel is een duidelijke inhaalslag te zien, waarbij gemeenten ondersteund worden door provincies.

Met artikel 38a is gekozen voor een geleidelijke ingroei van het archeologisch aspect in gemeentelijke bestemmingsplannen: na inwerkingtreding van de Wamz mochten bestemmingsplannen niet worden gewijzigd of voor het eerst worden vastgesteld zonder dat rekening is gehouden met archeologische waarden en verwachtingen. Een algehele plicht voor alle Nederlandse gemeenten om binnen een bepaalde termijn alle bestemmingsplannen “archeologie-proof” te maken zou tot enorme administratieve en financiële lasten leiden.

De evaluatie laat zien dat de gemeenten en provincies in toenemende mate rekening houden met archeologie in de beleidsvorming en uiteraard in de verplicht gestelde voorwaarden bij ruimtelijke plannen. Er is sprake van een geleidelijke implementatie.

- *(...) 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).*

Provincies en gemeenten geven op verschillende wijze vorm aan de bijdrageregelingen voor excessieve kosten. Bij een deel van de gemeenten zijn er alleen bijdragen voor kleine verstoorders. Sommige gemeenten en provincies hebben (nog) geen bijdrageregeling ingesteld. De excessieve kostenregeling is de afgelopen jaren zeer beperkt toegepast, als gevolg van o.a. onbekendheid van de regeling en de uitvoeringstechnische problemen. De toevallige financiële situatie van een gemeente of provincie lijkt hierbij geen rol van betekenis te hebben gespeeld.

- *Evalueren van toezicht en handhaving in de archeologiesector (brief Verkenning bestuurlijke boete, Vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 29259 nr. 36).*

Resultaat evaluatie

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 dat 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 (tweedelijntoezicht).

Naast 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. De aanbevelingen op het vlak van de kwaliteitsregulering zijn geen koerswijziging maar een oproep om de voorgenomen vormen van interne kwaliteitszorg (beroepsregistratie en certificering) alsnog en minder vrijblijvend door te voeren op basis van een eenduidige normenset en oneigenlijke financiële prikkels te vermijden zoals de kosteloze vergunningverlening en toetsing van actoren door de RCE.

- *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)*

De Nederlandse archeologische monumentenzorg berust niet op Europese regelgeving. Er zijn geen kwantitatieve richtlijnen en er is dus geen nationale kop. Nederland ondertekende het Verdrag van Malta in 1992 als lidstaat van de Raad van Europa. De ondertekening kan gezien worden als een intentieverklaring waaraan de lidstaten op eigen wijze uitwerking kunnen ge-

ven. Nederland heeft ervoor gekozen om de uitvoering van het archeologiebeleid vooral bij gemeenten neer te leggen die daarbij een eigen beleidsverantwoordelijkheid hebben.

Het kan voorkomen dat gemeenten bij de afstemming van de archeologische doelstelling in de planontwikkeling of grondgebruik eisen stellen die in individuele gevallen als onredelijk en onbillijk kunnen worden beschouwd. In die gevallen kunnen gemeenten naar eigen inzicht tegemoetkomingen in de kosten verstrekken of zelfs de gestelde voorwaarden aanpassen. Sommige gemeenten doen dat ook. Kostenreductie ook voor de agrarische sector en de bouwsector bij voorgeschreven archeologische onderzoek krijgt in de door RIGO uitgevoerde evaluatie de nodige aandacht in de aanbevelingen:

“De toepassing van zo fijnmazig mogelijke verwachtingskaarten verdient aanbeveling. Deze kaarten zouden het formele toetsingskader moeten zijn bij het besluit om al dan niet een onderzoek te starten (door een verwijzing in de bestemmingsplannen of een paraplu-bestemmingsplan).

Deze verwachtingskaarten zouden regelmatig moeten worden geactualiseerd op basis van de inzichten die gravend onderzoek oplevert. Op termijn zouden daardoor het aantal onderzoeken én de daarmee gemoeide kosten moeten afnemen.”