

# Archeologie en ruimtelijke ontwikkeling

**M.M. van der Veen MSc RE** Werkzaam bij Heijmans Vastgoed in Amersfoort

**Dr. P.R.A. Terpstra** Universitair hoofddocent bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen RU Groningen

Met het opstellen van het Verdrag van Malta in 1992 heeft de Raad van Europa een antwoord willen geven op de sterk toegenomen bedreiging van het Europese archeologische erfgoed. Vooral bodemverstoreningen door woningbouw, maar ook door de aanleg van bedrijventerreinen, het uitvoeren van infrastructurele werken en landinrichting waren hier debet aan. Goudswaard (2000) schat dat sinds de Tweede Wereldoorlog door dergelijke werkzaamheden reeds een derde deel van het Nederlandse bodemarchief verloren is gegaan. Na de ratificatie in 1998 is uiteindelijk per 1 januari 2008 de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) tot stand gekomen. Deze dient de integrale bescherming van het archeologische erfgoed daadwerkelijk te waarborgen. Hierbij is voor de gemeenten, met name in relatie tot de ruimtelijke ordening, een belangrijke taak weggelegd. Voor de realiserende private partijen is het van belang dat waar mogelijk het bodemarchief moet worden gerespecteerd en dat de Wamz daarbij het uitgangspunt hanteert dat 'de verstoorder betaalt'.



**H**oewel het zestien jaar heeft geduurd voordat de onder-tekening van het Verdrag van Malta via de Wamz is omgezet in doeltreffende wetgeving, wil dat niet zeggen dat er in deze periode geen maatregelen zijn getroffen op dit gebied. Bij het ontwikkelen en uitvoeren van diverse grootschalige ruimtelijke plannen werden de belangen van het archeologisch erfgoed en de cultuurhistorische waarden afgewogen. Zo werd reeds in 1994 bij de m.e.r.-procedures rondom dijkverbeteringen rekening gehouden met de diverse aanwezige cultuurhistorische waarden. Veder deden de gemeenten Utrecht in 1995 en Culemborg 1997 cultuurhistorische onderzoeken op hun aanstaande grote Vinex-locaties. In 1996 volgde de minister van VROM met een studie naar de integrale cultuurhistorische waardering en beschrijving van het Groene Hart.

Verreweg de belangrijkste vingeroefening met betrekking tot een integrale aanpak van het archeologisch erfgoed is echter te vinden bij de aanleg van de Betuwelijn. Uitgangspunt daarbij is dat het 160 kilometer lange tracé, dat van west naar oost door het stroomgebied van de grote rivieren van Midden-Nederland loopt, het mogelijk maakt om een unieke historische dwarsdoorsnede van ons land te maken. De aanwezigheid van hoge oeverwallen met vruchtbare landbouwgrond en de mogelijkheid van het vervoer over water zorgden voor vroege bewoning. Mede door de conserverende werking van de aanwezige veengrond was daarom op voorhand duidelijk dat de trefkans op belangrijke vondsten groot zou zijn.

Uit het vooronderzoek kwamen 260 potentiële locaties naar voren. Op 160 daarvan zijn vervolgens ca. 10.000 grondboringen uitgevoerd. Dit leidde tot 43 locaties waar nader onderzoek door proefsleuven werd uitgevoerd. Uiteindelijk werden er 32 locaties geselecteerd die 'in de geest van Malta' in principe in situ (ter plekke) behouden moesten blijven. Door technische en ruimtelijke factoren bleek dit echter maar bij 13 van deze locaties daadwerkelijk mogelijk. De overige 19 werden tussen 1997 en 2000 opgegraven.

Het bijzondere van de Betuweroute was dat de betekenis van het archeologisch onderzoek niet alleen in een vroeg sta-

dium werd onderkend, maar dat archeologie voor het eerst ook geheel geïntegreerd werd in de ruimtelijke planvormings-processen. Voor de archeologen betekende dit echter wel dat zij nu werden geconfronteerd met de invloed van dwingende eisen zoals een strakke planning, kwaliteit- en procesbewaking, kostenmanagement en resultaatverplichtingen. Gewend als zij tot dan waren aan hun eigen, op de academische vrijheid gestoelde, wetenschappelijke aanpak, voorwaar een echte cultuuromslag die tot de nodige afstemmingsproblemen leidde.

De oplossing werd gezocht in de richting van het stroomlijnen van de archeologische werkzaamheden om deze zo volwaardig mogelijk te kunnen plaatsen binnen het gehele projectmanagement. Ook de kostenontwikkeling van de factor archeologie bij de aanleg van de Betuwelijn is beïnvloed door de ondertekening van het Verdrag van Malta in 1992. Zo was de oorspronkelijke raming in de initiatieffase rond 1990 nog 4,5 miljoen euro. Enkele jaren later was er ineens sprake van een mogelijke kostenpost van 52,2 miljoen. Nadere, meer realistische, calculatie leidde vervolgens in 1995 tot het vastleggen in de Planologische Kernbeslissing van een bedrag van 20,4 miljoen euro. Dit bedrag werd in 1998 nog eenmalig bijgesteld naar 30,4 miljoen. In 2003 bleek dat het gehele archeologisch onderzoek uiteindelijk 27,8 miljoen euro te hebben gekost (Goudswaard, 2006).

### Wet op de archeologische monumentenzorg

Voorafgaande aan de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) was de archeologische monumentenzorg summier geregeld in de Monumentenwet 1988 (Mw). Het ging hierbij voornamelijk om de bescherming van bouwwerken met een reeds bestaande monumentale status. Gemeenten konden bouwplannen slechts tegenhouden als er voor het betreffende perceel al een monumentaanaanwijzing bestond of was aangevraagd. In alle andere gevallen kon men hoogstens proberen voortijdig het bestemmingsplan te wijzigen. Wel bestond er een meldingsplicht bij de gemeente wanneer er tij-

dens de werkzaamheden iets werd aangetroffen dat mogelijk archeologische waarde bezat. Door bouwers en ontwikkelaars werden archeologen vaak als lastposten gezien. Deze waren in sommige gevallen gerechtigd zich toegang te verschaffen tot het bouwterrein om metingen of opgravingen te doen die voor vertragingen en extra kosten zorgden. Wel was het voor de rechthebbenden mogelijk om (ex art. 42 Mw oud) een schadeclaim in te dienen (Goudswaard, 2000).

De nieuwe Wamz is geen opzichzelfstaande wet, maar een wijzigingswet die er via afzonderlijke artikelen (*zie figuur 1*) voor zorgt dat een aantal andere wetten in overeenstemming met het Verdrag Malta worden gebracht.

### Wamz en ruimtelijke ordening

De aandacht voor het archeologisch erfgoed past in het gegeven dat de cultuurhistorische ruimtelijke identiteit, zeker sinds het verschijnen van de Nota Belvédère, sterker wordt gevoeld. De archeologische monumentenzorg vergt zodoende een zorgvuldige belangenafweging en inpassing in de ruimtelijke ordening en inrichting van ons land. De archeologische werkwijze wordt daarbij aangeduid als een cyclisch proces, waarin de volgende fasen worden doorlopen (*zie figuur 2*).

Idealiter moet dit archeologisch onderzoek afgerond zijn op het moment dat een ruimtelijke ingreep planologisch wordt vastgelegd. De Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) (2006) werkt deze samenhang uit (*zie figuur 3*).

De eventuele ruimtelijke beperkingen die onder invloed van de factor archeologie ontstaan kunnen slechts bij benadering worden aangegeven. Zo schat Isarin (2007) dat het ruimtebeslag van de archeologie tweemaal groter is dan dat van ruimtelijke beperkingen als geluidhinder en bodemkwaliteit. De Indicatieve Kaart Archeologische waarden (IKAW) laat zien dat ruim 46 procent van het gekarteerde grondgebied (land) een middelhoge tot hoge trefkans kent. Circa 10 procent van de bodem van terreinen met een dergelijke

trekkanen bevat volgens Bijsterveld (2005) daadwerkelijke archeologische vondsten. Wanneer de IKAW gecombineerd wordt met de Nieuwe Kaart van Nederland, is te zien dat veel toekomstige uitleglocaties juist in deze gebieden liggen. Daarnaast wijst Melenhorst (2005) op het ruimtelijk geconcentreerd bouwen en de daarmee gepaard gaande binnenstedelijke herstructureringsprocessen. Ook hier zijn veel archeologische waarden te verwachten. De aanwezige bebouwing laat echter nauwelijks toe dat deze via vooronderzoek in kaart kunnen worden gebracht.

De kans bestaat dat door plaanpassingen en noodzakelijke fysieke (beschermings)maatregelen de kosten van ontwikkeling zullen stijgen en er de nodige vertragingsschade ontstaat. Het ministerie van OCW schat de voor de periode 2001-2010 de archeologische meerkosten als gevolg van bodemverstorende activiteiten tussen de 100 miljoen en 145 miljoen euro. In termen van grondprijzen betekent dit een gemiddelde prijsstijging van 3 euro per vierkante meter. Bij belangrijke vindplaatsen zou dit kunnen oplopen tot 7 à 10 euro.

Uiteindelijk kan worden geconstateerd dat het inpassen van de archeologie zowel voor de publieke actoren ten aanzien van de ruimtelijke besluitvorming, als de private partijen bij het ontwikkelen en uitvoeren van werken, de nodige proces- en projectmatige, financiële en technische aanpassingen zal vergen.

### Doorwerking van de Wamz

De factor archeologie komt in de initiatiefase van het ontwikkelingsproces direct aan de orde. Het bestemmingsplan is hierbij een belangrijke informatiebron. Hoewel veel gemeenten al zijn begonnen om hun bestemmingsplannen 'Malta-proof' te maken, is het zeker nog niet zo dat, indien noodzakelijk, altijd al een archeologieparagraaf aanwezig is. De wettelijke herzieningsstermijn van 10 jaar en de manier waarop daar in de praktijk soms wordt omgegaan, zijn hier mede debet aan. Om in de tussentijd toch de archeologische waarden te beschermen, hanteren de provincies het vangnet van het archeo-

Figuur 1



Figuur 2



Figuur 3

<b>verkennen</b>	- bureauonderzoek, inventarisatie
<b>ontwerpen en afwegen</b>	- inventariserend veldonderzoek
	- inpassingsmogelijkheden bezien van archeologisch behoudenswaardige terreinen
	- milieueffectrapportage en maatschappelijke kosten-batenanalyse
<b>vastleggen</b>	- voorwaarden opstellen om tot planologische bescherming en uitvoering van opgravend onderzoek te komen
	- globaal of gedetailleerd plan, of globaal plan met uitwerkingsplicht
<b>voorbereiden</b>	- opstellen van plan van aanpak en programma van eisen voor opgraving
	- nagaan of afspraken op juiste wijze in bestekken worden opgenomen
<b>realiseren</b>	- uitvoeren van opgravingen conform geldende versie van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie
	- realiseren van fysieke inpassingsmaatregelen
	- sloopvergunning
	- bouwvergunning
<b>beheren</b>	- handhaven door middel van voorschriften met betrekking tot aanleg, bouw- en sloopvergunning

Figuur 4



logisch attentiegebied. Voor de betreffende gemeente betekent dit dat zij een concrete termijn gesteld krijgt waarbinnen het bestemmingsplan moet zijn aangepast (art. 44 Mw). Deze procedure is vergelijkbaar met die van de aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht.

Naast het bestemmingsplan is het raadplegen van de reeds genoemde IKAW een mogelijkheid om informatie te verkrijgen over de mogelijke aanwezigheid van archeologie in het plangebied. Deze kaart legt een relatie tussen de bodemgesteldheid en de trefkans op archeologische vondsten. Deze koppeling is echter wetenschappelijk omstreden en het is daarbij nog maar de vraag of door zaken als ruilverkaveling, landinrichting of diepplougen de bodem op veel plaatsen nog wel bruikbaar is. Als gevolg van deze tekortkomingen zijn gemeenten en provincies op grond van diverse gegevens eigen, meer specifieke, kaarten gaan maken. Een voorbeeld hiervan is de archeologische waardenkaart van de provincie Friesland, genaamd FAMKE. Hierin wordt met meerdere kaartlagen gewerkt en er wordt naast de archeologische verwachting ook de verwachte conserveringsgraad aangegeven. Maar wat is nu de juridische status van deze waardenkaarten met betrekking tot het ruimtelijke afwegingsproces? Hoewel een hoge IKAW-classificatie geen directe bescherming lijkt te bewerkstelligen, doen enkele uitspraken van de Raad van State over vliegveld Eelde (RvS Groningen, 2003) en het niet kunnen aanleggen van een golfbaan (RvS Gelderland, 2003) anders vermoeden. Als verdere informatiebron kan gewezen worden op de gegevens die de RACM registreert in het Centraal Archeologisch Informatiesysteem (ARCHIS). Het betreft hier alle archeologische vindplaatsen en toevalsvondsten die tot op heden zijn aangemeld. Meer algemene informatie over de cultuurhistorische achtergrond van een plangebied is ten slotte beschikbaar via het Kenniscentrum Infrastructuur Cultuurhistorie (KICH).

### De vergunningprocedure

Hoewel de Wamz geen nieuwe weigeringsgrondslagen voor de aanvraag van

benodigde vergunningen kent, is het aanvragen van een reguliere sloop-, aanleg-, of bouwvergunning ook in relatie tot de factor archeologie geen sinecure. Overigens is bij de situatie van een reeds bewezen beschermd monument (op of onder de grond van het plangebied) allereerst een monumentenvergunning van het Rijk (ex art. 11 Mw) vereist. Het niet voldoen aan deze voorwaarde kan wel tot een weigering van een reguliere vergunning leiden. Wordt de monumentenvergunning verleend, dan kan de minister hieraan nadere voorschriften verbinden. Daarnaast heeft de minister, los van deze vergunning, (ex art. 56 Mw) de bevoegdheid om op elk gewenst moment in te grijpen. Een gevolg hiervan kan zijn dat een deel van het betreffende terrein alsnog tot beschermd monument wordt aangewezen.

Aangezien voor alle archeologische overblijfselen niet zonder meer geldt dat ze behouden moeten worden en dit door de uit te voeren werken ook niet altijd mogelijk is, zal er vrijwel altijd sprake zijn van de noodzaak tot selectie. Om tot een juiste besluitvorming omtrent de te verlenen vergunningen te komen kan de gemeente een archeologisch rapport eisen waarin de specifieke archeologische waarde van het te ontwikkelen gebied of terrein naar voren komt. Soms is hiervoor een waarderend bureauonderzoek voldoende. Meestal zal dit echter worden gecombineerd met een Inventariserend Veldonderzoek (IVO) dat berust op grondboringen en het graven van enkele proefsleuven. De uitkomsten bepalen eveneens of aan de verleende vergunning(en) nadere voorwaarden moeten worden gesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat in principe elk onderzoek dient te voldoen aan de eisen zoals die zijn gesteld in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). Aten e.a. (2005) constateren op dit gebied, mede door de commercialisering van dit onderzoek, echter nog de nodige gebreken. Ook kan de waarde van het IVO-rapport worden ondermijnd doordat het betreffende terrein nog niet geheel in eigendom is bij de ontwikkelaar of de gemeente. In dat geval kan aan de onderzoekers de toegang worden geweigerd. Tenslotte kan het ontbreken van een set objectieve inhoudelijke normen ter beoordeling van de

archeologische waarde aanleiding geven tot verschillen in de interpretatie van de betreffende archeologische belangen (zie figuur 4).

Het belangrijkste uitgangspunt van het Verdrag van Malta en de daarop gebaseerde Wamz is het ongestoord behouden van het archeologisch erfgoed. Omdat het uitvoeren van ontwikkelingsactiviteiten hiermee veelal botst, is het de vraag hoe het optreden van verstoringen zoveel mogelijk kan worden voorkomen. De beste en eenvoudigste oplossing is uiteraard het zodanig schuiven met de verkaveling dat bijvoorbeeld door het aanleggen van geplande groenvoorzieningen de delen van het terrein met de hoogste archeologische waarden niet hoeven te worden verstoord. Afhankelijk van de diepte zou gebruik kunnen worden gemaakt van trillingsarme fundering op grondvervangende palen. Ook is het soms, in overeenstemming met het ruimtelijk ontwerp, mogelijk door een verhoging met een afdeklaag de ondergrond minder te verstoren. Een meer algemeen aspect is het zoveel mogelijk ontzien van de ondergrond door het verspreiden van de verticale krachten en daardoor verbeteren van het draagvermogen. Hierbij kan ondermeer worden gekozen voor een afgeslankte funderingswijze of overkragende vormen van bebouwing. In meer experimentele zin valt te denken aan de voordelen van eco-bouw, met vernieuwbare grondstoffen als leem en stro die een lager soortelijk gewicht hebben.

### Kosten archeologie

De directe kosten die de factor archeologie veroorzaakt, zullen (afhankelijk van de lokale omstandigheden) van geval tot geval sterk verschillen. Rijkswaterstaat (RWS, 2006) hanteert de volgende kengetallen: alleen bureauonderzoek 2.500 euro, bij een IVO: grondboringen ca. 600 - 3000 euro per ha, het graven van proefsleuven 10 - 50 euro per vierkante meter, de archeologische begeleiding vergt 1 - 10 euro per vierkante meter. Naast deze directe kosten kunnen er door de verschillende onderzoeken vertragingen in het ontwikkelingsproces optreden. Wanneer dit in de uitvoeringsfase gebeurt, zal

dit tussen de ontwikkelaar en de uitvoerder veelal leiden tot een discussie wie hiervoor aansprakelijk is. Indien de directe en indirecte kosten voor het archeologische onderzoek zeer hoog uitvallen in relatie tot de totale investeringslasten, kan de ontwikkelende partij ex art. 42 Mw aanspraak maken op de bepaling excessieve kosten. Het betreffende bestuursorgaan kent hem in dat geval een naar redelijkheid en billijkheid te bepalen tegemoetkoming toe.

Wanneer het in het kader van de archeologische monumentenzorg vereiste onderzoek is afgerond en er worden tijdens de uitvoering alsnog onverwachte vondsten gedaan, dan moeten deze onverwijld worden gemeld. In dat geval geven art. 56 en art. 57 Mw het betreffende bestuursorgaan weliswaar de mogelijkheid om aanwijzingen te geven of het werk stil te leggen, de daarmee gepaard gaande kosten hoeven echter niet door de ontwikkelaar te worden gedragen. In dergelijke gevallen voorziet art. 58 Mw in de mogelijkheid tot schadevergoeding.

Hoewel het behoud van het archeologisch erfgoed de nodige kosten met

zich meebrengt, moet ook nadrukkelijk worden gewezen op de optredende algemene maatschappelijke baten en de specifieke meerwaarde die binnen de vastgoed-ontwikkeling kan worden gecreëerd. Op deze wijze kan de uitwerking van het Verdrag van Malta worden ingebed in de werkwijze die sinds het verschijnen van de nota Belvédère ten aanzien van de in een gebied aanwezige cultuurhistorie wordt gehanteerd.

#### Literatuur

- Bijsterveld, K. (2005) Nieuwe monumentenwet: obstakel voor projectontwikkelaars
- Building Business 7 (4) p. 62-63.
- Goudswaard, B. (2000) Archeoloog krijgt bouwer als baas. Land + Water 40 (5) p. 5-6.
- Goudswaard, B. (2006) Malta in maak: archeologisch management tijdens het Betuweroute-project. Amersfoort: Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek.
- Isarin, R. (2007) Archeologiessparend bouwen. Woerden: Past2present-Archeologic.
- Melenhorst, D.G.B. (2005) Regelgeving in de planontwikkelingsfase. Amsterdam EIB.
- RACM (2006) Brochure Wet- en regelgeving 6. Amersfoort: RACM.
- RvS Gelderland (2003) Afd. bestuursrecht-spraak RvS RO Gelderland: uitspraak i.z. bestemmingsplan 'De Batouwe 2002'. 200206125/1
- RvS Groningen (2003) Afd. bestuursrecht-spraak RvS RO Groningen: uitspraak i.z. vaststelling bestemmingsplan 'Groningen Airport Eelde voorterrein'. 200205094/1
- RWS (2006) Brochure: wat beleidsmakers en projectmanagers moeten weten van cultuurhistorie. 'http://www.rwsnatuurenlanschap.nl' www.rwsnatuurenlanschap.nl
- Veen, M.M. van der (2008) Help! Archeologie!: archeologie als risicofactor bij projectontwikkeling. Masterthesis voor de Master Vastgoedkunde Rijksuniversiteit Groningen.