

## **Enkele voorbeelden**

In 2020 en begin 2021 heeft ArbitrArch zes zaken (vragen/disputen) afgehandeld. Het ging in al deze gevallen om Raadgevend Advies. Twee zaken betrof een vraag/dispuut van/tussen overheden (bevoegd gezag en de provincie). Door de Minister van OCW (uitgevoerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, RCE en het Convent van Gemeentelijke Archeologen, CvGA) werden vier zaken voorgelegd.

Zeer summiere samenvatting van vier casussen.

### **NB. Wij raden aan om de uitgebreidere versies te lezen in Bijlage I.**

#### *Casus 1.*

*Voor een te ontwikkelen gebied waar archeologische waarden te verwachten waren, werd door een archeologisch onderzoek- en adviesbureau geadviseerd een definitieve opgraving of een 'archeologische begeleiding onder protocol opgraven' uit te voeren. Er werd onder begeleiding opgegraven op basis van een door de regio-archeoloog goedgekeurd programma van eisen. Gelet op de aangetoonde archeologische waarden zou daadwerkelijk opgraven aangewezen zijn geweest; enkel begeleiding was niet een geëigende onderzoekvorm en het programma van eisen was o.m. niet volledig. De ArbitrArch-commissie vermoedt dat de keuze voor begeleiding tot gevolg heeft gehad dat genoemd bureau niet of onvoldoende de regie had over de locatie, planning, voortgang en uitvoering van de archeologische werkzaamheden, doordat het werd geconfronteerd met (externe) omstandigheden die de voortgang van het archeologisch onderzoek in negatieve zin hebben beïnvloed. Uit het evaluatie- en selectierapport van het onderzoek bleek dat de kosten van uitwerking en rapportage ongeveer €50.000,- (ex BTW) zouden bedragen. De ontwikkelaar weigerde echter de uitwerking en rapportage voor zijn rekening te nemen. Dit had door de gemeente vooraf kunnen worden bedongen.*

#### *Casus 2*

*In verband met werkzaamheden ten behoeve van herinrichting van een havengebied is bij de vaststelling van het bestemmingsplan noch bij het verlenen van een omgevingsvergunning rekening gehouden met een relatief recente beleidsnota Archeologische Waarden. Toen op archeologische waarden was gestuit, is door de gemeente wel een archeologisch adviesbureau ingeschakeld, zij het dat zij (te veel) voorrang gaf aan de voortgang van het werk, waaraan het adviesbureau zich conformeerde.*

#### *Casus 3*

*In verband met in een kerk aan te leggen vloerverwarming worden door de gemeente aan de omgevingsvergunning geen voorwaarden verbonden betreffende vooraf te verrichten archeologisch onderzoek. Er was wel vooraf "bouwtechnisch" onderzoek verricht door degene die het kerkbestuur adviseerde en die (tevens) aanvrager van de vergunning was.*

#### *Casus 4*

*Met betrekking tot een te ontwikkelen gebied is aan de gemeente door een archeologisch onderzoek- en adviesbureau geadviseerd om ten aanzien van het daarin gelegen grafveld een vervolgonderzoek te laten uitvoeren, wat de gemeente niet heeft gedaan. De gemeente stelt vervolgens voor het gehele gebied een Maatregelenplan Archeologie op, dat de ontwikkelaar contractueel dient te volgen. Bij het graven van sleuven wordt een zeer rijke Romeinse grafkamer aangetroffen. Vervolgens neemt de gemeente op advies van de regio-archeoloog en de RCE in de omgevingsvergunning voor dat*

*gebiedsdeel qua archeologie strengere voorwaarden op dan voortvloeiden uit genoemd Maatregelenplan. Deze strengere eisen leveren duidelijke efficiency- en kostennadelen op voor de bebouwing.*

### Vertrouwelijkheid

Publiciteit van ArbitrArch zaken is alleen mogelijk wanneer hiervoor door de opdrachtgever (s) toestemming is gegeven.

Door de RCE is een rapport ('het rapport') gepubliceerd ('Over gemeenten, archeologie en ruimtelijke ordening, een onderzoek naar de belangenafweging rond archeologie' van dr. J. Bazelmans, RCE en drs. M.H. Wispelwey, CvGA), dat op haar website publiek is gemaakt (zie het dossier Evaluatie Erfgoedwet).

De vier ArbitrArch casussen voor het ministerie OC&W zijn in beknopte versie in dit rapport opgenomen. ArbitrArch kreeg toestemming deze beknopte teksten over te nemen op de ArbitrArch website (zie Bijlage).

NB. Het boven genoemde RCE rapport past in een breder onderzoek en maakt deel uit van het dossier dat samen met een adviesaanvraag ten aanzien van de evaluatie van de Erfgoedwet 2016 aan de Raad voor Cultuur is toegezonden.

### Procesvorm

De procedure voor de vier casussen in opdracht van de minister week af van de standaardprocedure voor Raadgevend advies (zie het desbetreffende reglement op deze website).

Bij standaardprocedures komen partijen samen overeen een specifieke vraag voor te leggen aan ArbitrArch.

De opdrachtgevers namens de minister (de RCE/het CvGA) waren zelf geen partij bij de casussen maar zij hebben - na een breed uitgezet onderzoek door een projectgroep (de Projectgroep)- de casussen, de partijen en de centrale vraag voor ArbitrArch vastgesteld.

## BIJLAGE I.

### Verkorte versie van de uitspraken mbt casussen 001- 004.

Hieronder zijn de door de opdrachtgevers publiek gemaakte verkorte versies weergegeven.

#### 1). **Ermelo-De Verbinding** (adviseurs: F.H.A.M. Thunnissen; E. Rensink; C.J.A. Reigersman).

##### Beschrijving.

Op het terrein van de voormalige busremise aan de Stationsstraat te Ermelo (gemeente Ermelo, Gelderland) zijn in 2010 door een projectontwikkelaar een supermarkt, appartementen en een parkeerplaats met daaronder infiltratiekragen voor opvang van hemelwater gerealiseerd. In de aanloop naar de bouw zijn in de jaren 2005-2008 diverse archeologische onderzoeken uitgevoerd door een archeologisch onderzoeks- en adviesbureau (opdrachtnemer). Uit een bureaustudie en inventariserend archeologisch veldonderzoek bleek dat op het toekomstige bouwterrein archeologische waarden te verwachten waren, mogelijk restanten van pottenbakkersovens. Vervolgonderzoek bevestigde deze verwachting. De aanwezigheid van pottenbakkersovens ter plekke geldt als een zeer bijzondere en voor de gehele Veluwe wetenschappelijk belangrijke vondst. In het rapport van het onderzoek werd door de opdrachtnemer geadviseerd een definitieve opgraving of een 'archeologische begeleiding onder protocol opgraven' uit te voeren op grote delen van het plangebied. Bij brief van 8 april 2008 schreven B&W van Ermelo aan de opdrachtnemer dat 'Ons college op 26 maart 2008 [heeft] besloten om de graafwerkzaamheden voor het bouwrijp maken onder archeologische begeleiding te laten verrichten, zoals in uw advies is omschreven. Ons besluit is een zogenaamd selectiebesluit.' In juni 2010 werd dit besluit in het projectbesluit ten behoeve van het te realiseren bouwplan (ex art. 3.10 Wro) vertaald in een aanwijzing dat de graafwerkzaamheden moeten plaatsvinden onder archeologische begeleiding waarbij "de archeologie [...] leidinggevend [is]". De archeologische begeleiding vond echter al in februari en maart 2010 plaats op basis van een door de regio-archeoloog goedgekeurd Programma van Eisen (PvE). Bij het onderzoek kwamen drie pottenbakkersovens aan het licht. Uit het evaluatie- en selectierapport van het onderzoek bleek dat de kosten van uitwerking en rapportage ongeveer €50.000,- (ex BTW) zouden bedragen. De opdrachtgever weigerde de uitwerking en rapportage aan te besteden. Veelvuldig overleg, ook met de gemeente, bracht hierin geen verandering. Vervolgens is door de opdrachtnemer met vrijwilligers het materiaal beschreven en geanalyseerd. Dit leverde een conceptrapport op dat volgens de regio-archeoloog onder de maat was. Ondanks alle veronderstelde tekortkomingen is dit rapport niet meer aangepast.

##### Partijen

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

##### Vraagstelling:

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

Ermelo- De Verbinding heeft geleid tot een naar omstandigheden onvoldoende archeologisch resultaat.

A. Hoe kreeg de belangenafweging in deze casus vorm en tot welke uitkomst leidde deze?

B. Als het bovengenoemde vermoeden in grote lijnen juist blijkt te zijn: wat zijn de oorzaken geweest die tot het resultaat hebben geleid en hoe kan een dergelijke situatie in de toekomst worden voorkomen?

#### Bevindingen van ArbitrArch.

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

- de sterk verstoorde terreinsituatie bij aanvang van de archeologische begeleiding onder protocol opgraven. Bij het begin van de werkzaamheden ontbrak een goed op verkennend onderzoek gebaseerd beeld van deze verstoringen;
- de keuze door de gemeente voor archeologische begeleiding van de graafwerkzaamheden voor het bouwrijp maken, d.w.z. voor een gelet op de aangetoonde archeologische waarden niet geëigende onderzoeksvorm. Een raadpleging van de toenmalige KNA leert dat de casus Ermelo-De Verbinding aan geen van de drie uitzonderingen voldoet waarin gekozen kan worden voor archeologische begeleiding in plaats van 'opgraven'. De keuze voor begeleiding heeft vermoedelijk tot gevolg gehad dat de opdrachtnemer niet of onvoldoende de regie had over de locatie, planning, voortgang en uitvoering van archeologische werkzaamheden. De kans is groot dat de opdrachtnemer is geconfronteerd met (externe) omstandigheden die de voortgang en de kwaliteit van het archeologisch onderzoek in negatieve zin hebben beïnvloed;
- de deels onvoldoende kwaliteit van het PvE. De opdrachtnemer heeft de archeologische begeleiding weliswaar uitgevoerd op basis van een goedgekeurd PvE, maar dat was op onderdelen inhoudelijk summier of zelfs onvolledig. Het bevatte onvoldoende kwaliteits- en andere eisen gesteld aan het uit te voeren onderzoek. Daarmee ontbrak het aan een solide, formele inhoudelijke basis voor het uitvoeren (inclusief uitwerken en rapporteren) van een kwalitatief hoogwaardig veldonderzoek;
- een summier en onvolledig evaluatierapport van de opdrachtnemer. Daarmee lag er geen uitgewerkt en onderbouwd plan voor als basis van en richtlijn voor de beoogde uitwerking en rapportage;
- het ontbreken van door de gemeente aan de projectontwikkelaar opgelegde, publiek- of privaatrechtelijk te handhaven archeologische onderzoeksverplichtingen;
- tenslotte, een ontwikkelaar die weigert om de uitwerking en rapportage van het archeologisch onderzoek te financieren. Het zou kunnen zijn dat de ontwikkelaar, zo lang hij de gemeente nodig had bij de ontwikkeling en de vergunningverlening, ook zonder juridische verplichting bereid is geweest tot de nodige opdrachtverlening aan de opdrachtnemer, doch dat die bereidheid niet meer bestond nadat aan de projectontwikkelaar de vergunningen eenmaal waren verleend. En dit laatste kan dan weer (mede) de oorzaak zijn geweest van een uitwerking en rapportage die bij een reguliere opdrachtverlening beter, uitgebreider en bevredigender was geweest. Daaraan dient toegevoegd te worden dat de rapportage van de opdrachtnemer (voor eigen rekening tot stand gebracht in samenwerking met vrijwilligers) als toereikend moet worden beschouwd in het licht van het voorliggend PvE.

## Aanbevelingen van ArbitrArch

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

2. **Strijen-De Kaai** (adviseurs: N.F.H.H. Vossen; J.M.F. Brouns; M.W. Josephus Jitta).

### Beschrijving

In maart en april 2018 hebben op De Kaai te Strijen werkzaamheden ten behoeve van herinrichting van het havengebied plaatsgevonden. Op het moment van de vergunningverlening beschikte de gemeente over een voor dit gebied relevante Beleidsnota Archeologie Hoeksche Waard (met bijbehorende kaarten) (2013) en over een bestemmingsplan Dorpskern Strijen (2014). Dit bestemmingsplan is echter niet gebaseerd op genoemde beleidsnota maar maakt gebruik van een oudere Cultuurhistorische Hoofdstructuur van de provincie Zuid-Holland. Op basis hiervan is de Kaai niet aangemerkt als een gebied met een zeer grote kans op archeologische resten en heeft het geen dubbelbestemming Archeologie gekregen. Aan de noodzakelijke omgevingsvergunning zijn daarom geen voorwaarden verbonden met betrekking tot archeologisch (voor)onderzoek. Die hebben dan ook niet plaatsgevonden voor aanvang van de werkzaamheden. De civieltechnische werkzaamheden ter plekke zijn op of omstreeks 27 maart 2018 aangevangen. Op 31 maart 2018 is op basis van vondsten uit afgevoerde grond geconstateerd dat bij de werkzaamheden mogelijk archeologische waarden verstoord zijn. Dit is op 1 april 2018 door een lid van de Monumentencommissie van de toenmalige gemeente Strijen gemeld aan deze commissie. De Monumentencommissie van de gemeente heeft op 4 april 2018 de gemeente op de hoogte gesteld van de gang van zaken en een advies uitgebracht. De commissie adviseerde een schade-inventarisatie uit te laten voeren door een archeologisch onderzoeksbureau en te bezien of archeologische begeleiding van de verdere graafwerkzaamheden nodig is. Omdat de gemeente twijfelde aan de waarde van de aangetroffen resten volgde de gemeente dit advies slechts gedeeltelijk op. Op 4 april 2018 heeft de gemeente een archeologisch adviesbureau benaderd om de werkzaamheden archeologisch te begeleiden. Volgens de gemeente was sprake van een toevalsvondst. Het adviesbureau heeft op 5 april 2018 geen archeologische begeleiding kunnen bieden maar een veldinspectie uitgevoerd en hierover op 18 april 2018 een rapport uitgebracht. Het adviesbureau, dat zich geconfronteerd zag met de door de gemeente gestelde noodzaak de uitvoeringswerkzaamheden voortgang te laten vinden, heeft geen PvE opgesteld voor een archeologische begeleiding en daarvan per mail aan de gemeente op 4 april 2018 uitdrukkelijk afgezien. Er is dan ook geen PvE met de gemeente overeengekomen. De locatie waarop het adviesbureau haar onderzoek heeft uitgevoerd beslaat alleen het op 4 april 2018 nog niet verstoord deel van het gehele plangebied Strijen-De Kaai. Voornoemd lid van de Monumentencommissie stelt grote vraagtekens bij de door het archeologische adviesbureau gevolgde werkwijze en de (reikwijdte van de) gerapporteerde bevindingen en legt zijn bevindingen voor aan de commissie. Er ontstaat een conflictsituatie tussen de gemeente en de commissie. Begin juni dienen de leden van de commissie hun ontslag in bij het College.

## Partijen

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

## Vraagstelling:

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

Vraag A: Hoe kreeg de belangenafweging in deze casus vorm en tot welke uitkomst leidde deze?

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

## Bevindingen ArbitrArch

- Er zijn geen aanwijzingen dat voor aanvang van de werkzaamheden door de gemeente enige vorm van afweging heeft plaatsgevonden van het belang van de aanwezige dan wel te verwachten archeologische waarden van de in opdracht van de gemeente uit te voeren werkzaamheden. De gemeente heeft daarmee niet voldaan aan de op haar op grond van de Erfgoedwet en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) rustende verplichtingen;
- Dat heeft ertoe geleid dat de gemeente niet tijdig inzicht heeft gekregen in de te verwachten dan wel aanwezige archeologische waarden en het eventueel uit te (laten) voeren archeologische onderzoek. Er is van tevoren ook niet gedacht over wat er zou moeten gebeuren indien bij de werkzaamheden op archeologische waarden zou worden gestuit. Ook de aannemer is niet geweest op de mogelijkheid tot het aantreffen van archeologische resten;
- Toen bij de werkzaamheden op archeologische resten werd gestuit, heeft de gemeente – vanuit het perspectief van de Erfgoedwet ten onrechte – geprobeerd de gevolgen voor de voortgang van het werk te beperken door de archeologische begeleiding te beperken tot een deel van het werk, de werkzaamheden op een ander deel doorgang te laten vinden en te accepteren dat RAAP haar werkzaamheden uitvoerde zonder dat tussen de gemeente en RAAP een Programma van Eisen werd overeengekomen;
- Het archeologisch adviesbureau heeft zich bij het aanvaarden van de opdracht van de Gemeente Strijen voorafgaande aan haar werkzaamheden ten onrechte niet zelfstandig verdiept in de gemeentelijke besluitvorming rond het te onderzoeken terrein en in onvoldoende mate professioneel kritisch geweest ten opzichte van de kwalificatie van de gemeente van de vondsten als toevalsvondsten;
- Het archeologisch adviesbureau heeft zich laten leiden door de wens van de gemeente om vertraging te voorkomen en daarom niet gewerkt met een geaccordeerd Programma van Eisen. Het heeft daarmee blijk gegeven van het onvoldoende wegen van het belang van een verantwoord archeologisch onderzoek en een adequate archeologische begeleiding van de werkzaamheden.

## Aanbevelingen ArbitrArch

- De gemeente moet het bestemmingsplan en de relevante archeologische kaarten in overeenstemming brengen met de Erfgoedwet en (ook zo lang dat nog niet is gebeurd) bij het voorbereiden van werkzaamheden en van de afgifte van omgevingsvergunningen zich bewust zijn van de op haar op grond van de Erfgoedwet rustende verplichtingen en daarmee ook op verifieerbare wijze rekening moeten houden.
- In de gevallen dat rekening gehouden moet worden met het aantreffen van archeologische waarden moet de gemeente, wanneer zij zelf als opdrachtgever optreedt, bij het gunnen van opdrachten de opdrachtnemer op kenbare wijze wijzen op de door de opdrachtnemer te volgen gedragslijn bij het voorbereiden en uitvoeren van de opgedragen werkzaamheden.
- De gemeente moet bij het verlenen van een omgevingsvergunning daaraan voorwaarden verbinden om te waarborgen dat bij het uitvoeren van de daarbij vergunde werkzaamheden het doel van de Erfgoedwet wordt gerealiseerd. Adequaat toezicht moet worden gehouden op de naleving van voorwaarden; die moeten ook gehandhaafd worden.
- De gemeente zal steeds op deugdelijke wijze de door haar gemaakte belangenafweging moeten vastleggen.
- Een archeologisch adviesbureau moet, indien haar pas wordt gevraagd de archeologische begeleiding op zich te nemen wanneer tijdens werkzaamheden wordt gestuit op archeologische waarden, een professioneel kritische houding ten opzichte van een mogelijke opdrachtgever in acht nemen. Ook in die gevallen moet een archeologisch adviesbureau met de opdrachtgever een Programma van Eisen vaststellen. Daarbij mag niet alleen afgegaan worden op van de opdrachtgever ontvangen informatie en zal het adviesbureau zich zelfstandig een oordeel moeten vormen omtrent de vanuit het perspectief van de Erfgoedwet vereiste stappen. Dat in een onverhoopt geval als gevolg van het aantreffen van archeologische waarden werkzaamheden geheel of gedeeltelijk moeten worden stil gelegd, mag geen reden zijn voor een archeologisch adviesbureau om zelf de op grond van of krachtens de Erfgoedwet of op grond van haar certificering voor haar geldende regelingen niet na te leven. Een archeologisch adviesbureau heeft hierbij een eigen verantwoordelijkheid.
- Indien het niet mogelijk is de Erfgoedwet of de certificeringsvoorwaarden volledig na te leven, moeten binnen een archeologisch adviesbureau de besluitvorming en de overwegingen op grond waarvan de besluitvorming heeft plaatsgevonden, deugdelijk worden gedocumenteerd en vastgelegd.

### **3 Roden-Catharinakerk** (adviseurs: M.F. van Oorsouw; J.J.P.M. Thönissen; H.M. de Mol van Otterloo).

#### Beschrijving

Op 9 juni 2016 is door de gemeente Noordenveld aan het kerkbestuur van de Catharinakerk een omgevingsvergunning verleend voor diverse werkzaamheden om de Catharinakerk te Roden meer geschikt te maken voor andere activiteiten dan alleen kerkelijk gebruik, alsmede het creëren van een beter binnenklimaat. Onderdeel hiervan was de aanleg van vloerverwarming. Voorafgaand aan de werkzaamheden was door een externe expert in opdracht van het kerkbestuur een bouwhistorische verkenning van de kerk opgesteld. Hieruit bleek onder meer, dat bij een verbouwing in 1932 de laag onder de vloer intensief geroerd zou zijn en dat er een 40 cm dikke nieuwe zandlaag zou zijn aangebracht. Door de gemeente werd een omgevingsvergunning verleend voor het wijzigen van de vloer in het schip en een deel van het koor en een herschikking van grafstenen onder de voorwaarde dat bij archeologische vondsten het werk onmiddellijk zou worden stilgelegd. Op 8 augustus nam een vertegenwoordiger van een archeologische vereniging telefonisch contact op met de gemeente Noordenveld. Daarbij kwam aan de orde waarom in de vergunning geen archeologisch

vooronderzoek of archeologische begeleiding als voorwaarde was gesteld. Omdat de vergunning al was verleend en er geen aanvullende voorwaarden gesteld konden worden, verzocht de gemeente, na overleg met en op voorspraak van de provinciaal archeoloog, de archeologische vereniging of deze de graafwerkzaamheden archeologisch wilde begeleiden. De vereniging heeft in bovengenoemd gesprek aangegeven dat dit eigenlijk door een gecertificeerd archeologisch bedrijf zou moeten gebeuren maar dat men begreep dat dit gezien de tijdsdruk niet meer mogelijk was. Daarbij is ook gesproken over de (te hoge) kosten die het inschakelen van een commerciële partij voor het kerkbestuur zou betekenen en het feit dat dit niet meer kon worden opgelegd omdat de vergunning reeds was verleend. Tijdens het telefoongesprek werden met de vereniging werkafspraken gemaakt over archeologische begeleiding. Het afgraven van het zandpakket is gestart op 1 september. De vereniging heeft van 1 t/m 7 september waarnemingen verricht bij de uitgevoerde werkzaamheden. Aanvullend heeft de vereniging ook op 1, 11 en 12 december 2016 waarnemingen verricht bij het graven van twee sleuven voor nutsvoorzieningen buiten de kerk. Tijdens de werkzaamheden werden diverse waarnemingen gedaan die voor de vereniging aanleiding waren om nogmaals te vragen om archeologische begeleiding door een gecertificeerd bedrijf. Aan wie de vraag is voorgelegd is voorsnog onbekend. Uiteindelijk hebben de activiteiten van de vereniging geresulteerd in een publicatie in de Nieuwe Drentse Volksalmanak.<sup>23</sup> Uit de publicatie blijkt dat de aangetroffen sporen waardevolle informatie hebben opgeleverd over de geschiedenis en de voorgangers van de Catharinakerk.

### Partijen

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

### Vraagstelling

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

A. Hoe kreeg de belangenafweging in deze casus vorm en tot welke uitkomst leidde deze?

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

### Bevindingen ArbitrArch

Aan de vergunningverlening voor de werkzaamheden aan de Catharinakerk in Roden zijn geen voorwaarden voor archeologisch onderzoek vooraf gesteld, terwijl er wel een kans was dat er archeologische waarden aangetroffen zouden worden. De gemeente, haar adviserende commissies en externe adviseurs (waaronder de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie, waarin ook een medewerker van de RCE was vertegenwoordigd) hebben bij hun belangenafweging onvoldoende



rekening gehouden met het archeologische belang. De partijen hadden te veel vertrouwen in elkaar en de ambtenaren van de gemeente vertrouwden op bovengenoemde adviezen. De persoon op wiens bouwhistorische rapportage de gemeente heeft vertrouwd, was tevens adviseur van het kerkbestuur als aanvrager van de vergunning. Dit was de gemeente bekend. De archeologische waarden waren achteraf gezien van belang. Menselijk falen was een belangrijke oorzaak. Alle betrokken partijen zijn het er over eens dat de gang van zaken als ongelukkig en ongewenst moet worden beschouwd. Tegelijkertijd hebben partijen ook in goede onderlinge samenwerking en harmonie de gerezen problemen zo goed mogelijk opgelost.

#### Aanbevelingen ArbitrArch

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

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

#### 3.3.4 **Huissen-Loovelden** (adviseurs: B.C. Punt; R.M. van Heeringen; C.J.A. Reigersman).

##### Beschrijving

Binnen de toenmalige gemeente Huissen (sinds 2001 gemeente Lingewaard) bestonden sinds de jaren negentig plannen om binnen het plangebied Loostraat-Zuid zestig woningen te realiseren. Omdat van oudsher bekend is dat het gebied een hoge archeologische waarde heeft verricht een archeologische onderzoeksbureau eind jaren negentig in opdracht van de gemeente aanvullend archeologisch onderzoek in het plangebied. Uit de rapportage van het onderzoek blijkt dat binnen het gebied niet alleen drie nederzettingsterreinen liggen maar ook een Romeins crematiegrafveld. Op basis van het onderzoek kan het grafveld niet nauwkeurig worden gekarakteriseerd en begrensd en daarom adviseert het archeologisch onderzoeksbureau in 1999 nader waardenstellend onderzoek uit te voeren. Dat gebeurt niet. Op basis van het archeologisch rapport en ander archeologisch onderzoek binnen het plangebied in de periode 1998-2007 is voorafgaand aan de vormgeving van ontwikkelingsplannen voor het gebied een 'Maatregelenplan Archeologie' opgesteld. Dit plan voorziet in het aanbrengen van een afdekkende laag, het uitvoeren van opgravingen daar waar rioolsleuven worden aangelegd en het toepassen van een 'archeologievriendelijke' fundering daar waar vindplaatsen liggen. Het college van B&W stemt op 16 juni 2009 met dit Maatregelenpakket in. Eind 2011 sluiten gemeente Lingewaard en een ontwikkelingsmaatschappij een realisatieovereenkomst voor Loovelden fase 8 (Tuindorp Oost). In deze realisatieovereenkomst zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de omgang met archeologische waarden. Deze zijn gebaseerd op voornoemd 'Maatregelenplan Archeologie'. Bij de uitvoering van archeologisch onderzoek conform de realisatieovereenkomst blijkt eind 2012 dat de archeologische waarde van het grafveld hoger is dan de verwachting die was gebaseerd op het verkennend onderzoek. Zo wordt er onder meer een rijke Romeinse grafkamer aangetroffen. Dit is voor de betrokken omgevingsdienst aanleiding om in afwijking van de afspraken in de overeenkomst te adviseren niet over te gaan tot het ophogen van het terrein (zonder verder archeologisch onderzoek) maar het grafveld definitief te onderzoeken en volledig op te graven. De gemeente herziet haar standpunt over de waarde van de aanwezige

archeologie naar aanleiding van de vondst, naar aanleiding van het advies van de Omgevingsdienst en naar aanleiding van de plaatsing van de Romeinse limes op de voorlopige lijst van Werelderfgoed. Daarom verbindt ze aan de te verlenen omgevingsvergunning voor de bouw op de plek van het grafveld aanvullende eisen voor archeologisch onderzoek. Ze baseert zich daarbij op het nieuwe bestemmingsplan Kom Huissen dat in 2013 is vastgesteld. Daarin is voor het grafveld, op basis van een kaart uit 2007, de dubbelbestemming 'Waarde-Archeologie Loovelden' opgenomen. Uit deze dubbelbestemming volgen verschillende archeologische planvoorschriften. Op 5 december 2013 is door B&W aan de aannemer van de ontwikkelingsmaatschappij een omgevingsvergunning verleend voor de percelen Limes 126 en 128 in deelplan 8 Tuindorp-Oost, waarbinnen het grafveld is gelegen; dit onder de voorwaarde dat er een vlakdekkende opgraving wordt uitgevoerd, zoals vermeld in de dubbelbestemming archeologie. In de omgevingsvergunning wordt met instemming het advies van de regio-archeoloog tot een definitieve opgraving aangehaald. De ontwikkelingsmaatschappij tekent hiertegen bezwaar aan. Er ontstaat een conflict tussen de ontwikkelingsmaatschappij en de gemeente, waarbij de eerste partij zich op het standpunt stelt dat vastgehouden moet worden aan de eerder in de realisatieovereenkomst gemaakte afspraken en de gemeente zich op het standpunt stelt dat sprake is van voortschrijdend inzicht. De ontwikkelingsmaatschappij tekent op 20 december 2013 bij de gemeente formeel bezwaar aan tegen de voorwaarde dat er vlakdekkend onderzoek moet worden uitgevoerd. Een tot de gemeente gericht advies van de RCE d.d. 28 januari 2014 luidt dat planaanpassing door af te zien van bebouwing van het grafveld de beste optie is en dat anders het opgraven van de betreffende bouwkavels in aanmerking komt. Uiteindelijk vindt in 2014 definitief onderzoek plaats dat is gefinancierd door de ontwikkelingsmaatschappij. De ontwikkelingsmaatschappij stelt dat met de vondsten uit dit voor rekening van haar uitgevoerde onderzoek onvoldoende is gedaan richting het publiek en dat hierdoor geen sprake is van maatschappelijke- of kenniswinst.

### Partijen

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

### Vraagstelling

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

A. Hoe kreeg de belangenafweging vorm bij 1. het vaststellen van het 'Maatregelenpakket archeologie' in 2009, wat waren hierbij de overwegingen en tot welke uitkomst leidden deze, zowel wat betref het beleid ten aanzien van archeologie als de juridische status van het 'maatregelenpakket'? en 2. bij het stellen van afwijkende voorwaarden ten opzichte van het 'Maatregelenpakket' in 2012-2013, wat waren hierbij de overwegingen en tot welke uitkomst leidden deze?

B. Mocht de vergunningverlenende overheid dat op dit moment in het proces doen? En zo ja: 1. welke afweging heeft plaatsgevonden tussen het archeologische belang en het belang van de ontwikkelingsmaatschappij en 2. was het terecht dat de ontwikkelingsmaatschappij de kosten van deze nieuwe voorwaarden droeg?

## Bevindingen ArbitrArch

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

## Aanbevelingen ArbitrArch

- Het is zeer wenselijk dat een gemeente beschikt over een formeel vastgesteld archeologiebeleid dat periodiek wordt herijkt. Belangrijk vertrekpunt daarbij is een door de Raad vastgestelde visie op de omgang met het archeologisch erfgoed binnen de gemeentegrenzen. Een dergelijke visie zal ook bij het van kracht worden van de Omgevingswet een goed instrument blijken te zijn.
- In verband met het voorgaande punt is het ook van wezenlijk belang dat duidelijk is van welke inhoudelijke deskundigheid de gemeente voor het actueel houden van dit beleid gebruik maakt en hoe de inbedding daarvan binnen het gemeentelijk apparaat is gewaarborgd.

- Het beleidsuitgangspunt 'behoud in situ' heeft in zijn algemeenheid behoefte aan een duidelijker normering van hetgeen wel of niet toelaatbaar is om te komen tot duurzaam behoud van archeologische vindplaatsen, met name in een hoog dynamische ruimtelijke ordeningscontext.