

//
//

EVALUATIE ARCHEOLOGIE 2017

Evaluatie van het
Onroerenderfgoeddecreet - hoofdstuk
Archeologie voor het werkjaar 2017

//
//

Inhoud

1	Doel en aanpak van de evaluatie 2017	5
1.1	Doel van de evaluatie.....	5
1.2	Aanpak van de evaluatie	5
2	Pro Memorie: het archeologisch proces	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem	8
2.3	Archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen	9
2.4	Archeologisch onderzoek na toevalsvondsten	10
2.5	Meldings- en toelatingsplichten voor de erkende archeoloog.....	10
3	Wijzigingen regelgeving sinds vorige evaluatie.....	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit sinds 1 januari 2017	11
3.3	Wijzigingen aan de Code van Goede Praktijk sinds 1 januari 2017	13
3.4	Wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet sinds 1 juni 2017	14
3.5	Gewijzigde interpretaties of toepassingen van de regelgeving sinds 1 januari 2017.....	15
4	Context: inventaris, beschermingen, actoren.....	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Vastgestelde archeologische zones.....	16
4.3	Beschermde archeologische sites	16
4.4	Kaart met gebieden waar geen archeologische erfgoed te verwachten valt (GGA).....	16
4.5	Erkende archeologen	17
4.6	Erkende onroerenderfgoedgemeenten	17
4.7	Erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten	17
4.8	Erkende onroerenderfgoeddepots	17
4.9	Erkende metaaldetectoristen	17
5	Het archeologisch traject in cijfers.....	18
5.1	Inleiding	18
5.2	Meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem	18
5.3	Archeologienota's en nota's.....	18
5.4	Archeologierapporten.....	20
5.5	Eindverslagen	20
5.6	Toelatingen onderzoek vanuit wetenschappelijke vraagstellingen	20
5.7	Toevalsvondsten	21
6	Effecten op actoren	21
6.1	Inleiding	21
6.2	Effecten op erkende archeologen	21
6.3	Effecten op erkende onroerenderfgoedgemeenten en intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten	26
6.4	Effecten op erkende metaaldetectoristen.....	28
6.5	Effecten op erkende onroerenderfgoeddepots.....	28
7	Effecten op vergunningentraject en bouwproces	28
7.1	Inleiding	28

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

1 DOEL EN AANPAK VAN DE EVALUATIE 2017

1.1 DOEL VAN DE EVALUATIE

De Vlaamse Regering gaf in het regeerakkoord dat ze sloot voor de periode 2014-2019 enerzijds opdracht tot het uitvoeren van een evaluatie van de volledige onroerenderfgoedregelgeving medio 2017 en anderzijds tot het continu evalueren van hoofdstuk 5 (archeologieluik) van deze regelgeving.

Artikel. 5.6.1. van het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt namelijk dat de Vlaamse Regering jaarlijks de effectiviteit van het archeologiehoofdstuk evalueert. In het evaluatierapport komen een beschrijving en beoordeling van de sterktes en te verbeteren punten, de kansen en de moeilijkheden bij archeologisch onderzoek en de financiering ervan aan bod. De Vlaamse Regering legt dit evaluatierapport voor aan het Vlaams Parlement.

Ter voorbereiding van deze evaluatie bezorgt het agentschap Onroerend Erfgoed jaarlijks een rapport aan de Vlaamse Regering. In dit rapport komen ten minste de volgende elementen aan bod : 1° een overzicht van het aantal vooronderzoeken en opgravingen, alsook de duur ervan; 2° een overzicht van de resultaten van die onderzoeken; 3° een overzicht van de voorgestelde en goedgekeurde maatregelen uit de archeologienota; 4° de financiële implicaties van het archeologisch onderzoek en de werking van het archeologisch solidariteitsfonds.

De evaluatie van de archeologieregelgeving, zoals opgenomen in het Onroerenderfgoeddecreet houdt dus een evaluatie van de uitvoering van de archeologiebepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit in. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de monitoring van het lopend traject. Het is immers niet de bedoeling dat de jaarlijkse evaluatie van het archeologiehoofdstuk uitmondt in een jaarlijkse wijziging van de regelgeving. Het is niet opportuun om nog voordat de wijzigingen aan de regelgeving n.a.v. de vorige evaluatie goed en wel geïmplementeerd zijn, al opnieuw voorstellen tot wijziging te formuleren. Een constante wijziging en aanpassing van de regelgeving komt immers noch de stabiliteit en continuïteit in de regelgeving, noch de implementatie ervan ten goede. Om effecten te meten is tijd nodig: het is essentieel dat processen een tijd lopen voordat op basis van de monitoring ervan tendensen naar voor komen en conclusies over trends en effecten mogelijk zijn. Waar dergelijke effecten en trends al wel duidelijk zijn, kunnen deze aanleiding geven tot verdere detailanalyses. Die kunnen dan, waar nodig, leiden tot bijsturing van de regelgeving.

1.2 AANPAK VAN DE EVALUATIE

Om het aanreiken van de gevraagde gegevens mogelijk te maken ontwikkelde Onroerend Erfgoed een indicatorenset, de zogenaamde EVARCH. De meting daarvan in functie van dit rapport gebeurde over de periode 1 januari 2017 tot en met 31 december 2017. Deze indicatoren onderbouwen de evaluatie van het archeologieluik. Naast de EVARCH-indicatoren gaat de evaluatie ook uit van een beperkt aantal meer algemene indicatoren die deel uitmaken van de Beleidsmonitoring. We beperken ons niet tot een beschrijving van deze indicatoren of combinaties ervan. We nemen ook bijkomende gegevens mee, die intern (binnen het agentschap) of extern (databank Statbel (Algemene Directie Statistiek FOD Economie)) beschikbaar zijn. Daarnaast bevat het rapport een aantal kwalitatieve vaststellingen, die niet zozeer uit de

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

voorliggende cijfers blijken maar wel uit de opgedane ervaring tijdens de toepassing van de regelgeving.

Het beschikken over correcte basisdata vormt het belangrijkste uitgangspunt bij een dergelijke evaluatie. Vooraleer basisgegevens te gebruiken gebeurde daarom eerst een doorlichting van de kwaliteit ervan. Deze zogenaamde ‘bronnenkritiek’ is eigen aan elke vorm van gegevensanalyse waar geen volledige controle is over de opbouw van het gegevensbestand. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het archeologieportaal waar derden de cijfers aanleveren.

Uit de analyse van de basisgegevens blijkt dat de aangeleverde gegevens in een beperkt aantal gevallen onbetrouwbaar zijn. In verhouding tot het globale gegevensaanbod betekent dit echter een verwaarloosbare vertekening. Conform de statistische praktijk nemen de analyses en indicatoren te erg afwijkende cijfers niet in aanmerking. Bij andere gegevens gebeurde waar mogelijk een manuele correctie. Op die manier wordt erover gewaakt dat de verzamelde gegevens voldoende representatief en betrouwbaar zijn in functie van de evaluatie van de regelgeving.

2017 is het eerste jaar waarvoor de dataset een volledig jaar bestrijkt, in tegenstelling tot de vorige meting die maar zes maanden omvatte. Een aantal gegevensreeksen ondervindt evenwel een effect van wijzigingen aan de regelgeving die halfweg het jaar gebeurden. De cijferreeks beslaat dan een volledig jaar, maar er zijn trendwijzigingen mogelijk onder invloed van de aangepaste wetgeving. Sommige aspecten, zoals opgravingen, kwamen onvoldoende voor om al gefundeerde uitspraken te doen. De totale aantallen zijn gewoonweg nog te laag om al trends te tonen.

Er gebeurde geen bijkomende bevraging van de sector in het kader van de evaluatie. In het najaar van 2017 maakten verschillende actoren en belangengroepen (VONA¹, VLAC², Vlaams Netwerk van Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten en Onroerenderfgoedgemeenten, VVSG³) namelijk al hun bemerkingen op de conceptnota “Aanpassing Onroerenderfgoeddecreet naar aanleiding van de ex-post evaluatie” en de eerste agendering van het wijzigingsdecreet kenbaar. We verwijzen daarvoor ondermeer naar de brief van de archeologische sector dd. 6 oktober 2017 getiteld “Verzet archeologische sector tegen de aangekondigde aanpassing van het Onroerend Erfgoed decreet” gericht aan de minister-president, de leden van de Vlaamse regering en de leden van de commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed van het Vlaamse parlement. Ook tijdens de parlementaire hoorzitting in november 2017 kwamen verschillende actoren aan het woord. De bekommernissen zijn dus gekend en komen aan bod in het evaluatierapport (zie Bijlage 4), voorzien van een reactie.

Het evaluatierapport vertrekt zo veel mogelijk vanuit effecten en resultaten, en niet vanuit de achterliggende processen. Op die manier wordt per thema nagegaan wat de sterktes, de kansen, de moeilijkheden en de knelpunten zijn en worden er waar nodig voorstellen tot aanpassing of tot actie geformuleerd.

Het rapport omvat 10 hoofdstukken.

¹ Vlaamse Ondernemers in Archeologie

² Vlaams Archeologencollectief

³ Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

//
//

De inleidende hoofdstukken gaan in op het doel en de aanpak van de evaluatie (hoofdstuk 1), het archeologisch proces (hoofdstuk 2), de wijzigingen aan de regelgeving die in werking traden sinds de vorige evaluatie (hoofdstuk 3) en de context waarbinnen de bepalingen inzake archeologie zich situeren (hoofdstuk 4).

De eigenlijke gegevensanalyse en evaluatie omvat cijfermatige basisgegevens over het archeologisch traject (hoofdstuk 5) en vervolgens een beschrijving van de waargenomen effecten. Daarbij komen achtereenvolgens de effecten op actoren (hoofdstuk 6), de effecten op het vergunnings- en bouwproces (hoofdstuk 7) en de financiële effecten (hoofdstuk 8) aan bod.

De effecten op kenniswinst vormen het onderwerp van het als bijlage 3 toegevoegde onderzoeksrapport over de resultaten van het archeologisch onderzoek. Deze worden aangevuld met een aantal bijkomende inzichten (hoofdstuk 9).

Het rapport sluit af met conclusies, aanbevelingen en engagementen (hoofdstuk 10).

Bij het rapport horen enkele bijlagen:

- Bijlage 1 “Meting indicatoren 2017” bevat een uittreksel van de beleidsmonitor 2017, namelijk de indicatorenfiches van de indicatoren die de basis vormen van het rapport. Elke fiche bevat een omschrijving van de indicator, een grafische voorstelling van de cijfers en een toelichting.
- Bijlage 2 “Analyses” verzamelt de resultaten van de verdere uitwerking van bijkomende indicatoren en data en geeft ze grafisch weer.
- Bijlage 3 “Resultaten van archeologisch onderzoek: 2017” bevat het onderzoeksrapport dat de kenniswinst in beeld brengt.
- Bijlage 4 “Input van derden”

In het rapport zelf staan geen afbeeldingen, tabellen of grafieken: de teksten hebben de bedoeling om op zichzelf verstaanbaar te zijn. Elk tekstdeel verwijst wel steeds naar de indicatoren of analyses waar het zich op baseert. Op die manier kan de lezer zelf bepalen welke basisdata hij wil raadplegen of wanneer hij een grafische voorstelling wil zien. Elke indicator en analyse heeft een eigen nummer en is in oplopende volgorde opgenomen in de desbetreffende bijlagen.

2 PRO MEMORIE: HET ARCHEOLOGISCH PROCES

2.1 INLEIDING

In het archeologisch proces staat onderzoek centraal. Het Onroerenderfgoeddecreet onderscheidt 3 trajecten die dit onderzoek kan volgen. Ofwel is het onderzoek gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen, ofwel is het van wetenschappelijke aard, ofwel vindt het plaats naar aanleiding van een toevalsvondst.

Het archeologisch onderzoek omvat zowel archeologisch vooronderzoek (zonder of met ingreep in de bodem) als archeologische opgravingen. Voor het uitvoeren van archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem en archeologische opgravingen is steeds een melding of toelating vereist. Bovendien gelden er per traject specifieke rapporteringsverplichtingen via de archeologienota, de nota, het archeologierapport of het eindverslag.

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

De initiatiefnemers, de erkende archeologen, de vergunningverlenende overheden, het agentschap Onroerend Erfgoed, de erkende onroerenderfgoedgemeenten en de afdeling Handhaving van het departement Omgeving zijn de belangrijkste spelers in het archeologisch proces. Hun rol en opdracht wisselt al naargelang het traject dat wordt gevolgd.

2.2 ARCHEOLOGISCH ONDERZOEK BIJ VERGUNNINGSPLICHTIGE INGREPEN IN DE BODEM

In het Onroerenderfgoeddecreet zijn specifieke verplichtingen opgenomen voor de aanvrager van vergunningsplichtige ingrepen in de bodem. Zo is de vergunningsaanvrager in bepaalde gevallen verplicht om een bekrachtigde archeologienota of een archeologienota die ter bekrachtiging is ingediend, toe te voegen aan de omgevingsvergunningsaanvraag voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden.

De verplichting om een archeologienota te laten opmaken, is afhankelijk van een aantal drempelcriteria die in artikel 5.4.1 (stedenbouwkundige handelingen) en artikel 5.4.2 (verkavelen van gronden) van het Onroerenderfgoeddecreet bepaald zijn. Er wordt onder meer een onderscheid gemaakt op basis van de perceelsoppervlakte en de ruimtelijke bestemming van de grond. Ook de ligging van de grond is bepalend: voor percelen in beschermde archeologische sites gelden bijvoorbeeld strengere criteria dan voor percelen die binnen een archeologische zone uit de vastgestelde inventaris liggen. En voor percelen in een vastgestelde archeologische zone gelden opnieuw strengere criteria dan voor percelen die zich buiten een vastgestelde archeologische zone bevinden. Anderzijds worden er ook gebieden vastgesteld waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt. Indien een vergunningsaanvraag betrekking heeft op zo'n gebied geldt voor de aanvrager in alle gevallen een vrijstelling van de verplichting tot archeologisch vooronderzoek en is een archeologienota niet nodig.

De archeologienota is het resultaat van een archeologisch vooronderzoek. Daaruit blijkt of er op het terrein al dan niet archeologisch erfgoed aanwezig is en welke maatregelen nodig zijn om bij de bouw- of verkavelingswerken op een gepaste manier met het aanwezige erfgoed om te gaan. Er is daarbij gekozen om het verstoordersprincipe uit het Verdrag van Valletta toe te passen. Dit betekent dat de initiatiefnemers van ingrepen met bodemimpact de kosten dragen van het archeologisch onderzoek dat daarbij noodzakelijk wordt geacht.

De uitvoering van het archeologisch vooronderzoek ligt in handen van een erkende archeoloog. Het is zijn taak om de mogelijke effecten van de geplande werken op de bodem en het archeologisch potentieel ervan zo nauwkeurig mogelijk in te schatten. De archeologienota is daar de schriftelijke weerslag van: ze bevat een verslag over de resultaten van het vooronderzoek, een voorstel over de noodzakelijke maatregelen, en een aanpak daarvan. Het vooronderzoek start altijd met een bureauonderzoek van bestaande bronnen. De erkende archeoloog bestudeert hiertoe de inplantings- en bouwplannen, gaat na of er op de site of in de omgeving al archeologische vindplaatsen bekend zijn, of er historische aanwijzingen bestaan, en onderzoekt de landschappelijke ligging van het terrein. Daarna weegt de erkende archeoloog af of er nog bijkomend vooronderzoek op het terrein nodig is. Soms zal er na bureauonderzoek nog een vooronderzoek zonder ingreep in de bodem nodig zijn, zoals bv. een landschappelijk booronderzoek. En soms zal er na dat vooronderzoek zonder ingreep in de bodem ook nog een vooronderzoek met ingreep in de bodem nodig zijn met bv. proefsleuven. De resultaten van het vooronderzoek zijn dus afhankelijk van een groot aantal factoren. Voor het éne project volstaat een bureauonderzoek of een booronderzoek terwijl in een ander geval wel degelijk proefsleuven

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

of een opgraving aan de orde zijn. Dit is in grote mate het gevolg van het archeologisch potentieel van de ondergrond, dat per geografische locatie sterk kan variëren. De erkende archeoloog dient de archeologienota ter beoordeling in bij het agentschap Onroerend Erfgoed of de erkende onroerenderfgoedgemeente. Voldoet ze, dan volgt een bekrachtiging. In het andere geval behoren een weigering of het verbinden van voorwaarden tot de mogelijkheden. Volgt er binnen de voorziene termijn van 21 dagen geen expliciete beslissing, dan is de archeologienota stilzwijgend bekrachtigd.

De initiatiefnemer doet er goed aan om de erkende archeoloog zo vroeg mogelijk bij zijn bouw- of verkavelingsproject te betrekken en met hem alle noodzakelijke bodemingrepen te bespreken. Blijft de ingreep beperkt tot een zeer lokale verstoring dan houdt de erkende archeoloog daar ook rekening mee bij de opmaak van het zgn. programma van maatregelen in de archeologienota. Tijdig overleg met de erkende archeoloog maakt het ook mogelijk om de plannen in samenspraak aan te passen zodat de impact op het archeologisch erfgoed en de daaraan gekoppelde kosten zo beperkt mogelijk blijven. Ook kunnen de onderzoeken en de uit te voeren werken qua timing beter op mekaar afgestemd worden. Een opgraving kan eventueel gefaseerd gebeuren, afgestemd op de werken, als dat zo voorzien is in de archeologienota.

Is vooronderzoek met ingreep in de bodem nodig, dan is het ten zeerste aangewezen om dit voorafgaand aan de vergunningsaanvraag uit te voeren. Op die manier is het voor de opdrachtgever al bij indiening van de vergunningsaanvraag duidelijk of er nog verdere vervolgstappen zoals een opgraving of behoud in situ noodzakelijk zijn, inclusief de kosten en benodigde tijd daarvoor. Wanneer het echter praktisch onmogelijk is om het vooronderzoek met ingreep in de bodem voorafgaand aan het indienen van de vergunningsaanvraag te laten uitvoeren, kan de erkende archeoloog het vooronderzoek uitstellen en pas uitvoeren nadat de vergunning is verleend. Hij moet het uitstel steeds motiveren en dat uitstel houdt bovendien een bijkomende administratieve last in, aangezien de erkende archeoloog nadien verplicht is om over de resultaten van dit uitgestelde vooronderzoek een bijkomende nota op te stellen. Ook deze nota moet hij, net als de archeologienota, ter bekrachtiging indienen. Het agentschap of de erkende onroerenderfgoedgemeente heeft opnieuw 21 dagen om de nota te bekrachtigen, te weigeren of er voorwaarden aan verbinden. Blijft een tijdige beslissing uit, dan is de nota stilzwijgend bekrachtigd. Bovendien verlengt de keuze voor dit traject de totale doorlooptijd waardoor de initiatiefnemer langer in het ongewisse blijft over de maatregelen die hij moet nemen bij de uitvoering van de werken.

De erkende archeoloog is verder verplicht om over de resultaten van de eventuele archeologische opgraving te rapporteren in een archeologierapport en eindverslag, binnen respectievelijk 2 maanden en 2 jaar na het beëindigen van het veldwerk.

2.3 ARCHEOLOGISCH ONDERZOEK MET HET OOG OP WETENSCHAPPELIJKE VRAAGSTELLINGEN

Het archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen bestrijkt een brede waaier van onderzoeken. Het kan gaan om academisch onderzoek op niet-bedreigde sites, waarderend onderzoek om na te gaan of een site al dan niet beschermenswaardig is, of onderzoek dat een initiatiefnemer van bouwwerken vrijwillig laat uitvoeren in een ander kader dan de verplichtingen die volgen uit artikel 5.4.1 of 5.4.2 van het Onroerenderfgoeddecreet. Verder is het mogelijk dat het agentschap of de erkende onroerenderfgoedgemeente oordeelt dat archeologisch onderzoek moet uitgevoerd worden voor toelatings- of vergunningsplichtige

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

2.4 ARCHEOLOGISCH ONDERZOEK NA TOEVALSVONDSTEN

2.5 MELDINGS- EN TOELATINGSPLICHTEN VOOR DE ERKENDE ARCHEOLOOG

Bij onderzoek dat ingrijpt in de bodem met het oog op een wetenschappelijke vraagstellingen moet de erkende archeoloog steeds een toelating aanvragen aan het agentschap. Daarnaast moet de erkende archeoloog de aanvang van elk vooronderzoek met ingreep in de bodem en van elke archeologische opgraving melden aan het agentschap.

Het onderzoek van toevalsvondsten wordt integraal uitgevoerd door of onder de autoriteit van het agentschap Onroerend Erfgoed, en vallen mee onder de procedure van de toelatingen voor archeologisch onderzoek vanuit wetenschappelijke vraagstellingen.

3 WIJZIGINGEN REGELGEVING SINDS VORIGE EVALUATIE

3.1 INLEIDING

De archeologieregelgeving onderging in 2017 2 grote wijzigingen. De eerste wijziging⁴ trad op 1 januari 2017 in werking en was het gevolg van de implementatie van het kerntakenplan Onroerend Erfgoed. De tweede wijziging⁵ was het gevolg van het decreet, dat op voorstel van enkele parlementsleden door het Vlaams Parlement werd aangenomen en op 7 juli 2017 door de Vlaamse Regering werd bekrachtigd. Deze wijziging trad met terugwerkende kracht in werking op 1 juni 2017. In de loop van het jaar veranderden er verder nog enkele kleinere zaken aan de archeologieregelgeving naar aanleiding van de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (aanpassing aan terminologie omgevingsvergunning) en de nieuwe regeling⁶ waardoor de mogelijkheid om de BTW te betoelagen bij de premie voor buitensporige opgravingskosten vanaf 14 oktober 2017 vervallen is.

Om tegemoet te komen aan enkele bezorgdheden van de archeologische sector (en andere sectoren) onderging ook de Code van Goede Praktijk⁷ op enkele punten een aanpassing. Op 1 januari 2017 trad de nieuwe versie 2.0 van de Code Goede Praktijk in werking.

Hierna volgt een chronologisch overzicht van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen. De technische wijzigingen aan de regelgeving laten we hier buiten beschouwing. De wijzigingen aan de Code van Goede Praktijk komen afzonderlijk aan bod.

3.2 WIJZIGINGEN AAN HET ONROERENDERFGOEDDECREET EN - BESLUIT SINDS 1 JANUARI 2017

Het kerntakenplan heeft de opdracht van de erkende onroerenderfgoedgemeenten in het archeologisch onderzoekstraject voor vergunningsplichtige bodemingrepen uitgebreid met enkele specifieke taken. Na het beoordelen van meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem kregen ze de bijkomende bevoegdheid voor het behandelen van archeologienota's en nota's (art. 5.4.5, 5.4.8, 5.4.12 en 5.4.16 OED⁸).

⁴ Decreet van 15 juli 2016 houdende wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en van diverse decreten wat betreft de uitvoering van het kerntakenplan van het agentschap en wat betreft financiële en technische aanpassingen
Besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2016 houdende wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en van diverse besluiten van de Vlaamse Regering met het oog op het uitvoeren van het kerntakenplan van het agentschap en andere financiële en technische aanpassingen

⁵ Decreet van 7 juli 2017 houdende wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, wat het archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem betreft

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2017 houdende wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 betreffende het uitsluiten van de BTW bij het berekenen van premies

⁷ Ministerieel besluit van 16 december 2016 tot vaststelling van de code van goede praktijk voor de uitvoering van en rapportering over archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen en het gebruik van metaaldetectoren

⁸ Onroerenderfgoeddecreet

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

De erkende onroerenderfgoedgemeenten bezorgen de door hen bekrachtigde (archeologie)nota's aan het agentschap en aan de eventueel erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst waar de erkende onroerenderfgoedgemeente deel van uitmaakt (art. 5.4.13 OEB⁹).

De **uitbreiding van de opdracht voor erkende onroerenderfgoedgemeenten** om (archeologie)nota's te bekrachtigen is beperkt tot vooronderzoeken op het grondgebied van de erkende onroerenderfgoedgemeente. Van zodra de (archeologie)nota betrekking heeft op percelen die op het grondgebied van meerdere gemeenten liggen, neemt het agentschap de beslissing over het al dan niet bekrachtigen van die (archeologie)nota, ook als een of meerdere van die gemeenten als onroerenderfgoedgemeente erkend zijn. Het agentschap bezorgt de bekrachtigde (archeologie)nota's en nota's aan de erkende onroerenderfgoedgemeente(n) (art. 5.4.13 OEB).

Sinds 1 januari 2017 is ook duidelijk dat de erkende archeoloog het voornemen om een archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem uit te voeren op percelen die op het grondgebied van meerdere gemeenten liggen aan het agentschap moet melden. Dat is ook het geval wanneer één of meerdere van die gemeenten als onroerenderfgoedgemeente erkend zijn. De erkende gemeente kan immers geen oordeel vellen over het deel van het project dat buiten haar grondgebied ligt.

Nieuw is dat niet enkel de initiatiefnemer maar ook de door hem aangestelde erkende archeoloog en het agentschap een **beroep** kunnen instellen tegen de beslissing over de archeologienota (art. 5.4.9 OED, 5.4.13 OED en 5.4.7 OEB) of over de nota (art. 5.4.17 OED en 5.4.10 OEB). Bijkomend is ook voorzien dat de door de initiatiefnemer aangestelde erkende archeoloog of het agentschap een beroep kunnen instellen wanneer (de melding van het voornemen tot het uitvoeren van) het archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem wordt geweigerd of wanneer er voorwaarden aan gekoppeld worden (art. 5.4.6 OED). Uiteraard is de beroepsmogelijkheid van het agentschap beperkt tot gemeentelijke beslissingen over de (archeologie)nota of de melding.

Sinds 1 januari 2017 zijn vergunningverleners verplicht om een **afschrift van de vergunningsbeslissingen**, waarin het naleven van een bekrachtigde archeologienota als voorwaarde is opgenomen, te bezorgen aan het agentschap (art. 5.4.4 OED). Op die manier weet het agentschap voor welke bekrachtigde archeologienota's een vergunning werd verleend en dus een uitvoering van de maatregelen te wachten staat en op welke wijze de voorwaarden met betrekking tot archeologie opgenomen zijn.

De decreetswijziging voorziet ook dat het agentschap het archeologierapport ter beschikking stelt van de erkende onroerenderfgoedgemeente waar de archeologische opgraving (die onderwerp is van het archeologierapport) plaatsvond (art. 5.4.20 OED).

Het agentschap stelt een digitale **databank van meldingen van archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem, archeologienota's en nota's** ter beschikking. De databank bevat niet enkel de (al dan niet in beroep genomen) beslissingen, maar ook de (archeologie)nota's, inclusief de geweigerde. Zo kan het agentschap toezicht houden op de erkenning en kan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving zijn handhavingstaak vervullen.

De bevoegdheid voor het vaststellen van de kaart met gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt verhuisde van de minister naar het hoofd van het agentschap (art. 5.4.1. OEB).

⁹ Onroerenderfgoedbesluit

//
//

De toelichting bij de decreetswijziging voorziet hierbij een zesmaandelijks rapportering aan de Vlaamse Regering.

Tenslotte zijn zakelijkrechthouders en gebruikers niet langer in alle gevallen verplicht om een archeologisch ensemble als geheel te bewaren en om de wijziging van bewaarplaats van een archeologisch artefact of archeologisch ensemble of het voornemen om een archeologisch artefact of archeologisch ensemble buiten het Vlaamse Gewest te brengen te melden aan het agentschap. Ze worden daarvan vrijgesteld als het gaat om een tijdelijk gegeven (max. 5 jaar) dat kadert in educatieve, wetenschappelijke of conservatiedoeleinden en waarvoor een schriftelijke overeenkomst wordt opgesteld (indien nodig meermaals te hernieuwen voor een periode van maximaal vijf jaar) (5.2.1, 5.2.2 en 5.2.3 OED).

3.3 WIJZIGINGEN AAN DE CODE VAN GOEDE PRAKTIJK SINDS 1 JANUARI 2017

De aanpassingen aan de Code van Goede Praktijk gaan voornamelijk over deel 2 (archeologisch vooronderzoek).

Zo werd de **archeologienota met beperkte samenstelling** geïntroduceerd. Het bureauonderzoek en de rapportering erover kunnen beperkt worden als de erkende archeoloog op basis van een beperkt bureauonderzoek kan aantonen dat er geen verdere maatregelen nodig zijn omdat er geen archeologisch erfgoed (meer) aanwezig is, de vergunningsplichtige bodemingreep geen negatieve impact heeft op het eventueel aanwezige archeologisch erfgoed of een archeologisch onderzoek niet tot kenniswinst zal leiden.

Enkele **vormelijke en inhoudelijke aanpassingen** aan de (archeologie)nota zorgen ervoor dat de Code van Goede Praktijk eenduidiger te interpreteren is.

Een derde belangrijke wijziging betreft de **herziening van de bepalingen over aardkunde en het beperken van de inzet van de aardkundige**. De introductie van de assistent-aardkundige beperkt de inzet en de kostprijs van de aardkundige tot situaties waarin deze expertise absoluut noodzakelijk is. Voor alle andere situaties volstaat het voortaan om een beroep te doen op een assistent-aardkundige: personen die niet noodzakelijk gediplomeerd zijn in de aardwetenschappen, maar toch over een zekere kennis inzake bodemsoorten en sedimenten beschikken.

Daarnaast creëerde deze aanpassing de “verdere verwerking” als bijkomende maatregel bij vooronderzoek. In deze gevallen volstaan de gegevens die de erkende archeoloog tijdens het vooronderzoek inzamelde om alle nuttige en nodige kenniswinst te boeken. Of anders gezegd: een opgraving is in dit geval niet nodig, maar de verwerking van de verzamelde gegevens moet wel diepgaander gebeuren dan gangbaar is bij een vooronderzoek.

Tot slot verdwenen een aantal bepalingen en vereisten uit de Code van Goede Praktijk die overbodig of te verregaand bleken.

Om te vermijden dat archeologienota's en nota's, die zijn opgemaakt volgens de vorige versie van de Code van Goede Praktijk maar na 1 januari 2017 zijn ingediend, enkel voor de vorm herschreven moeten worden, werd eveneens in een overgangsmaatregel voorzien.

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

3.4 WIJZIGINGEN AAN HET ONROENDERFGOEDDECREET SINDS 1 JUNI 2017

Het luik archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem onderging medio 2017 een tweede wijziging. Behalve het Onroerenderfgoeddecreet werd ook het Omgevingsvergunningendecreet gewijzigd.

Sinds 1 juni 2017 moet de archeologienota, als ze vereist is, pas **bekrachtigd zijn op het moment dat de termijn voor het beoordelen van een vergunningsaanvraag verstrijkt**. Bouwheren hoeven de bekrachtiging van de archeologienota dus niet langer af te wachten om de vergunningsaanvraag in te dienen. Het volstaat dat de archeologienota op dat moment al ter bekrachtiging is ingediend bij het agentschap of bij de erkende onroerenderfgoedgemeente, en de aanvrager later, in de loop van de vergunningsprocedure, aan het aanvraagdossier het bekrachtigde exemplaar toevoegt (art 5.4.1 t.e.m. 5.4.4 OED).

Initiatiefnemers kunnen bekrachtigde archeologienota's bij een andere vergunningsaanvraag indienen als die betrekking heeft op dezelfde percelen en als er geen bijkomende ingreep in de bodem nodig is. De aanvrager moet enkel de eerder bekrachtigde archeologienota toevoegen en aantonen dat het daarin opgenomen programma van maatregelen werd uitgevoerd en dat een archeologierapport van de eventuele archeologische opgraving bij het agentschap is ingediend (5.4.1 en 5.4.2 OED).

Verder voorziet het decreet **meer vrijstellingen** op de verplichting tot opmaak van een archeologienota (5.4.1 en 5.4.2 OED). Zo hoeft er niet langer een archeologienota te worden opgesteld voor:

- beperkte aanpassingen en uitbreidingen van lijninfrastructuur buiten het bestaande gabarit van lijninfrastructuur, op voorwaarde dat de oppervlakte van de bodemingreep maximaal 100 m² (binnen een vastgestelde archeologische zone) of 1000 m² (buiten een vastgestelde archeologische zone of een beschermde archeologische site) bedraagt, waarbij de lijninfrastructuur in het laatste geval minstens 1000 meter beslaat;
- het verbouwen of herbouwen van een bestaande constructie, op voorwaarde dat dit niet gepaard gaat met een bijkomende ingreep in de bodem;
- de regularisatie van vergunningsplichtige projecten, op voorwaarde dat alle ingrepen in de bodem al zijn uitgevoerd;
- verbeterd bodembeheer in agrarisch gebied, op voorwaarde dat men maximaal 40 cm teelaarde afgraaft en dezelfde teelaarde later opnieuw toevoegt. De vrijstelling geldt niet als de aanvraag gelegen is in een archeologische zone of een beschermde archeologische site;
- het bijstellen van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, op voorwaarde dat dit niet gepaard gaat met een bijkomende ingreep in de bodem.

Er kwam ook een verduidelijking dat bij verkavelingsaanvragen enkel de oppervlakte van de terreinen die bouwrijp gemaakt worden en de terreinen die bestemd zijn als over te dragen kavels met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies in rekening moet worden gebracht om te bepalen of een vrijstelling voor opmaak van een archeologienota mogelijk is (art. 5.4.2 OED).

Tenslotte worden archeologen (natuurlijke personen) **in dienst van een gemeente of een erkende IOED van rechtswege erkend** als ze voldoen aan de erkenningsvoorwaarden. De aanduiding als erkende archeoloog geldt zolang de archeoloog in dienst blijft van de gemeente of van de erkende IOED in kwestie (art. 3.5.2 OED).

3.5 GEWIJZIGDE INTERPRETATIES OF TOEPASSINGEN VAN DE REGELGEVING SINDS 1 JANUARI 2017

Eind 2016 verduidelijkte de minister de **beoordelingscriteria** die het agentschap Onroerend Erfgoed hanteert bij de behandeling van archeologienota's en nota's. Enkel volgende aspecten spelen nog een rol in de afweging of de ingediende documenten een bekrachtiging verdienen:

1. De doorgevoerde inschatting van de archeologische waarde van het onderzochte gebied is plausibel en gemotiveerd onderbouwd,
2. Het programma van maatregelen dat wordt vooropgesteld is adequaat, en
3. Het programma van maatregelen is begrijpelijk voor en uitvoerbaar door derden.

Daardoor weigert het agentschap in de praktijk in minder situaties dan de regelgeving op zich toelaat.

Daarnaast kwamen de erkende onroerenderfgoedgemeenten en het agentschap overeen dat de indiening van alle meldingen, archeologienota's en nota's zou verlopen via het Archeologieportaal van Onroerend Erfgoed. In principe dient de erkende archeoloog deze documenten namelijk in bij de erkende onroerenderfgoedgemeente zelf, maar omwille van eenvoud, uniformiteit en technische redenen besloten deze laatsten om in te stappen in het bestaande digitale loket. De indiening gebeurt daardoor in alle situaties via het **Archeologieportaal** van het agentschap, ook al gebeurt de behandeling door de erkende onroerenderfgoedgemeenten.

4 CONTEXT: INVENTARIS, BESCHERMINGEN, ACTOREN

4.1 INLEIDING

Artikel 5.4.1 en 5.4.2 van het Onroerenderfgoeddecreet leggen vast wanneer een archeologienota bij een vergunningsaanvraag moet worden toegevoegd. De criteria gaan onder meer uit van de ligging binnen of buiten een beschermde archeologische site, een archeologische zone uit de vastgestelde inventaris, of een gebied op de kaart met gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt ("GGA-kaart"). Daardoor hebben deze instrumenten een impact op het aantal archeologienota's en nota's dat opgemaakt moet worden. Hoe meer vastgestelde archeologische zones en beschermde archeologische sites en hoe groter deze zijn, hoe meer archeologienota's. Uiteraard betekent dit ook: hoe meer kenniswinst het archeologisch onderzoek zal opleveren. Omgekeerd: hoe meer gebieden op de GGA-kaart en hoe groter deze zijn, hoe minder archeologienota's en nota's. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk het aantal en de oppervlakte van deze instrumenten, inclusief de evolutie ten opzichte van 2016, als achtergrond bij de latere bespreking van de effecten van de regelgeving.

Ook de actoren vormen een deel van dit kader. Het aantal erkende archeologen is belangrijk voor de marktcapaciteit, het aantal erkende onroerenderfgoedgemeenten en hun ligging spelen een rol in de te volgen procedure, erkende intergemeentelijk onroerenderfgoeddiensten zeggen

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

4.2 VASTGESTELDE ARCHEOLOGISCHE ZONES

4.3 BESCHERMDE ARCHEOLOGISCHE SITES

4.4 KAART MET GEBIEDEN WAAR GEEN ARCHEOLOGISCHE ERFGOED TE VERWACHTEN VALT (GGA)

////////////////////
////////////////////////////////////

4.5 ERKENDE ARCHEOLOGEN

In 2017 verkregen 35 archeologen een erkenning (indicator evarch01). Daarvan zijn er 31 natuurlijke personen en 4 rechtspersonen. Deze nieuwe erkenningen brengen het totaal aantal erkende archeologen van 161 (eind 2016) op 196 (eind 2017). Daarvan zijn er 170 natuurlijke personen, waarvan 13 van rechtswege (archeologen in dienst van een gemeente). De andere 26 erkende archeologen zijn rechtspersonen, waarvan 1 van rechtswege aangeduid is (agentschap Onroerend Erfgoed). Een overzicht van alle erkende archeologen is te vinden via de online erkenningendatabank van Onroerend Erfgoed (<https://erkenningen.onroerenderfgoed.be/>).

4.6 ERKENDE ONROERENDERFGOEDGEMEENTEN

Het aantal erkende onroerenderfgoedgemeenten kende in 2017 bijna een verdubbeling: van 10 erkende gemeenten eind 2016 naar 19 een jaar later (indicator monitor66). Daarmee is nu 6% van de Vlaamse gemeenten erkend als onroerenderfgoedgemeente. 16 van deze gemeenten maken deel uit van een erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst, terwijl er 3 hun werking zelfstandig uitbouwen. Een overzicht van de erkende onroerenderfgoedgemeenten, inclusief kaart, is terug te vinden op de website van Onroerend Erfgoed via volgende link: <https://www.onroerenderfgoed.be/nl/erkenningen/onroerenderfgoedgemeente/erkende/>.

4.7 ERKENDE INTERGEMEENTELIJKE ONROERENDERFGOEDDIENSTEN

2017 kende een toename van erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED) met 12 stuks (indicator monitor67). Bij 9 daarvan gaat het om nieuwe diensten, en in 3 gevallen breidde het werkingsgebied van een bestaande IOED uit. Hun aantal steeg daarmee tot 25, samen goed voor 174 Vlaamse gemeenten. Het overzicht van de erkende diensten is terug te vinden via de website <https://www.onroerenderfgoed.be/nl/erkenningen/intergemeentelijke-onroerenderfgoeddienst/erkende-intergemeentelijke-onroerenderfgoeddiensten>.

4.8 ERKENDE ONROERENDERFGOEDDEPOTS

In 2017 vroeg geen enkel onroerenderfgoeddepot een erkenning aan. Daarmee blijft het aantal voorlopig stabiel op 13 (indicator monitor68). Een overzicht met links naar de depots in kwestie kan geraadpleegd worden op de website <https://www.onroerenderfgoed.be/nl/erkenningen/onroerenderfgoeddepot/erkende-onroerenderfgoeddepots>. Over de evolutie van de beschikbare capaciteit in de depots kunnen we nog niet rapporteren (indicator monitor44). Deze gegevens komen voort uit de werkingsverslagen van de erkende depots en deze zijn pas beschikbaar na publicatie van dit rapport.

4.9 ERKENDE METAALDETECTORISTEN

Ook in 2017 kende het aantal erkende metaaldetectoristen een gestage groei (indicator evarch03). 557 nieuwe erkenningen werden verleend, waarvan 35 aan erkende archeologen (van rechtswege) en 522 via de gewone procedure (vrijetijdsdetectoristen). Deze stijging ligt in dezelfde grootteorde als de voorgaande jaren. Het totaal aantal detectoristen bedroeg eind 2017 daarmee 1.832, waarvan 196 erkende archeologen en 1.636 vrijetijdsdetectoristen.

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

5 HET ARCHEOLOGISCH TRAJECT IN CIJFERS

5.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 staat het archeologisch traject beschreven. De verschillende stappen in dit traject leiden tot acties en producten: archeologienota's, meldingen, indieningen, bekrachtigingen, en dergelijke meer. In dit hoofdstuk bieden we de basisgegevens hierover. Die zijn noodzakelijk om verder in het rapport de effecten van het archeologisch traject op verschillende domeinen te kunnen schetsen. De nadruk ligt op aantallen en grote lijnen, en het vertrekpunt zijn individuele indicatoren zoals die in bijlage 1 zijn opgenomen.

5.2 MELDINGEN VAN VOORONDERZOEK MET INGREEP IN DE BODEM

In 2017 meldden de erkende archeologen 263 vooronderzoeken met ingreep in de bodem (evarch27, evarch28, evarch29). 37 daarvan voldeden niet, wat leidt tot 226 uitvoerbare meldingen. Dat impliceert een aanvaardingsgraad van 85,9%. In 2016 was dit ruim 10% minder, wat aangeeft dat de kwaliteit van de meldingen er op vooruit gegaan is, onder meer door de grotere vertrouwddheid van de erkende archeologen met de nieuwe werkwijze. 251 meldingen gebeurden bij Onroerend Erfgoed, 12 bij de erkende onroerenderfgoedgemeenten.

5.3 ARCHEOLOGIENOTA'S EN NOTA'S

Centraal in het archeologisch traject staan de archeologienota's en nota's. Daarvan dienden de erkende archeologen er in 2017 respectievelijk 4.039 en 288 in (evarch17). 3.124 archeologienota's (77,3%) en 229 nota's (79,5%) doorstonden de toetsing en kregen een bekrachtiging. Wat betreft de archeologienota's betekent dit een stijging van ruim 10% ten opzichte van het voorgaande jaar. Voor nota's is de vergelijking niet mogelijk: in 2016 kwamen die namelijk nauwelijks voor. Deze evolutie is het gevolg van enerzijds een gestegen kwaliteit van de ingediende documenten, en anderzijds een beperking van de beoordelingscriteria die het agentschap hanteert (zie hoofdstuk 2). Het globale weigeringspercentage ligt daarmee op 22,7% voor de archeologienota's en 20,5% voor de nota's. Verdere uitdieping hiervan volgt in hoofdstuk 6 en 7.

De bekrachtiging gebeurde in bijna alle gevallen expliciet: slechts 49 stuks ontvingen een stilzwijgende bekrachtiging¹⁰. Bij de nota's gaat het om 8 gevallen.

In 223 gevallen gebeurde de bekrachtiging van archeologienota's onder voorwaarden (7,1% van de bekrachtigingen). Bij de nota's ging het om 2,2% (5 stuks), wat aanzienlijk minder is. De gestegen bekrachtiging onder voorwaarden heeft voor een deel bijgedragen aan het gedaalde weigeringspercentage.

Het aantal archeologienota's met beperkte samenstelling, een nieuw instrument sinds 2017, bedroeg 8,6% van alle bekrachtigde archeologienota's (evarch59). Het weigeringspercentage bedroeg 25,1%, wat licht hoger is dan het globale gemiddelde over alle archeologienota's heen.

¹⁰ Indien het agentschap of de erkende onroerenderfgoedgemeente binnen de voorziene termijn geen expliciete beslissing neemt tot bekrachtiging of weigering, dan gebeurt de bekrachtiging stilzwijgend. De archeologienota of nota "wordt geacht bekrachtigd te zijn". De erkend archeoloog en de initiatiefnemer ontvangen van het agentschap wel een informatieve brief die hen hiervan op de hoogte stelt.

//
//

Voor een beperkt aantal vergunningsaanvragen bestaan er meerdere bekrachtigde archeologienota's. Dat gebeurt wanneer de erkende archeoloog na bekrachtiging een gewijzigde archeologienota indient, bijvoorbeeld omdat de geplande vergunningsaanvraag aanpassingen onderging.

- vergunningsaanvragen die wachten op indiening (de archeologienota heeft namelijk geen beperkte geldigheidstermijn);
- ingediende vergunningsaanvragen waarvan de behandeling nog loopt;
- geweigerde vergunningsaanvragen;
- verleende vergunningen waartegen nog een beroepsprocedure loopt, waardoor de vergunning niet uitvoerbaar is of de aanvrager wacht tot hij zekerheid heeft over de uitvoerbaarheid;
- verleende vergunningen waarvan de bouwheer heeft gekozen om ze niet uit te voeren;
- vergunningsaanvragen die men niet meer wenst in te dienen;
- speculatieve vergunningsaanvragen (waarbij de initiatiefnemer geen eigenaar is van het betreffende goed en niet noodzakelijk toestemming heeft van de eigenaar van het goed om de aangevraagde vergunning uit te voeren);
- verleende vergunningen waarbij de verlener heeft nagelaten om een voorwaarde op te nemen met betrekking tot het uitvoeren van de bekrachtigde archeologienota;
- verleende vergunningen waarbij de bouwheer de opgenomen voorwaarde met betrekking tot het uitvoeren van de bekrachtigde archeologienota niet naleeft.

Uitgedrukt in aantallen lagen 19 van de bekrachtigde archeologienota's en nota's (0,6%) binnen een beschermde archeologische site en 378 stuks (11,2%) binnen een archeologische zone uit de vastgestelde inventaris (evarch19). Deze verhouding is vergelijkbaar met 2016 (0,2% beschermde site en 13,3% vastgestelde archeologische zone).

//////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

5.4 ARCHEOLOGIERAPPORTEN

Na een opgraving of een vooronderzoek met ingreep in de bodem stelt de erkende archeoloog een archeologierapport op, dat hij indient bij Onroerend Erfgoed. Dat is een eerste voorlopig verslag over het uitgevoerde veldwerk. In 2017 ontving het agentschap 53 van deze documenten (evarch32). 25 daarvan volgden uit opgravingen in het kader van vergunningsplichtige ingrepen, 12 uit vooronderzoek met ingreep in de bodem met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen, 5 uit opgravingen in datzelfde kader en 11 op basis van onderzoek na een toevalsvondst door het agentschap. Zoals al vermeld in hoofdstuk 2 zijn de onderzoeken met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen niet gelijk te stellen met academisch onderzoek. In praktijk gaat het vooral om vooronderzoek of opgravingen in het kader van toelatingsplichtige handelingen aan beschermd erfgoed of bepaalde overgangssituaties vanuit de vroegere regelgeving. In totaal hadden deze archeologierapporten betrekking op een onderzocht oppervlak van 10,2 hectare (evarch33). Gezien hun beperkte aantal bieden de archeologierapporten voorlopig onvoldoende basis voor diepgaande conclusies.

5.5 EINDVERSLAGEN

Na beëindiging van de verwerking van het opgegraven materiaal stelt de erkende archeoloog een eindverslag op. Daarin staat de volledige verslaggeving over het archeologisch onderzoek. De maximale termijn voor het indienen van dit verslag bedraagt twee jaar na het beëindigen van de opgraving. Dit verklaart meteen het lage aantal eindverslagen dat het agentschap in 2017 ontving: 10 stuks (evarch35). Slechts 1 daarvan is het resultaat van een opgraving in het kader van vergunningsplichtige werken. De andere komen voort uit een vooronderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen (5), opgravingen in datzelfde verband (1), en onderzoek na toevalsvondsten (3). Het aantal eindverslagen zegt dus niets over het aantal uitgevoerde opgravingen in 2017. Dezelfde kanttekeningen gelden als bij de archeologierapporten. De geografische spreiding van de eindverslagen is beschikbaar via het geoportaal van Onroerend Erfgoed (<https://geo.onroerenderfgoed.be>, laag "eindverslagen archeologie").

5.6 TOELATINGEN ONDERZOEK VANUIT WETENSCHAPPELIJKE VRAAGSTELLINGEN

Voor vooronderzoek met ingreep in de bodem en opgravingen met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen is een toelating vanwege Onroerend Erfgoed nodig. In 2017 vroegen erkende archeologen 50 van dergelijke toelatingen aan (evarch37, evarch38). 2 van de aanvragen voldeden niet, 48 kregen een positief antwoord. Van de verleende toelatingen dienden 11 voor vooronderzoek met ingreep in de bodem, 9 voor een opgraving en 28 voor onderzoek na een toevalsvondst. Die laatste verlopen namelijk ook via dit kader¹¹. De toelatingen geven vooral de intentie aan om een bepaald onderzoek te ondernemen: men is immers niet verplicht om de toelating daadwerkelijk uit te voeren. Het is pas op het moment van aanvang van het veldwerk dat blijkt welke toelatingen effectief uitvoering zullen krijgen.

¹¹ Artikel 5.5.4 van het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt expliciet dat voor onderzoek na een toevallsvondst een onmiddellijke toelating vanuit wetenschappelijke vraagstellingen geldt, zonder de procedure te moeten doorlopen. Toevallsvondsten zijn dus gewoon integraal een deel van de wetenschappelijke vraagstellingen en krijgen ook een toelating.

5.7 TOEVALSVONDSTEN

Wanneer iemand buiten de context van een archeologisch onderzoek per toeval archeologische artefacten of een archeologische site vindt, moet hij dit melden aan het agentschap Onroerend Erfgoed. Dit gebeurde 76 maal in 2017, een lichte daling ten opzichte van 2016 (monitor40). Drie kwart daarvan bevonden zich buiten een beschermde archeologische site of een archeologische zone uit de vastgestelde inventaris. Van die 76 meldingen leidden er 28 (36,8%) tot een onderzoek op het terrein (evarch12). Dit ligt in de lijn met de voorgaande jaren. Net als in 2016 lag de klemtoon bij de geografische spreiding op de provincie West-Vlaanderen door de vele meldingen van resten uit WO-I. Van een aantal van de toevalsvondsten was op voorhand al geweten dat ze aan het licht zouden komen. Dit gebeurde wanneer een vooronderzoek plaatsvond en een archeologienota opgesteld was, maar de verplichting om deze bij de vergunningsaanvraag te voegen en een opgraving uit te voeren kwam te vervallen door de invoering van bijkomende vrijstellingen in de loop van het jaar. Anders gezegd: het archeologische traject was deels doorlopen, maar plots niet meer verplicht. In zekere zin zijn deze toevalsvondsten “geënceneerd”.

6 EFFECTEN OP ACTOREN

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten van de archeologieregelgeving op de diverse betrokken actoren. Meer bepaald gaat het over erkende archeologen, erkende onroerenderfgoedgemeenten en intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED), erkende metaaldetectoristen en erkende onroerenderfgoeddepots. Onroerend Erfgoed komt niet afzonderlijk aan bod: de evaluatie van de regelgeving is geen werklasmeting van het agentschap. De analyses in dit deel gaan over werklasm, activiteitsgraad, efficiëntie van procedures uit de regelgeving en de manier waarop actoren omgaan met die procedures.

6.2 EFFECTEN OP ERKENDE ARCHEOLOGEN

6.2.1 Marktomvang en activiteitsgraad

Zoals vermeld in hoofdstuk 4 steeg het aantal erkende archeologen, natuurlijk persoon, in 2017 van 139 naar 170. Dat is een toename van 22%. Het totale aantal archeologienota's en nota's nam toe van 1.006 naar 3.353 (+333%). Dit laatste beeld verdient nuancering: in 2016 betrof het namelijk maar een half jaar. Na extrapolatie bedraagt de toename nog 66%. Rekening houdend met het gestegen aantal erkende archeologen betekent dit een **verhoging van de werklasm per erkende archeoloog met 35%**. Als absoluut gemiddelde stelde elke erkende archeoloog, natuurlijk persoon, doorheen het afgelopen jaar 19,7 archeologienota's en nota's op (in 2016 was dat 14,5). Dit komt verder in detail aan bod, met nuancering. De werklasm van de opgravingen blijft beperkt: in totaal startte het veldwerk van 89 opgravingen (evarch44). 28 daarvan volgen uit een toevalsvondst en blijven hier buiten beschouwing aangezien het agentschap deze opgravingen uitvoerde. De 61 andere resulteren uit een archeologienota of nota, of via de procedure van de wetenschappelijke vraagstellingen voor overgangsdossiers en bij beschermd erfgoed (bv. restauraties). Naast de gestegen vraag vanuit het Onroerenderfgoeddecreet **valt een sterke afname op bij de uitvoering van de vroegere regelgeving**, het Archeologiedecreet. Het aantal vergunde prospecties met ingreep in de bodem (vergelijkbaar met meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem) daalde van 279 stuks in 2016 naar 92 in

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

De natuurlijke personen dienen in namens zichzelf, bijvoorbeeld als zelfstandige of als gemeentelijk archeoloog, of namens een rechtspersoon, meestal een archeologisch bedrijf. Zoals vermeld in hoofdstuk 4 zijn er 25 van dergelijke rechtspersonen erkend (het agentschap Onroerend Erfgoed dat geen archeologienota's opstelt niet meegerekend). **Minstens 72,1% van de bekrachtigde archeologienota's en nota's werd in 2017 ingediend namens een rechtspersoon** (analyse20). Dit aandeel ligt **in realiteit hoger**, aangezien de erkende archeoloog (natuurlijke persoon) die indient zelf moet aangeven in het archeologieportaal of hij dit doet namens zichzelf, dan wel of hij optreedt namens een erkende rechtspersoon. Vergeet hij dit aan te duiden of doet hij dit bewust niet, dan komt het ingediende document op zijn eigen naam en niet als een indiening namens de rechtspersoon. Uit steekproeven blijkt deze situatie regelmatig voor te komen, wat een vertekening van de cijfers op het niveau van de rechtspersonen veroorzaakt. **21 van de 24 erkende archeologen-rechtspersonen dienden (archeologie)nota's in**, wat betekent dat 3 erkende rechtspersonen (exclusief Onroerend Erfgoed) niet actief waren in 2017. In praktijk gaat het om Nederlandse bureaus die vaak ook in Vlaanderen een dochter- of zusterbedrijf hebben, en dan via die rechtspersoon indienen. 4 rechtspersonen waren goed voor 1 tot 20 bekrachtigde documenten, eenzelfde aantal voor 41 tot 70 stuks, 6 rechtspersonen stonden voor 101 tot 150 bekrachtigingen, en 7 voor 171 tot 270 gevallen. Het maximum is een bedrijf met 262 bekrachtigde archeologienota's en nota's. Zoals vermeld zijn deze aantallen te beschouwen als minima: een niet nader bepaald aantal van de archeologienota's dat een natuurlijk persoon op eigen naam indiende hoort eigenlijk bij rechtspersonen.

Het indienen namens een erkende rechtspersoon moet steeds gebeuren door een erkende natuurlijke persoon. De rechtspersoon baseert zijn erkenning immers op het feit dat hij beschikt over een of meerdere gekwalificeerde erkende natuurlijke personen. Er bleek al een discrepantie tussen het aantal archeologen, natuurlijk persoon, dat over een erkenning beschikt en het aantal daarvan dat daadwerkelijk indiende in 2017. Uit een verdere analyse van de rechtspersonen blijkt dit beeld nog duidelijker. **72 natuurlijke personen dienden in 2017 archeologienota's en nota's in voor 21 rechtspersonen**. Dat betekent automatisch dat er 21 natuurlijke personen enkel op eigen naam indienen (gelet op het totaal van 93 natuurlijke personen die indienen, zie eerder). Nochtans staan er 103 natuurlijke personen geregistreerd met toegang tot het archeologieportaal namens een rechtspersoon. Dit impliceert dat 31 erkende archeologen die werken voor een erkende rechtspersoon niet indienen, maar in een andere hoedanigheid deelnemen aan het opstellen van de archeologienota's. Bij de meeste rechtspersonen gaat het om 1 of 2 "niet-indieners", maar er zijn ook uitschieters zoals een erkend rechtspersoon waarvoor 17 erkende archeologen kunnen indienen, maar in praktijk slechts 5 personen dit effectief deden. Ook dit wijst er opnieuw op dat een deel van de erkende archeologen het indienen van documenten louter als een administratieve praktijk ziet, en weinig aandacht schenkt aan de verantwoordelijkheid en verantwoording die de handeling van het indienen met zich meebrengt. **Daarnaast blijkt een fenomeen waarbij archeologen een erkenning aanvragen en bekomen, om er vervolgens geen gebruik van te maken**. Zij nemen dan in praktijk de rol op van veldwerkleider of assistent-archeoloog, waarvoor men geen erkenning dient te hebben. Hieruit volgt dat er **ruimschoots voldoende erkende archeologen voorhanden** zijn, maar dat die niet allemaal de rol opnemen zoals die bedoeld is.

Tot slot opereert een aantal erkende archeologen (natuurlijke personen) binnen een geografisch beperkt werkingsgebied. De van rechtswege erkende archeologen in dienst van een gemeente werken in praktijk binnen de grenzen van die gemeente, of hoogstens binnen de grenzen van een intergemeentelijk samenwerkingsverband met enkele naburige gemeenten. In 2017 genereerden 12 van de 13 **van rechtswege erkende archeologen 77 bekrachtigde**

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

archeologienota's en nota's (2,3% van de bekrachtigde archeologienota's en nota's). De nadruk ligt daarbij in hoofdzaak op Brugge, en bijkomend in Gent en Antwerpen.

6.2.2 Toezicht en kwaliteitscontrole

De kwaliteitscontrole op het archeologisch onderzoek gebeurt op twee manieren: enerzijds door het beoordelen van meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem, archeologienota's en nota's, en anderzijds door het toezicht op de erkenning van de archeoloog. Het eerste is een preventieve kwaliteitscontrole: nagaan of de voorgestelde handelingen conform zijn aan de regelgeving en de Code van Goede Praktijk. Het tweede is een curatieve actie: verifiëren of de uitgevoerde handelingen correct verlopen zijn. Dat laatste gebeurt door terreinbezoeken, opvolgen van de erkenningsvoorwaarden, nalezen van documenten zoals archeologierapporten en eindverslagen, enz. Indien er tekortkomingen blijken op het vlak van kwaliteit volgt in de eerste situatie een weigering, in de tweede een evaluatie van de erkenning, indien nodig gevolgd door een schorsing en mogelijk zelfs intrekking van de erkenning.

In 2017 lag het **weigeringspercentage van meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem op 14,1%**. Dat is ruim 10% lager dan het jaar voordien. Bij de **archeologienota's bedroeg dit 22,7% en bij de nota's 20,5%**. Ook dit is wat betreft de archeologienota's ruim 10% lager dan in 2016. Dit gegeven kwam ook al aan bod in hoofdstuk 5.

Er bestaat een relatie tussen het weigeringspercentage en de erkende archeoloog, natuurlijk persoon. In hoofdstuk 5 bleek het gemiddelde weigeringspercentage van alle ingediende (archeologie)nota's op 22,5% te liggen, wat logischerwijs ook het gemiddelde percentage bij de erkende archeologen is. De mediaan per erkende archeoloog ligt echter op 17,1%, wat al aangeeft dat een aantal zeer slechte resultaten het gemiddelde naar beneden trekt. Dit krijgt bevestiging in een verdere verdeling van de 93 erkende archeologen die in 2017 documenten indienden op basis van het weigeringspercentage per persoon (analyse21). Omwille van evidente redenen bevat dit rapport geen namen en zijn de gegevens geaggregeerd. **31 van deze 93 personen (33%) zien 0 tot 10% van hun ingediende archeologienota's en nota's geweigerd.** Omgekeerd gesteld ligt hun succesgraad dus op 90% of meer. 18 personen uit deze groep (bijna 60%) scoren zelfs 100% en ontvingen geen enkele weigering. Een tweede groep van **22 erkende archeologen (24%) kent een weigeringspercentage van 11 tot 20%.** Een volgende groep van **25 personen (26,9%) krijgt te maken met een weigeringsgraad van 21 tot 30%.** De resterende 15 archeologen ontvangt een weigering voor 31 tot 60% van hun ingediende documenten. Het meest negatieve resultaat is 59,7% weigering. Gezien de omvang van de verschillende groepen zal een **verbetering vooral moeten komen van de groep erkende archeologen die een weigeringspercentage kennen tussen 10 en 30%.** Als kanttekening bij deze cijfers verwijzen we naar de eerdere vaststelling dat een aantal erkende archeologen de indiening vooral administratief benadert, en dus de verantwoordelijkheid neemt voor documenten die andere erkende archeologen opstelden. Mogelijk zou hun persoonlijk slaagpercentage hoger of lager liggen indien elke erkende archeoloog zelf de documenten zou indienen waar hij de verantwoordelijkheid voor draagt.

In 2017 voerde het agentschap **vier evaluaties** uit van erkende archeologen (evarch08, evarch09), naast een aantal meer vrijblijvende feedback gesprekken. Het ging daarbij om twee erkende rechtspersonen en twee van rechtswege erkende natuurlijke personen. In twee gevallen leidde de evaluatie tot een aanmaning. Met dit instrument maant Onroerend Erfgoed de erkende archeoloog schriftelijk aan om een bepaalde handeling die een misdrijf is tegen de regelgeving of de Code van Goede Praktijk stop te zetten of niet te herhalen. Er is daarbij geen onmiddellijk

//////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

Naast deze schorsingen vonden nog twee bijkomende schorsingen plaats. Deze komen niet voor in de cijfers, aangezien het agentschap de schorsingsbeslissing zelf herriep. Dit was het gevolg van juridische interventies. Uit een kwalitatieve analyse van het proces evalueren, schorsen en intrekken van de erkenning van archeologen blijkt dat er zich bepaalde **knelpunten voordoen die een aangepaste aanpak vergen** en eventueel een aanpassing van de regelgeving (Onroerenderfgoedbesluit). Zo is er pas een recht van wederwoord nadat de schorsing al effect heeft op de activiteiten van de erkende archeoloog, en leidt het niet uitvoeren van de voorgestelde remediëring niet tot een intrekking van de erkenning. Ook sluiten de opvolgingsvoorwaarden niet coherent aan op de erkenningsvoorwaarden.

Bij de nota's liggen de verhoudingen nog beter. Daar slaagt **85,2% bij de eerste indiening, en 13,1% na 1 weigering**. De resterende 1,7% stoot eerst op 2 of 3 weigeringen voor bekrachtigd te raken (3 maal 2 weigeringen, 1 maal 3 weigeringen). Een vergelijking met 2016 is niet mogelijk door het beperkte aantal nota's in dat jaar.

archeologiesector vulden de vragenlijst in. 53% van hen geeft aan dat zij sinds 1 juni 2016, de datum waarop het nieuwe archeologietraject van start ging, een loonsverhoging kregen, los van indexering. Deze mensen geven als reden voor die stijging van hun brutoloon hoofdzakelijk meer ervaring, meer verantwoordelijkheid en een verandering van werkgever met bijhorende loononderhandeling. Twee derde werkt met een contract van onbepaalde duur, wat een stijging betekent van 8% ten opzichte van 2014. Het aantal contracten van bepaalde duur (projectgebonden) nam evenredig af. In de vrije commentaar wijst een aantal respondenten op de gestegen werkdruk en de verhoogde verantwoordelijkheid sinds de invoering van de nieuwe archeologieregelgeving. **Er lijkt een verband te bestaan tussen de verbetering van de verloning en arbeidsvoorwaarden van de archeologen uit de private archeologische sector en de nieuwe regelgeving, al is dit mogelijk een indirect verband.** Door de nieuwe procedures steeg de vraag op de archeologische markt immers, wat commercieel meer ademruimte biedt (verhoogde omzet), en veranderde de rol en verantwoordelijkheid van de individuele archeoloog. Gelet op het aantal erkende archeologen (170) en het gegeven dat er ook nog een aantal niet-erkende archeologen actief is in de private archeologiesector, is het niet duidelijk welk aandeel de 89 respondenten betekenen voor de gehele sector. Het is mogelijk dat een bepaald segment archeologen de bevraging niet invulde, wat een vertekening van de resultaten kan opleveren.

6.3 EFFECTEN OP ERKENDE ONROENDERFgoedGEMEENTEN EN INTERGEMEENTELIJKE ONROENDERFgoedDIENSTEN

De erkende onroenderfgoedgemeenten krijgen in het Onroenderfgoeddecreet een aantal bevoegdheden toegewezen. Wat betreft archeologisch erfgoed gaat het onder meer om het behandelen van meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem, archeologienota's en nota's. Van de 263 meldingen van vooronderzoek kwamen er 12 bij de erkende onroenderfgoedgemeenten terecht (evarch27). Dat is 4,6%. Bij de archeologienota's gaat het om 169 stuks op 4.039 (4,2%) en bij de nota's om 17 van de 288 (5,9%) (evarch17). **In totaal behandelde de erkende gemeenten dus 198 archeologie-gerelateerde dossiers¹³.** Globaal genomen is dat ruim 10 dossiers per gemeente over 2017.

Binnen dat globale gemiddelde bestaan er grote verschillen (analyse22). Enerzijds komen die door een andere ruimtelijke dynamiek binnen de verschillende gemeenten, anderzijds door het moment van erkenning. Negen van deze gemeenten¹⁴ kregen hun erkenning namelijk pas op 1 juli 2017, waardoor hun aandeel maar over een half jaar gaat. Na extrapolatie van deze factor naar een volledig jaar zouden de erkende onroenderfgoedgemeenten 277 dossiers behandeld hebben, wat goed is voor 6% van het totaal. Dat komt overeen met het aandeel van de Vlaamse gemeenten dat erkend is als onroenderfgoedgemeente (19 op 308 gemeenten, zijnde 6%).

Wat betreft behandeling van archeologienota's en nota's is de **stad Leuven koploper met 68 dossiers per jaar (geëxtrapoleerd), gevolgd door Turnhout met 28 stuks en Brecht met 22 (geëxtrapoleerd)**. Dit impliceert twee tot zes dossiers per maand. Bij de eerste twee ligt er een vastgestelde archeologische zone binnen hun grondgebied, wat mogelijk meespeelt in het dossieraantal. Het gros van de erkende onroenderfgoedgemeenten kent een werklust van 9 tot

¹³ Daarnaast hebben de erkende onroenderfgoedgemeenten onder meer nog bevoegdheden in het behandelen van toelatingsaanvragen voor handelingen aan beschermd erfgoed. Deze vallen buiten het onderwerp van dit rapport.

¹⁴ Met name Beernem, Bekkevoort, Brecht, Haacht, Holsbeek, Kontich, Leuven, Rotselaar en Zonnebeke

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

17 archeologienota's en nota's per jaar (geëxtrapoleerd), goed voor ongeveer één dossier per maand. Vijf erkende gemeenten behandelen tussen 1 en 6 van dergelijke dossiers (over het algemeen 1 dossier per twee tot vier maanden). 16 van de 19 erkende onroerenderfgoedgemeenten laten zich hiervoor ondersteunen door een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst. Het gaat daarbij om 6 verschillende diensten. **Erfgoed Noorderkempen¹⁵ bereidde de beslissing voor over 87 archeologienota's en nota's**, goed voor een derde van alle documenten waarover een erkende onroerenderfgoedgemeente een beslissing neemt (geëxtrapoleerd). **WinAr¹⁶ stond voor 44 dossiers (geëxtrapoleerd)**, wat 17% inhoudt. De andere IOED's kennen een aanzienlijk lager volume.

In hoofdstuk 5 kwam de aard van de genomen beslissingen al op hoofdlijnen aan bod (bekrachtiging, bekrachtiging met voorwaarden, stilzwijgende bekrachtiging, weigering). Nader beschouwd blijkt er een variatie te bestaan tussen de beslissingen die een erkende onroerenderfgoedgemeente neemt en die van het agentschap Onroerend Erfgoed (analyse22). Het globale weigeringspercentage over 2017 bedroeg 22,5% voor de archeologienota's en nota's samen¹⁷ (evarch17). Bij het agentschap lag dit op 23,1% en bij de erkende onroerenderfgoedgemeenten gemiddeld op 9,1%. Een duidelijke oorzaak voor dit verschil is voorlopig niet voorhanden. Mogelijk zijn de erkende gemeenten actiever betrokken bij de opmaak van de documenten, zijn er bepaalde succesvolle erkende archeologen actief, hanteren ze sneller voorwaarden dan te weigeren, hanteren zij andere beoordelingscriteria of is het grote verschil in absolute aantallen een reden. Wat betreft het bekrachtigen onder voorwaarden bestaat er een omgekeerd significant verschil tussen de erkende onroerenderfgoedgemeenten en Onroerend Erfgoed: de gemeenten bekrachtigen in 14,0% van de gevallen onder voorwaarden, het agentschap slechts in 4,9% van zijn dossiers. Een eenduidige reden hiervoor valt voorlopig niet aan te wijzen, maar een van de mogelijkheden is een snellere keuze voor voorwaarden in plaats van weigering. Enkel uit een analyse van de opgelegde voorwaarden zelf kan blijken of er een verschil bestaat qua aard en juridische grond, en wat de effectiviteit van deze voorwaarden is. Deze analyse is niet mogelijk binnen het bestek van dit rapport. Het aandeel stilzwijgende bekrachtigingen ten slotte ligt bij erkende onroerenderfgoedgemeenten aanzienlijk hoger dan bij Onroerend Erfgoed (7,5% versus 1,0%). Dit is waarschijnlijk het gevolg van de termijnen en procedure. Bij het agentschap ligt de beslissingsbevoegdheid bij de regionale directeurs, terwijl dit bij de erkende gemeenten het College van Burgemeester en Schepenen is, waardoor de behandeltermijn (van 21 kalenderdagen) gebonden is aan het vergaderritme van het College en daardoor soms ingeperkt wordt. **Het globale beeld is in elk geval dat de erkende gemeenten minder vaak weigeren, vaker voorwaarden opleggen en vaker stilzwijgend bekrachtigen dan het agentschap Onroerend Erfgoed. Het aandeel expliciete bekrachtigingsbeslissingen, zonder voorwaarden, loopt gelijkaardig.**

Ook op het vlak van inventarisatie kunnen de erkende onroerenderfgoedgemeenten initiatieven ondernemen. In 2017 vonden geen nieuwe vaststellingen plaats van de inventaris van archeologische zones. Inbreng vanwege de erkende gemeenten was dan ook niet aan de orde. Bij het vaststellen van de kaart met gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten

¹⁵ Erfgoed Noorderkempen ondersteunt de erkende onroerenderfgoedgemeenten Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Oud-Turnhout, Rijkvorsel, Turnhout en Vosselare

¹⁶ WinAr ondersteunt sinds 1 juli 2017 de erkende onroerenderfgoedgemeenten Bekkevoort, Haacht, Holsbeek en Rotselaar

¹⁷ Door het beperkte aantal nota's bij de erkende onroerenderfgoedgemeenten (17 stuks) gaat de verdere analyse uit van archeologienota's en nota's samen, zonder nader onderscheid

//
//

valt kon Onroerend Erfgoed afgelopen jaar rekenen op informatie vanwege de erkende onroerenderfgoedgemeenten Koksijde, Riemst en Voeren.

6.4 EFFECTEN OP ERKENDE METAALDETECTORISTEN

In 2017 dienden de erkende metaaldetectoristen 1.387 meldingen in (evarch05). In 2016 was dit maar 511 over negen maanden. Geëxtrapoleerd naar een volledig jaar zou dit 681 geweest zijn. Dit betekent een verdubbeling van het aantal meldingen. Zelfs met de stijging van het aantal erkende metaaldetectoristen (+43,7%, zie hoofdstuk 4) blijft dit een aanzienlijke toename. Dit kan enerzijds wijzen op een **verbeterd meldingsgedrag** bij de erkende metaaldetectoristen, en anderzijds op een **hogere activiteit** van detectoristen die ook voorheen al trouw meldden. Bovendien kan een enkele melding meerdere vondsten omvatten. Het aantal meldingen zegt dus niets over de hoeveelheid vondsten die aan het licht kwam bij metaaldetectie. Voor 2017 ontbreekt het aan tools om de meldingen nader te analyseren en meer te zeggen over de variatie van het meldingsgedrag binnen de groep detectoristen. Vanaf 2018 biedt de nieuwe online meldingsmodule voor metaaldetectievondsten¹⁸ extra perspectieven daartoe. De vaststelling blijft wel staan dat het aantal meldingen ten opzichte van het aantal erkende metaaldetectoristen lager ligt dan verwacht. Ofwel meldt een deel van de erkende detectoristen hun vondsten niet (of niet consequent), ofwel is er een groep detectoristen die niet actief is. Van twee detectoristen schorste het agentschap de erkenning (evarch10). Na toelichting en voorstel tot remediëring door de personen in kwestie leidden deze niet tot een intrekking. In 1 geval legde de afdeling Handhaving een alternatieve bestuurlijke geldboete op aan een erkende metaaldetectorist die de regelgeving schond.

6.5 EFFECTEN OP ERKENDE ONROERENDERFGOEDDEPOTS

Op het moment van schrijven van dit rapport zijn **nog geen gegevens** voorhanden over archeologische ensembles in erkende onroerenderfgoeddepots (evarch15) of het beschikbare volume in deze depots (indicator monitor44). De jaarlijkse rapportering door deze actoren is nog niet beschikbaar.

7 EFFECTEN OP VERGUNNINGENTRAJECT EN BOUWPROCES

7.1 INLEIDING

In dit luik komen de effecten van het archeologisch traject op het vergunnings- en bouwproces aan bod. Met vergunningsproces bedoelen we: de handelingen die plaatsvinden om een vergunning voor bouwen of verkavelen te bekommen. Het bouwproces is de realisatie van het project, eens de vergunning verleend is. De focus ligt op de effecten op initiatiefnemers en aannemers. Onderwerpen zijn onder meer het effect van toevalsvondsten op de uitvoering van bouwwerken, het effect van archeologienota's op de termijn (indiening) van vergunningsaanvragen, het aantal betrokken vergunningsdossiers, de effecten van het uitstellen van vooronderzoek op termijnen en dergelijke meer. We gaan na hoeveel projecten betrokken zijn bij het archeologisch proces, welk soort projecten dat is, wie de initiatiefnemers zijn, welk soort vooronderzoek nodig is, welke maatregelen uit het vooronderzoek voortkomen, enz. Tot

¹⁸ <https://loket.onroerenderfgoed.be/archeologie/metaaldetectievondstmeldingen>

slot schetsen we hoe het archeologisch traject zich verhoudt tot het verlenen van omgevingsvergunningen in Vlaanderen.

7.2 EFFECTEN VAN TOEVALSVONDSTEN OP LOPENDE BOUWWERVEN

Wanneer de initiatiefnemer tijdens de uitvoering van een bouwwerf geen archeologische maatregelen moest treffen en er toch archeologische sporen of vondsten aan het licht komen, is er sprake van een toevalsvondst. De aannemer moet dan de werken stopzetten en Onroerend Erfgoed informeren over de vondst. Het agentschap voert vervolgens, indien nodig, een opgraving uit van de aangetroffen resten. Tijdens die periode ligt de bouwwerf geheel of gedeeltelijk stil en ontstaat er vertraging. Van de 28 terreinonderzoeken die het agentschap in 2017 uitvoerde na een toevalsvondst duurden er 27 minder dan tien dagen (evarch13). Deze termijn is het aantal kalenderdagen dat verstrijkt tussen de melding van de vondst en het einde van het onderzoek, en daarmee dus de volledige heropstart van de bouwwerf. In één geval duurde het onderzoek langer, maar bleef het beperkt tot minder dan 30 dagen. Globaal gesteld **ondervinden bouwwerken in Vlaanderen dus slechts zeer beperkte hinder van toevallig aangetroffen archeologische resten** en verloopt het onderzoek daarvan efficiënt. De aantallen en tijdsduur van de onderzoeken na toevalsvondsten liggen in lijn met het voorgaande jaar.

De meeste toevalsvondsten waar het agentschap een onderzoek moest uitvoeren, gebeurden bij **infrastructuurwerken** (wegenis, nutsleidingen, ...). Dat was in 11 gevallen zo. In 8 situaties deed men een toevalsvondst bij **bouwwerken**, en in 5 gevallen bij restauratiewerken. Sporadisch gebeurden toevalsvondsten bij land- en natuurinrichtingen (2) en een verkaveling (1). In één geval was de context niet duidelijk. Restauratiewerken zijn vaak kleiner dan de criteria uit artikel 5.4.1 van het Onroerenderfgoeddecreet of niet vergunningsplichtig. Daardoor vallen ze buiten het reguliere archeologische traject, ook al is op voorhand geweten dat de kans erg groot is dat er archeologische resten aan het licht zullen komen. De regelgeving voorziet hier geen aangepaste procedure. Dat nutsleidingen vaak leiden tot toevalsvondsten is niet nieuw: ook deze zijn vaak kleiner in oppervlakte dan de geldende drempels, en bovendien is het inschatten van het archeologische potentieel bij kleinere infrastructuurwerken niet altijd evident. Bij de bouwwerken betrof het zowel vergunningen die een vrijstelling kenden van archeologienota, als vergunningen waar de archeologienota of de voorwaarde tot naleven daarvan ontbrak. In deze gevallen heeft men de voorziene wettelijke procedures dus niet nageleefd.

De resultaten van de onderzoeken na toevalsvondsten maken deel uit van bijlage 3.

7.3 EFFECTEN VAN DE OPMAAK VAN ARCHEOLOGIENOTA'S OP VERGUNNINGENTRAJECT EN BOUWPROCES

7.3.1 Vergunningstrajecten met archeologienota: hoeveel, waar, wat, wie?

In 2017 bekrachtigden Onroerend Erfgoed en de erkende onroerenderfgoedgemeenten **3.124 archeologienota's** (evarch17). Dat is tevens het aantal vergunningstrajecten dat te maken kreeg

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

met een verplichting tot archeologisch vooronderzoek¹⁹. Het aantal verleende vergunningen voor nieuwbouw in Vlaanderen bedroeg in datzelfde jaar 18.887²⁰. Dit betekent dat ongeveer **16,5% van de vergunningen voor nieuwbouw in Vlaanderen** in aanraking kwam met archeologie. Gezien binnen de hele groep omgevingsvergunningen, inclusief renovatie, is dat 9,1%. In 2016 was dit respectievelijk 11,2% en 5,0% over de periode juni-december. De criteria voor de verplichte opmaak van een archeologienota wijzigden niet, op extra vrijstellingen na, dus die vormen niet de oorzaak van deze stijging. Waarschijnlijk is de verklaring eerder te zoeken in een betere bekendheid met en toepassing van de archeologieregelgeving bij vergunningverleners.

Uitgezet op een tijdslijn blijkt er **weinig tot geen verband tussen het aantal bekrachtigingen van archeologienota's en het aantal verleende omgevingsvergunningen** (analyse6). Dat is niet onlogisch: de ene reeks gaat over het bekrachtigen van de archeologienota (impact bodemingreep op archeologisch erfgoed), de andere over het verlenen van de omgevingsvergunning (juridische en feitelijke verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening) waartussen per definitie enige tijd verloopt. Er bestaat dus een vertragingseffect tussen beide gegevensreeksen. Maar zelfs rekening houdend met die vertraging blijkt er geen aantoonbaar verband: pieken of dalen in vergunningen komen niet terug als pieken en dalen bij de behandeling van archeologienota's, ook niet met een verschuiving in de tijd.

Ook de geografische spreiding van de archeologienota's vertoont geen afwijkende patronen. Overal in Vlaanderen komen vergunningsaanvragen voor die te maken krijgen met archeologisch onderzoek (bijlage 3, figuur 24). Concentraties vallen vooral op in en rond de steden (bv. Antwerpen, Gent, Brugge), terwijl gebieden met lage densiteit overeenkomen met eerder landelijke regio's (bv. kustpolders, Limburgse Kempen). **Dit patroon weerspiegelt de ruimtelijke dynamiek van Vlaanderen.** Helaas blijkt het onmogelijk om op gemeentelijk niveau het aantal archeologienota's af te zetten tegen het aantal omgevingsvergunningen. Sinds juni 2017, met de invoering van het omgevingsloket, beschikt Statbel²¹ niet meer over cijfers op dit niveau. Ook het Departement Omgeving kon deze data niet aanleveren. Nochtans had deze analyse meer detailinzicht kunnen bieden in de relatie tussen ruimtelijke dynamiek en archeologisch vooronderzoek, en tevens in de mate waarin de vergunningverleners zich intussen het nieuwe archeologische traject hebben eigengemaakt.

Een volgende analyse gaat over de aard van de vergunningsplichtige handelingen die een archeologisch traject moeten doorlopen. 32,9% van de vergunningstrajecten die met archeologie te maken krijgen, quasi een derde dus, zijn nieuwbouwprojecten (basisgegevens: zie bijlage 3, tabel 3). Een tweede grote groep, goed voor 28,7%, betreft verkavelingen. Samen dekken deze twee categorieën dus ruim 60% van alle vergunningstrajecten met archeologie af. Lijninfrastructuur, zowel nieuwe aanleg als uitbreiding of aanpassing van bestaande bijeengeteld, staat voor 14,8%. Omgevingsaanleg (10,0%) en uitbreiding of aanpassing van bestaande bebouwing (9,0%) kennen onderling vergelijkbare percentages en staan samen voor ongeveer een vijfde. De resterende 4,6% bevat alle andere vormen van vergunningsplichtige handelingen

¹⁹ Dit aantal ligt eigenlijk nog iets lager aangezien enkele archeologienota's, ondanks bekrachtiging, nogmaals ingediend worden en opnieuw bekrachtigd omwille van gewijzigde plannen of correctie van enkele onvolkomenheden door de erkende archeoloog. Deze bekrachtigde archeologienota's komen dan meerdere keren voor, ook al horen zij maar bij één project.

²⁰ Statbel.be, thema bouwen & wonen, bouwvergunningen

²¹ Zie Statbel.be, thema bouwen & wonen, bouwvergunningen: *"Als gevolg van de herziening van de procedure voor een bouwvergunningsaanvraag in het Vlaams Gewest en als gevolg van de technische wijzigingen die hieruit voortvloeien, is het niet mogelijk om gedetailleerde resultaten te publiceren voor het Vlaams Gewest".* Op gemeentelijk niveau zijn de cijfers voor 2017 maar beschikbaar voor de maanden januari tot en met mei.

//
//

7.3.2 Archeologienota's: welk soort onderzoek is nodig?

In 2017 startte het terreinwerk van 484 vooronderzoeken met ingreep in de bodem in het kader van vergunningsplichtige handelingen (evarch43). Het aantal meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem²³ bedroeg 226 (evarch27, evarch28, evarch29). Ongeveer 258 van de gestarte vooronderzoeken met ingreep in de bodem volgen dus uit een eerder bekrachtigde archeologienota, en verliepen na het verlenen van de omgevingsvergunning, terwijl ongeveer 226 stuks voorafgaand aan de vergunningsaanvraag plaatsvonden²⁴. Dit betekent dat **in ongeveer 484 vergunningsdossiers het veldwerk van een vooronderzoek met ingreep in de bodem opstartte** in 2017. De resultaten daarvan vormen de basis voor archeologienota's en nota's in 2017 en 2018.

Minstens even interessant is het aantal vergunningstrajecten dat te maken krijgt met een methode van vooronderzoek waar handelingen op het terrein voor nodig zijn. Ook al geldt een landschappelijk bodemonderzoek of een veldkartering niet als vooronderzoek met ingreep in de bodem, toch is er een interventie op het terrein nodig. Die is niet altijd mogelijk, wat een reden is om te kiezen voor een uitgesteld traject met nota. Deze onderzoeksmethodes hebben sowieso een aantal praktische implicaties voor de initiatiefnemer. Om dat aantal te berekenen is een optelling nodig van het aantal archeologienota's en nota's, bekrachtigd in 2017, dat gebaseerd is op landschappelijk bodemonderzoek, geofysisch onderzoek, veldkartering, proefsleuven en proefputten, proefputten prehistorie of combinaties van voorgaande methodes. Of omgekeerd gezegd: alle archeologienota's en nota's, behalve degene die louter op bureauonderzoek voortgaan (analyse2).

Op dit moment gebeurde er bij zowat 2.500 archeologienota's enkel onderzoek waar geen enkele vorm van terreininterventie voor nodig is, wat ruim 80% is (basisgegevens: zie bijlage 3, figuur 21). Dit is vergelijkbaar met 2016. Als we ook rekening houden met de uitgestelde vooronderzoeken die als maatregel zijn opgenomen in de 3.124 archeologienota's kan in 1.145 trajecten nog een interventie op het terrein plaatsvinden. Dan komt **43,6% van de archeologienota's tot stand louter op basis van bureauonderzoek**, en 56,4% met behulp van methodes die een terreininterventie met zich meebrengen. Het gaat meer bepaald om landschappelijk bodemonderzoek, geofysisch onderzoek, veldkartering (methodes zonder ingreep in de bodem), en archeologische boringen, proefsleuven, of proefputten (methodes met ingreep in de bodem). Het is momenteel nog niet mogelijk de verhouding tussen beide laatste groepen te bepalen, gezien in vele gevallen de uitgestelde methode zonder ingreep in de bodem zal bepalen of de methode met ingreep in de bodem wel nodig is. Daarvoor is het dus wachten tot de nota's over deze uitgestelde vooronderzoeken, na uitvoering, beschikbaar zijn.

Van alle bekrachtigde archeologienota's uit 2017 kenden er 269, of **8,6% een beperkte samenstelling** (evarch59). Een archeologienota met beperkte samenstelling is enkel mogelijk bij bureauonderzoek, in gevallen waar de erkende archeoloog op basis van één doorslaggevend

²³ De melding van een vooronderzoek met ingreep in de bodem is het voorstel van aanpak voor dit soort onderzoek, voorafgaand aan de vergunningsaanvraag, dat de erkende archeoloog indient bij Onroerend Erfgoed of de erkende onroerenderfgoedgemeente. Deze melding is niet te verwarren met de melding van aanvang van een vooronderzoek met ingreep in de bodem, wat niet meer is dan de mededeling dat de erkende archeoloog start met het veldwerk van een dergelijk vooronderzoek, waarvoor de toelating al verkregen is via de melding die hiervoor beschreven is of via een bekrachtigde archeologienota met maatregel "uitgesteld vooronderzoek".

²⁴ Er zit enige ruis op deze verhouding, aangezien een aantal van de meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem die erkende archeologen indienden in 2017 (totaal: 226) pas starten in 2018, en een ander aantal nog het gevolg is van een melding uit 2016. Ondanks deze lichte vertekening is de grootteorde wel correct.

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

argument kan aantonen dat geen verdere maatregelen noodzakelijk zijn, omdat er geen archeologisch erfgoed aanwezig is, de geplande werken geen negatieve impact hebben, of er bij verder onderzoek geen nuttige kenniswinst te boeken valt. Deze vorm van archeologienota heeft de bedoeling om sneller en goedkoper te zijn in gevallen waar het evident is dat er geen verdere actie nodig is (het effect op kostprijs en tijdsduur komt later nog aan bod). De te ondernemen onderzoeksstappen en de omvang van de rapportering is in deze gevallen beperkter. Het vaakst (41%) geeft de erkende archeoloog het ontbreken van potentieel op kenniswinst op als motivering voor de beperkte samenstelling (evarch60). In 23% van de gevallen is er geen verstoring, en in 16% kan de erkende archeoloog aantonen dat er geen archeologisch erfgoed aanwezig is op het terrein. In 20% gaat het om een combinatie van redenen, al zou men die waarschijnlijk vaak kunnen herleiden tot een van de drie afzonderlijke (bv. geen kenniswinst te boeken wegens geen archeologisch erfgoed aanwezig, is eigenlijk alleen dat laatste). Het is in elk geval opvallend dat in maar liefst **60% van de gevallen het ontbreken van kennispotentieel als een van de redenen** voorkomt. Daarmee weegt dit argument zwaar door.

Het valt op dat de archeologienota met beperkte samenstelling niet bij alle soorten vergunningsplichtige handelingen even frequent voorkomt (basisgegevens zie bijlage 3, tabel 3). Bij nieuwbouwprojecten heeft 6,2% van de archeologienota's een beperkte samenstelling. Dit is tevens het meest frequente type projecten, en het aandeel beperkte samenstelling ligt dicht bij het gemiddelde over alle soorten projecten heen. Bij verkavelingsaanvragen (de tweede grootste groep projecten) bedraagt dat aandeel maar 2,5%. Bij lijninfrastructuur is het dan weer 17,3% en bij omgevingsaanleg zelfs 19,2%. De uitbreiding van bestaande bebouwing ligt tussen beide groepen in, met 10,3% van de archeologienota's voor dit type werken dat een beperkte samenstelling kent. Men kan stellen dat erkende archeologen **bij lijninfrastructuur en omgevingsaanleg dus vaker op basis van een beperkter onderzoek kunnen besluiten** dat er geen erfgoed aanwezig is, er geen verstoring zal plaatsvinden, of geen nuttige kenniswinst mogelijk is. Bij verkavelingen blijkt dat juist helemaal niet zo te zijn.

Bijlage 3 (hoofdstuk 4.3 en hoofdstuk 5) bevat een gedetailleerde analyse van de onderzoeksmethodes die de erkende archeologen in 2017 aanwendden voor het opmaken van de archeologienota's en nota's. De belangrijkste vaststellingen hernemen we hier. **80% van de archeologienota's volgt direct uit bureauonderzoek.** Dat wil zeggen dat de erkende archeoloog na het bureauonderzoek, dat het startpunt is voor elke archeologienota, kan besluiten welke maatregel noodzakelijk is. In de ene helft van die gevallen is dat **“geen maatregelen”**, en in de andere helft, of toch bijna, luidt de conclusie dat **uitgesteld vooronderzoek** moet plaatsvinden. Slechts zeer zelden kan men op basis van een bureauonderzoek al overgaan tot een opgraving. Vaak is dat dan een werfbegeleiding of een opgraving in een gebied dat archeologisch al goed gekend is (bv. een vastgestelde archeologische zone). In bijna 13% van de archeologienota's volgt op het bureauonderzoek nog een landschappelijk bodemonderzoek alvorens maatregelen voor te stellen. Ook daar is de verhouding “geen maatregelen en “opgraving” ongeveer fifty-fifty. In 4% van de dossiers komt er een proefsleuvenonderzoek na het bureauonderzoek. Drie vierde daarvan besluit dat geen maatregelen nodig zijn, een vierde gaat door naar opgraving. Andere combinaties van onderzoeksmethodes komen in veel mindere mate voor. Deze vaststellingen zetten de lijn van 2016 verder.

Voor 2017 kunnen we daar conclusies aan toevoegen met betrekking tot nota's (die in 2016 nauwelijks voorkwamen). Bij nota's komt geen bureauonderzoek voor: dat is immers al uitgevoerd in het kader van de archeologienota die eraan voorafging. In **ruim drie kwart van**

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

de gevallen baseert de nota zich enkel op proefsleuvenonderzoek, dat dan in uitgesteld traject is uitgevoerd. **80%** daarvan besluit tot **geen verdere maatregelen**, bijna **20%** tot **opgraving**. In mindere mate komen landschappelijk bodemonderzoek (8,7% van de nota's) en landschappelijk bodemonderzoek in combinatie met proefsleuven voor (12,2%). Die besluiten in respectievelijk 90% en 70% tot geen maatregelen, en 5% en 25% tot opgraving. Het is duidelijk dat **bureauonderzoek voorlopig dominant** is in het archeologische traject, gevolgd door landschappelijk bodemonderzoek en onderzoek met proefsleuven en proefputten. De andere onderzoeksmethodes, zoals veldkartering en archeologisch booronderzoek komen eerder zeldzaam voor. Deze vaststellingen hoeven niet te verbazen. Enerzijds is het archeologisch traject een traject met uitsluiting: elke uitgevoerde onderzoeksmethode sluit een deel van de onderzochte terreinen uit van verder vooronderzoek. Hoe verder het traject verloopt, hoe ingrijpender de onderzoeksmethodes (men voert bv. eerst landschappelijk booronderzoek uit, en dan pas proefsleuven). Daardoor komen bepaalde methodes minder frequent voor, omdat ze later in het traject komen en er dus al een heel deel terreinen zijn uitgesloten in voorgaande stappen. Anderzijds kennen de zeldzaam voorkomende methodes een zeer specifiek doel: veldkartering, archeologische boringen en proefputten in functie van prehistorische artefactensites zijn in hoofdzaak gericht op dat soort sites, en die komen nu eenmaal minder frequent voor. De andere onderzoeksmethodes kennen een breder toepassingsgebied wat betreft het detecteren en waarderen van verschillende soorten sites in een variëteit aan landschappelijke contexten.

Bij het voorgaande hoort nog een kanttekening. Uitgesteld vooronderzoek is een veel voorkomende maatregel bij archeologienota's, maar zoals eerder al vermeld wachten veel van die uitgestelde vooronderzoeken nog op uitvoering. **De onderzoeksmethodes die bij deze uitgestelde vooronderzoeken (zullen) horen, komen nu dus nog niet voor in de cijfers.** Eens uitgevoerd is het mogelijk dat de frequentie van de benutte onderzoeksmethoden, en de voorgestelde maatregelen, nog wijzigt. Dit zal in een volgende evaluatie moeten blijken.

Tot slot gaan we nader in op de redenen om te kiezen voor uitgesteld vooronderzoek (evarch26). Volgens het Onroerenderfgoeddecreet kan deze optie indien het onmogelijk is om het vooronderzoek met ingreep in de bodem uit te voeren voorafgaand aan de vergunningsaanvraag (bv. omdat het terrein nog bebouwd is), of indien dit juridisch (bv. onteigening), economisch of maatschappelijk onwenselijk is. In praktijk komt uiteraard ook een combinatie van deze mogelijkheden voor. **58,2% van de aangehaalde redenen voor uitstel betreft de onmogelijkheid om het vooronderzoek al uit te voeren** (2016: 51,6%). Vaak gehoorde redenen zijn sloop- of kapvergunningen die de initiatiefnemer eerst moet verkrijgen, gewassen die de grondgebruiker nog moet oogsten, en terreinen die nog niet in eigendom of toegankelijk zijn. In 19,8% van de gevallen geven initiatiefnemers aan dat ze willen wachten met de uitvoering van het verdere vooronderzoek tot ze zekerheid hebben over het verkrijgen van de vergunning. Een bijna even grote groep, 18%, verwijst naar juridische onwenselijkheid (2016: 27,2%). De concrete redenen sluiten vaak aan bij de "onmogelijkheid": geen eigenaar zijn van het terrein of nog moeten wachten op bepaalde vergunningen. Een kleine minderheid, namelijk 4%, geeft maatschappelijke onwenselijkheid op, bijvoorbeeld verkeershinder bij vooronderzoek in het kader van wegenis aanleg (2016: 8%).

7.3.3 Archeologienota's: welke maatregelen?

In het vorige punt kwamen de voorgestelde maatregelen al kort aan bod. Dit werken we nu verder uit. Van de 3.353 bekrachtigde archeologienota's en nota's uit 2017 concludeerde 53,2%

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

dat geen verdere maatregelen nodig zijn (evarch49). Deze vaststelling ligt in lijn met het voorgaande jaar, toch wat betreft de archeologienota's (bij gebrek aan nota's in 2016), toen 55% concludeerde dat geen verdere maatregelen nodig waren. Wanneer we de nota's afzonderlijk uitlichten verschuiven de verhoudingen: daar concludeert 77,7% dat geen verdere maatregelen nodig zijn. Met andere woorden: eens het uitgestelde vooronderzoek uitgevoerd, blijkt vaak dat er geen opgraving of behoud in situ moet gebeuren. Het hogere aandeel "verdere maatregelen" bij de archeologienota's komt dus voor een groot deel op het conto van de maatregel "verder vooronderzoek" (evarch51). Die blijkt namelijk bijna 90% uit te maken van alle gevallen waarin verdere maatregelen nodig zijn volgens de archeologienota (1348 louter uitgesteld vooronderzoek en 14 uitgesteld vooronderzoek in combinatie met opgraving). Daar zal dus later nog moeten blijken in welke definitieve maatregel (opgraving, behoud in situ, geen maatregelen) het vooronderzoek resulteert. Zoals eerder aangehaald is het archeologische traject er een met uitsluiting: elke volgende stap in het vooronderzoek sluit weer een nieuwe reeks gevallen uit van verdere maatregelen. Bij de nota's is dat extra zichtbaar, aangezien er daar een "tussenstop" in het traject gebeurt via de archeologienota. Mochten er meer vooronderzoeken volledig voorafgaand aan de vergunningsaanvraag plaatsvinden, zou het aandeel "geen maatregelen" bij de archeologienota's zelf hoger liggen.

Daarom gaan we nader in op de "definitieve" maatregelen. Het gegeven dat nog uitgesteld vooronderzoek moet gebeuren, zegt immers niets over welke flankerende maatregelen de initiatiefnemer uiteindelijk moet voorzien. Voor deze analyse negeren we de maatregel "uitgesteld vooronderzoek" en gaan we na wat de verhouding is tussen "geen maatregelen nodig", "opgraving" en "behoud in situ" binnen de archeologienota's en nota's bekrachtigd in 2017 (basisgegevens zie bijlage 3, figuur 21 en 23). **88,9% van de trajecten van archeologisch vooronderzoek waarvan de definitieve maatregel gekend is, eindigt met de conclusie "geen verdere maatregelen nodig". 10,6% stroomt door naar een opgraving, en 0,45% gaat voor een actief behoud in situ.** Dat laatste is een erg laag percentage, en hangt deels samen met de aard van de ruimtelijke organisatie in Vlaanderen. Door factoren als de beperkte open ruimte, de bestemming die veelal strikt vastligt, het grote aandeel privaat grondbezit en het grote gewicht van private initiatiefnemers in ontwikkelingen is er immers niet veel marge om een behoud in situ te realiseren op grote schaal, al zeker niet in de fase van ruimtelijke planning en alternatievenafweging. Daarvoor is bijvoorbeeld grondruil, alternatieve inplanting en wijziging van bestemming nodig. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland waar deze factoren heel anders liggen en behoud in situ vaker tot de mogelijkheden behoort. Als we enkel de groep nota's beschouwen, dan valt op dat het aandeel opgravingen als maatregel daar hoger ligt (bijna 19%). **Het valt dus te verwachten dat in de toekomst, eens de achterblijvende uitgestelde vooronderzoeken uitgevoerd zijn, het aandeel opgraving als maatregel licht zal toenemen.**

De conclusie **"geen maatregelen"** volgt in 70,2% van de gevallen uit een **bureauonderzoek**, zonder meer. In 12,4% is dat een bureauonderzoek waar landschappelijk bodemonderzoek op volgde. In 12% baseerde deze conclusie zich op (bureauonderzoek en) proefsleuvenonderzoek, en in een bijkomende 3,2% op hetzelfde traject met landschappelijk bodemonderzoek toegevoegd. De klemtoon ligt dus hoofdzakelijk op bureauonderzoek, de eerste stap in het traject. Bij de maatregel **"opgraving"** ligt het aandeel louter bureauonderzoek lager op 49,5%, net als het aandeel bureauonderzoek plus landschappelijk bodemonderzoek (7,9%). Het gewicht van bureauonderzoek met **proefsleuven** ligt dan weer veel hoger op 28,5%, met een extra 8,9% wanneer landschappelijk bodemonderzoek dit traject aanvult. Hieruit volgt dat de maatregel "opgraven" meer uit proefsleuvenonderzoek voortkomt. Dat is logisch: voor een opgraving

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

volstaat het immers niet om te weten dat er archeologisch erfgoed aan- of afwezig is, maar moet men ook de aard, bewaringstoestand, enz. daarvan kennen om een degelijke aanpak voor de opgraving op te stellen. De opgravingen die direct uit een bureauonderzoek volgen zijn enerzijds werfbegeleidingen en anderzijds kleinere opgravingen in gekend archeologisch gebied waar deze aspecten minder spelen. De totale aantallen behoud in situ zijn te laag om zinnige uitspraken te doen.

In bijlage 3 staat uitgelegd op basis van welke **argumenten** de erkende archeoloog besluit dat geen verdere maatregelen noodzakelijk zijn. Dat is in hoofdzaak de **beperkte impact** van de geplande werken op het bodemarchief en de **beperkte kenniswinst** bij verder onderzoek (bijlage 3, figuur 20).

Bij de definitieve maatregelen is het nuttig om te analyseren of er een effect is van de aard van de werken op de te ondernemen flankerende maatregelen. Deze analyse ging meer bepaald na in hoeveel procent van de gevallen, per type vergunningsplichtige handeling, de erkende archeoloog besloot dat geen verdere maatregelen nodig waren, dat een opgraving nodig was, of dat een behoud in situ kon gebeuren (analyse²⁴). Dit onderzoek baseert zich op alle trajecten van vooronderzoek die in 2017 een definitief einde kenden, doordat de erkende archeoloog een finale maatregel kon voorstellen. Dit is dus inclusief trajecten die al in 2016 startten, maar pas in 2017 na uitgesteld vooronderzoek voltooid geraakten (2.006 stuks). Daaruit blijkt een lichte variatie tussen de verschillende types werken. **Lijninfrastructuur** kent vaker dan de andere types werken “**geen maatregelen**” (92%). Het aandeel **werfbegeleiding**²⁵ (5,5%) is er aanzienlijk groter dan dat van de reguliere opgraving (2,7%), wat anders is dan bij de meeste andere groepen. Behoud in situ komt niet voor. Bij de omgevingsaanleg valt vooral op dat werfbegeleiding (6,2%) hoger is dan reguliere opgraving (5,4%). Net als bij de lijninfrastructuur hangt dit fenomeen samen met de uitvoeringswijze van deze werken. De **woonverkavelingen** tonen dan weer een tegengestelde tendens: het aandeel “geen maatregelen” is er kleiner dan de andere groepen, met 85,8%. In ruil is het aandeel **opgravingen** er merkkelijk groter. Dit komt doordat verkavelingen vaak groter zijn en geen eerdere bebouwing kennen. De kans op het aantreffen van archeologisch erfgoed, het potentieel op kenniswinst bij onderzoek daarvan en de bewaringstoestand van het bodemarchief is bij deze projecten vaak groter en beter. Werfbegeleiding is in deze context zelden tot nooit een geschikte maatregel. Nieuwbouw en uitbreiding of aanpassing van bestaande bebouwing liggen dicht bij mekaar. Het verschil zit hem vooral in de verhouding opgraving en werfbegeleiding: bij aanpassing of uitbreiding gebeurt er iets vaker een werfbegeleiding in plaats van een reguliere opgraving. Dit heeft onder meer te maken met het hogere voorkomen van sloopwerken bij dit type werken, waar een werfbegeleiding soms een efficiëntere maatregel kan zijn. Hoewel er een zekere relatie bestaat tussen de aard van de werken en de voorgestelde definitieve maatregelen, is deze niet sterk uitgesproken en zijn de verschillende types handelingen redelijk gelijkaardig. Het betreft dus een lichte variatie. De verhouding tussen de verschillende definitieve maatregelen zal in de toekomst nog veranderen, eens de uitgestelde vooronderzoeken gerealiseerd zijn en dus ook voor deze projecten de definitieve maatregel gekend is. Dit is een oefening die ten vroegste eind 2018 mogelijk is.

²⁵ De werfbegeleiding is een vorm van opgraving. De Code van Goede Praktijk definieert deze activiteit als: “methode van archeologische opgraving waarbij de regie van de graafwerken bij de uitvoerder van de werken berust en het archeologisch onderzoek zich beperkt tot wat mogelijk is binnen het gegeven kader van deze werken”

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

De confrontatie van de voorgestelde maatregelen met de oppervlakte van het onderzochte gebied toont geen significant verband (analyse17). Anders gezegd: **de verhouding tussen de verschillende maatregelen verandert slechts beperkt naarmate de onderzochte oppervlakte toeneemt of afneemt**. Het grootste verschil is het aandeel uitgesteld vooronderzoek. Dat ligt bij de kleinere oppervlakteklassen, in hoofdzaak beschermde sites en vastgestelde archeologische zones, merkbaar lager. Daardoor ligt ook het aandeel opgravingen hoger, vooral bij de kleinste klasse (0-300m²). Bij de klasse 300 tot 3.000m² verdeelt het lagere aandeel uitgesteld vooronderzoek zich meer over opgraven en “geen maatregelen”. De verklaring voor dit fenomeen kwam eerder ook al aan bod: vastgestelde archeologische zones en beschermde sites zijn archeologisch beter gekend waardoor voldoende informatie voorhanden is om direct een goede aanpak voor de opgraving te bepalen. De kans op het aantreffen en moeten onderzoeken van een site is er uiteraard ook groter. Bij de klassen boven 3.000m² liggen de verhoudingen quasi gelijk. Eens de uitgestelde vooronderzoeken gerealiseerd zijn, kan het zijn dat de verhouding bij de grotere onderzoeksgebieden zich bijstelt in de richting van de kleinere gebieden.

De analyse van het statuut van de initiatiefnemer (publiek of privaat) versus de maatregelen voorgesteld in de archeologienota's toont dat **vooral private initiatiefnemers kiezen voor een uitgesteld vooronderzoek** (analyse5). Bij de publieke bouwheren concluderen de archeologienota's in bijna 70% van de gevallen dat geen maatregelen nodig zijn, in zowat 23% dat een uitgesteld vooronderzoek aangewezen is en in ongeveer 7% dat een opgraving moet plaatsvinden. Bij de private initiatiefnemers ligt die verhouding op respectievelijk bijna 49%, 47% en ruim 4%. **Doordat publieke bouwheren het vooronderzoek minder uitstellen, hebben zij bij het aanvragen van de vergunning meer zekerheid over de definitieve maatregelen.**

7.3.4 Archeologienota's: hoe lang duurt het?

Wanneer een initiatiefnemer een archeologienota bij zijn vergunningsaanvraag moet voegen, heeft dit invloed op de timing van zijn ontwerp- en vergunningstraject. In 2016 moest hij nog wachten op de bekrachtiging van de archeologienota vooraleer hij zijn vergunningsaanvraag kon indienen. Dat veranderde op 1 juni 2017: vanaf dan volstond een ter bekrachtiging ingediende archeologienota, zolang de initiatiefnemer de bekrachtigde versie maar bezorgde aan de vergunningverlener voorafgaand aan de verlening van de vergunning. De bedoeling van deze maatregel is om meer flexibiliteit te bieden aan de initiatiefnemer in zijn planning. Eerder kwam al het aantal pogingen aan bod dat de erkende archeoloog gemiddeld moet ondernemen om een bekrachtiging te bekomen (analyse16, zie hoofdstuk 6). Daar bleek dat de grote meerderheid al bij de eerste poging zonder problemen een bekrachtiging krijgt. Indien er toch een weigering plaatsvindt, dan raakt het grootste deel van deze archeologienota's bekrachtigd bij de tweede poging. **95% van de archeologienota's en nota's raakt zodoende bij de eerste indiening of na slechts één weigering bekrachtigd**. Het valt op dat de beroepsprocedure tegen de weigering van archeologienota's amper toepassing kent (evarch31). In 2017 stelde een erkende archeoloog in één geval beroep in tegen de weigering van de archeologienota. Tijdens de beroepsprocedure diende hij echter een aangepaste versie in van de geweigerde archeologienota, en het agentschap bekrachtigde deze. Daardoor kwam het beroep zonder voorwerp en adviseerde de VCOE²⁶ het af te sluiten, wat de minister dan ook deed. De reden is deels te zoeken

²⁶ Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed

//
//

in de proceduretermijn voor het beroep. Die bedraagt maximaal 60 kalenderdagen, terwijl de termijn voor de behandeling van een archeologienota 21 kalenderdagen is. Erkende archeologen opteren dus eerder om een aangepaste versie in te dienen dan om beroep aan te tekenen.

De erkende archeologen geven bij het indienen van de (archeologie)nota aan hoeveel werkdagen zij besteed hebben aan de opmaak ervan, in de vorm van onderzoek en rapportering (analyse1, evarch46). Werkdagen mag men daarbij niet verwarren met kalenderdagen of mensdagen. Zo is het perfect mogelijk dat de erkende archeoloog 3 werkdagen heeft gepresteerd, verspreid over twee weken. De werkdagen hoeven niet aaneen te sluiten, en komen dus niet noodzakelijk overeen met kalenderdagen. Het aantal werkdagen zegt ook niets over het aantal arbeidsuren dat gepresteerd is. Indien men alleen werkt aan een archeologienota gedurende 5 werkdagen of men werkt er met twee aan, dan is het aantal werkdagen gelijk, maar het aantal mensdagen dubbel zo groot. Bij de **bekrachtigde archeologienota's** als gehele groep ligt de mediaan op **6 werkdagen**. In de densiteitsgrafiek (analyse 1) is een duidelijke piek zichtbaar op 5 werkdagen, net als beperktere pieken op 10, 15 en 20 werkdagen. Dit laat vermoeden dat erkende archeologen de tijdsduur voor de opmaak van archeologienota's ten dele in weken tellen (5 werkdagen = 1 kalenderweek). In een deel van de gevallen is dit waarschijnlijk ook te wijten aan afronding door erkende archeologen bij het registreren in het archeologieportaal. Bij de **bekrachtigde nota's** ligt de mediaan op **7 werkdagen**, met opnieuw pieken op 5, 10, 15 en 20 werkdagen.

Deze patronen vertonen variaties naargelang de benutte onderzoeksmethoden (analyse 1). Archeologienota's gebaseerd op louter **bureauonderzoek** vertonen hetzelfde patroon als de globale groep archeologienota's. Dat is niet verbazend, aangezien die de grote meerderheid van de archeologienota's uitmaken en daarmee bepalend zijn voor het algemene beeld. De mediaan ligt op **5 werkdagen** (in 2016 was dit 6). Bekijken we de groep archeologienota's waar na het bureauonderzoek een **landschappelijk bodemonderzoek volgde**, dan verschuift de mediaan naar **7 werkdagen**. Bij de combinatie van **bureauonderzoek met proefsleuven** ligt de mediaan dan weer op **12 werkdagen** (2016: 14 werkdagen). Een eerste kleinere piek situeert zich al op 8 dagen, en latere pieken bevinden zich op 12, 15 en 20 werkdagen. Ook hier valt weer de tendens van werkweken op. De duur van de vooronderzoeken met proefsleuven is dus meer gespreid, en voegt 3 tot 15 werkdagen toe aan het bureauonderzoek (modaal gezien 7). De ruimere spreiding van de waarden komt doordat de duur van een proefsleuvenonderzoek in relatie staat tot de onderzochte oppervlakte en de hoeveelheid aangetroffen sporen en vondsten (hoe groter de oppervlakte of hoe meer sporen, hoe langer de duur). Die factoren spelen niet of veel minder mee bij bureauonderzoek. Wanneer tussen het bureauonderzoek en de proefsleuven ook nog landschappelijk bodemonderzoek nodig is, brengt dit geen grote impact op de werkduur met zich mee. De combinatie van deze onderzoeksmethoden komt in de praktijk niet vaak voor, zodat verregaande uitspraken nog niet mogelijk zijn. Bij de **nota's op basis van uitgesteld proefsleuvenonderzoek** (de grote bulk van de nota's) ligt de nadruk op **5 tot 7 werkdagen** (met weerom kleinere pieken op veelvoud van 5 werkdagen). In vergelijking met archeologienota's op basis van bureauonderzoek en proefsleuven is dit korter. Daar lag de bulk tussen 8 en 12 werkdagen. Ook dit is weer logisch: bij deze nota's vindt enkel nog het proefsleuvenonderzoek plaats, gezien het bureauonderzoek al in een voorgaande fase bij de archeologienota gebeurde.

Vanaf 2017 bestaat ook de archeologienota met beperkte samenstelling, waarvan eerder al sprake. Deze vorm van archeologienota heeft de bedoeling om sneller en goedkoper te zijn in gevallen waar het op basis van een beperkter bureauonderzoek evident is dat geen verdere maatregelen nodig zijn. Afgezet tegen de totale groep van archeologienota's blijkt alvast dat de

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

archeologienota's met beperkte samenstelling een eerste piek bereiken op 1 à 2 werkdagen, en een tweede piek, gelijklopend met de rest van de archeologienota's op 5 werkdagen (analyse3). Dit fenomeen is nog iets duidelijker wanneer we enkel kijken naar archeologienota's louter op basis van bureauonderzoek. Het enige onderscheidende criterium is dan of de samenstelling al dan niet beperkt is. **De mediaan bedraagt dan 3 werkdagen voor een archeologienota met beperkte samenstelling, tegenover 5 werkdagen voor een gelijkaardige archeologienota met volledige samenstelling.** Daarbij hoort bovendien de kanttekening dat een aantal archeologienota's met volledige samenstelling onterecht onder de noemer "beperkte samenstelling" zijn ingediend, wat de gemiddelde tijdsduur nog licht omhoog trekt.

Ook het uitstellen van het vooronderzoek met ingreep in de bodem kan in theorie een effect hebben op de tijdsduur voor de opmaak van een archeologienota. Daarvoor maakten we een analyse van enerzijds de tijdsduur voor archeologienota's waar bureauonderzoek en proefsleuven voorafgaand aan de vergunningsaanvraag plaatsvonden, en anderzijds de tijdsduur van archeologienota's met bureauonderzoek plus de duur van de daaropvolgende nota's op basis van uitgesteld proefsleuvenonderzoek (analyse4). De gehanteerde methodes zijn in beide situaties dezelfde: het enige verschil is het al dan niet opsplitsen (uitstellen). De eerste groep telde in 2017 122 stuks, de tweede groep 146. Zowel wat betreft mediaan als gemiddelde is het verschil beperkt: **het uitstellen van het vooronderzoek met ingreep in de bodem betekent slechts 1 werkdag extra inspanning van de erkende archeoloog.** Tegenover deze beperkte extra tijdsinvestering bij het uitstellen van vooronderzoek staat een niet meetbaar effect van lagere zekerheid over de impact van archeologie op het bouwproces op het moment van vergunning.

Tot slot onderzochten we hoeveel tijd er verstrijkt tussen het indienen van een archeologienota met maatregel uitgesteld vooronderzoek, en het indienen van de nota die resulteert uit dat uitgestelde vooronderzoek (analyse18). Of anders gezegd: hoeveel tijd verstrijkt er zoal tussen een archeologienota en de daaruit volgende nota? Ook hier blijkt geen eenduidige lijn te bestaan. De spreiding varieert van 20 kalenderdagen (amper drie weken) tot 510 kalenderdagen (ruim 16 maanden). Die eerste vaststelling is bijzonder. Ook al komt het maar in een beperkt aantal gevallen voor, toch zijn er blijkbaar erkende archeologen die een nota indienen, vlak nadat de archeologienota is behandeld (gelet op de termijn van 21 dagen daarvoor). Men kan zich afvragen waar de meerwaarde van het uitstellen van het vooronderzoek in deze gevallen nog ligt. De grootste groep lijkt zich tussen de drie en tien maanden te bevinden. Maar van een duidelijke tendens is niet echt sprake.

7.4 EFFECTEN VAN OPGRAVINGEN OP VERGUNNINGENTRAJECT EN BOUWPROCES

In 204 van de 3.353 in 2017 bekrachtigde archeologienota's en nota's stelde de erkende archeoloog een opgraving voor als maatregel (evarch49). Dat is 6,1%. Het gros van de opgravingen komt voor als maatregel in archeologienota's (161 stuks), een veel kleiner aandeel door middel van nota's (43 stuks). Dit is niet vreemd, gelet op het kleinere aantal van deze documenten. Bij de archeologienota's komt de opgraving in 21 gevallen bovendien in combinatie voor met een andere maatregel, bijvoorbeeld behoud in situ of verder vooronderzoek op een deel van het terrein. Dit betekent automatisch dat **6,1% van de vergunningstrajecten waarvoor erkende archeologen definitieve maatregelen konden bepalen met een opgraving te maken**

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

krijgt²⁷. In 2016 besloot maar 2,9% van de bekrachtigde archeologienota's tot een opgraving. De stijging ten opzichte van dat jaar is onder meer het gevolg van de uitvoering van uitgestelde vooronderzoeken die in 2016 als maatregel opgenomen waren en nu uitmondde in de definitieve maatregel opgraving (al dan niet gecombineerd met andere maatregelen). Bovendien ging 2016 slechts over een half jaar en kende de uitvoering van het archeologische traject nog een gewenningsperiode.

Naast de intentie om op te graven indien de vergunde werken uitvoering krijgen (de maatregel "opgraven" in een bekrachtigde archeologienota of nota) is ook geweten hoeveel opgravingen er in 2017 effectief van start gingen. De erkend archeoloog meldt namelijk de start van het veldwerk aan Onroerend Erfgoed. In 2017 ontving het agentschap 89 meldingen van aanvang voor opgravingen (evarch44). 51 daarvan volgen uit een archeologienota of nota (bekrachtigd in 2016 of 2017), 10 verlopen volgens de procedure van de opgraving met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen en 28 zijn opgravingen na toevalsvondsten door Onroerend Erfgoed. Dit impliceert dat **bij 51 bouwerven in 2017 het veldwerk van een opgraving volgens het archeologische traject bij vergunningsplichtige ingrepen startte**. Gelet op het aantal archeologienota's en nota's met de voorgestelde maatregel opgraving zal dit aantal in de toekomst toenemen²⁸. Dit is het gevolg van het gefaseerde verloop van het archeologische traject en de inbedding in het vergunningenproces. Het vooronderzoek en de voorgestelde maatregel komen veelal voor de vergunningsaanvraag, waardoor de opgraving pas volgt nadat de vergunning verleend is, een uitvoerder aangesteld, enz. Dit zorgt voor een zekere tijd tussen het voorstellen van de maatregel en het uitvoeren ervan. Dit blijkt ook uit de eerder vermelde opgravingen die verlopen volgens de vroegere regelgeving: ook al nam het Archeologiedecreet medio 2016 een einde, toch startten er in 2017 nog 114 opgravingen die verlopen volgens die regelgeving.

Om de effecten van opgravingen op het bouwproces te meten, zoals tijdsduur (evarch47, evarch48) en oppervlakte (evarch33, evarch34), is het **nog te vroeg**. Er zijn namelijk onvoldoende opgravingen afgerond om al over robuuste gegevens te kunnen beschikken. Onroerend Erfgoed ontving momenteel maar 25 archeologierapporten die resulteren uit opgravingen bij vergunningsplichtige ingrepen (evarch32). Het merendeel daarvan gaat over werfbegeleidingen of kleinschalige onderzoeken, en die zijn niet representatief. Bij de eindverslagen, die de belangrijkste informatie over een opgraving bevatten, gaat het zelfs maar om 1 exemplaar (evarch35, evarch36). Het valt te verwachten dat in de loop van 2018 archeologierapporten beschikbaar zullen zijn voor een grotere groep opgravingen wat al een aantal uitspraken mogelijk zal maken. Voor de eindverslagen is het mogelijks nog wachten tot 2019, gezien de erkende archeoloog beschikt over een termijn van maximaal 2 jaar voor het opstellen en indienen daarvan.

²⁷ Een deel van deze trajecten is al opgestart in 2016 (archeologienota met maatregel uitgesteld vooronderzoek en vergunningsaanvraag in 2016, uitvoering verder vooronderzoek en maatregel opgraving in 2017, na vergunning). Daarnaast zijn er een aantal situaties waarbij de archeologienota in 2017 een uitgesteld vooronderzoek voorziet, waar na uitvoering daarvan in 2018 nog een deel opgravingen zullen volgen. Het is niet mogelijk om het aantal voorgestelde opgravingen één op één te koppelen aan vergunningsaanvragen ingediend in 2017.

²⁸ Niet elke archeologienota met de maatregel opgraving hoeft effectief uit te monden in een opgraving. Indien de initiatiefnemer nooit een vergunning aanvraagt (omdat hij in planningsfase afziet van het project), de vergunningsaanvraag op een weigering stuit, of de initiatiefnemer na vergunning het project alsnog afblaast, dan zal de voorgestelde opgraving niet gebeuren. De maatregelen in een archeologienota gaan immers uit van het verlenen én realiseren van de vergunning.

//
//

7.5 ARCHEOLOGIETRAJECT EN RUIMTELIJK PROCES: DE FLOW

De grootste impact van het archeologietraject op het bouwproces ligt bij de opgravingen. Die nemen immers het meeste tijd in beslag, kosten meer geld en zorgen voor een tijdsverloop tussen de afgifte van de vergunning en de start van de realisatie. Vooraleer het zo ver komt, vindt er een heel traject plaats. Hieronder vatten we dit archeologisch traject samen in het perspectief van de ruimtelijke ontwikkeling.

Van **alle bouwvergunningen** in Vlaanderen in 2017 (34.452 stuks) kregen er 3.124 of **9,1% te maken met een archeologisch traject**. Van deze trajecten eindigden er 40,3% (1.258 stuks) direct na het bureauonderzoek in de conclusie dat geen verdere maatregelen nodig waren. Na andere vormen van vooronderzoek, uitgevoerd voor de vergunningsaanvraag, stijgt dat tot 1.606 projecten. **51,4% van de vergunningen die een archeologisch traject moeten doorlopen weet op het moment van vergunningsaanvraag al dat er geen verdere maatregelen met betrekking tot archeologie nodig zijn.** 43,6% van de vergunningstrajecten kiest voor een uitgesteld vooronderzoek (1.362 stuks).

Van 161 gevallen (**5,1% van de 3.124 trajecten, ofwel 0,47% van alle bouwvergunningen**) is al **geweten dat een opgraving moet plaatsvinden**. Daarnaast zal nog een **bijkomend aantal opgravingen volgen uit de uitgestelde vooronderzoeken**. Om dat aantal te kennen, is het wachten tot deze vooronderzoeken zijn uitgevoerd. Dit zal blijken uit de volgende evaluatie. De opgravingen zelf zullen voornamelijk in 2018 starten. Op de finale resultaten is het dan nog tot twee jaar wachten, gelet op de tijd die de erkende archeoloog heeft voor het indienen van het eindverslag.

Slechts in een **zeer beperkt aantal trajecten** bleek in 2017 een mogelijkheid tot **behoud in situ** te bestaan.

8 FINANCIËLE EFFECTEN

8.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de financiële effecten van het archeologische proces. Deze effecten hebben betrekking op initiatiefnemers, maar evenzeer op de overheid. De centrale vraag is: wat kost archeologie? Niet alleen de totale kostprijs komt aan bod, maar ook deelaspecten zoals het effect van het uitstellen van vooronderzoek, de relatie tussen gehanteerde onderzoeksmethodes en kostprijs, het effect van de beperkte samenstelling op de factuur voor een archeologienota, de kostprijs van onderzoek na toevalsvondsten, enz. De focus ligt vooral op het archeologisch vooronderzoek, aangezien er voorlopig nog onvoldoende opgravingen zijn uitgevoerd om al over voldoende robuuste gegevens te beschikken met betrekking tot de kostprijs daarvan.

8.2 FINANCIËLE EFFECTEN VAN TOEVALSVONDSTEN

Het onderzoek na een toevalsvondst gebeurt door Onroerend Erfgoed. Naast inzet van eigen personeel en middelen besteedt het agentschap via raamcontracten ook een aantal taken uit aan de archeologische markt. Vooral bij meer grootschalige opgravingen huurt Onroerend Erfgoed langs die weg archeologen en logistieke ondersteuning in om de eigen archeologen bij te staan. In 2017 bedroeg de **totale kostprijs voor het onderzoek na toevalsvondsten 228.154 euro**

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

(evarch55). Dat betekent een **toename met 48.504 euro** ten opzichte van het voorgaande jaar (+27%). Die komt deels op het conto van de hogere uitbestedingen (+38.504 euro) en deels door toegenomen eigen personeelsinzet (+32.949 euro). De eigen werkmiddelen daalden met 22.950 euro ten opzichte van 2016, toen een aantal eenmalige investeringen in materiaal gebeurden. Hoewel het aantal onderzoeken en de duur daarvan stabiel bleef, steeg de kost ervan door een **grotere inzet van menskracht**.

Als een bouwwerf langer dan 30 dagen stilligt door de opgraving na een toevalsvondst, kunnen de betrokkenen aanspraak maken op een schadevergoeding. Het gaat hier in de eerste plaats om de aannemer en de bouwheer. Aangezien alle onderzoeken in 2017 minder dan 30 dagen duurden, had niemand recht op deze vergoeding. De kostprijs ervoor bedraagt dan ook nul euro, net als in 2016 (evarch56).

8.3 PREMIE VOOR BUITENSPORIGE OPGRAVINGSKOSTEN

Bepaalde initiatiefnemers kunnen aanspraak maken op een premie voor buitensporige opgravingskosten. Dat is het geval voor particulieren, kleinschalige ondernemingen en kleinschalige verenigingen. Bepaalde werken zijn uitgesloten: verkavelingen, projecten bestemd voor verkoop, projecten van professionele ontwikkelaars, enz. De premie kent een forfaitaire berekening, en een vast basisbedrag is steeds voor rekening van de initiatiefnemer bij wijze van franchise. Het vroegst mogelijke moment om de premie aan te vragen is bij het indienen van het archeologierapport, maximaal twee maanden na het einde van het veldwerk. Mede door het beperkte aantal opgravingen in 2017 kwam **geen enkel project in aanmerking** voor deze premie, of vroeg geen enkele initiatiefnemer ze aan (evarch53). **De kostprijs bedroeg dan ook nul euro** (evarch54). Gezien de verwachte stijging aan opgravingen in 2018 valt aan te nemen dat in dat jaar ook de eerste premies voor buitensporige opgravingskosten zullen verschijnen.

8.4 SOLIDARITEITSFONDSEN

Naast de premie voor buitensporige opgravingskosten voorziet de Onroerenderfgoedregulering ook in de mogelijkheid om archeologische solidariteitsfondsen op te richten, te erkennen en te subsidiëren. Een dergelijk fonds vraagt een bijdrage van zijn leden, bijvoorbeeld in verhouding tot het aantal gerealiseerde projecten, ook voor projecten waar geen archeologische opgraving noodzakelijk bleek. Met die middelen keert het fonds een vergoeding uit aan leden die te maken krijgen met een opgraving. De concrete modaliteiten voor lidmaatschap, inning en uitkering zijn onderwerp van een overeenkomst tussen het fonds en de minister. Die kan een subsidiëring geven voor de werking van het erkende fonds. Ook in 2017 zag **geen enkel archeologisch solidariteitsfonds het levenslicht** (evarch57), waardoor de teller op nul blijft staan. Er was dan ook **geen sprake van subsidies** (evarch58).

8.5 ARCHEOLOGIENOTA'S EN NOTA'S

Met betrekking tot de kost voor het archeologisch vooronderzoek, in de praktijk de archeologienota's en nota's, gaan de analyses zowel over het totaalbeeld als de relatie tussen kostprijs en diverse factoren. De analyses in dit luik zijn gebaseerd op de kostengegevens zoals de erkende archeologen die ingeven in het archeologieportaal bij indiening van de archeologienota of nota. De bedragen zijn in principe exclusief BTW en betreffen enkel de kosten die direct verbonden zijn aan het archeologisch onderzoek. Indien de erkende archeologen

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

De totale kostprijs voor de opmaak van de 3.124 bekrachtigde **archeologienota's** bedroeg **10.082.213 euro** (evarch52). Voor de 229 bekrachtigde **nota's** na uitgesteld vooronderzoek was dat **1.529.634 euro**.

Bij de **nota's** is de variatie groter, en ligt de nadruk op een vork van 2.750 tot 6.000 euro. Gemiddeld kostten ze 6.680 euro, met een mediaanwaarde van **5.000 euro**. Hier speelt dus een veel sterker effect van een klein aantal uitzonderlijk dure exemplaren dat de gemiddelde prijs naar boven toe vertekent. Een vergelijking met 2016 is niet mogelijk, bij gebrek aan nota's in dat jaar.

.....

.....

Ook het statuut van de initiatiefnemer heeft weinig effect. **Private en publieke bouwheren betalen evenveel voor een archeologienota** (analyse13). Bij de publieke initiatiefnemers zijn er iets meer archeologienota's die tussen 1.000 en 1.800 euro kostten. Ook daar bestaat weer een verband met de beperkte samenstelling: de opdrachtgever van lijninfrastructuur en omgevingsaanleg is vaker publiek dan privaat, en dit soort archeologienota's komt vaker voor bij deze werken. De relatie ligt dus opnieuw in het type onderzoek en niet zozeer in het statuut van de bouwheer. De private bouwheren kennen dan weer een iets sterkere vertegenwoordiging in de archeologienota's tussen 2.500 en 3.000 euro. Een directe oorzaak valt niet aan te wijzen, maar ook hier is een effect van gehanteerde onderzoeksmethodes plausibel.

Tot slot blijkt er evenmin een verband te bestaan tussen de omvang van het projectgebied en de kostprijs van het vooronderzoek (analyse14). **De oppervlakte van het onderzochte gebied varieert soms sterk voor eenzelfde prijs.** Dit gebrek aan verband was ook vast te stellen bij de tijdsduur van de archeologienota's. Mogelijk speelt het grote gewicht van bureauonderzoek hier een rol, maar de aantallen van de andere methodes zijn voorlopig te klein om dit verder te analyseren. Deze vaststelling sluit aan bij de conclusies in ditzelfde verband over het voorgaande jaar.

Tot slot onderzochten we het effect van het uitstellen van vooronderzoek met ingreep in de bodem op de kostprijs. Daarvoor vertrokken we, net zoals de gelijkaardige analyse over tijdsduur in hoofdstuk 7, van een groep vooronderzoeken die bestonden uit de combinatie bureauonderzoek en proefsleuvenonderzoek (analyse15). In de ene helft van de gevallen gebeurden die aaneensluitend (enkel archeologienota), in de andere helft opgesplitst (archeologienota en nota na uitgesteld vooronderzoek). De mediaan en het gemiddelde stijgen van 7.000 euro voor een volledig voorafgaand traject naar 8.000 euro bij uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem. Deze toename is consistent over de hele breedte: ook het eerste en derde kwartiel stijgen met ongeveer 1.000 euro. **Het uitstellen van het vooronderzoek met ingreep in de bodem heeft dus een licht kostenopdrijvend effect (ca. +15%).**

8.6 TOTALE FINANCIËLE EFFECTEN

Zoals vermeld bedroeg de kost voor **archeologisch vooronderzoek** en de opmaak van bekrachtigde archeologienota's en nota's in 2017 in totaal **11.611.847 euro** (evarch52). Van die 11,6 miljoen euro kwam ongeveer 10,1 miljoen euro op het conto van archeologienota's en ging 1,5 miljoen euro naar nota's. Deze kosten komen in navolging van het Verdrag van Valletta ten laste van de initiatiefnemers van de betrokken projecten. Bij gebrek aan cijfers is het niet mogelijk deze kost af te zetten tegen de totale realisatiekost van ontwikkelingsprojecten in Vlaanderen. Op dit moment is het **nog niet mogelijk ook de kostprijs van de opgravingen mee te geven**, gezien deze nauwelijks uitvoering kenden en de rapportering over de kostprijs ook pas kan bij het indienen van het eindverslag. De kost van een opgraving omvat immers ook de verwerking na het veldwerk en de rapportering, dus inclusief het eindverslag. Daar heeft Onroerend Erfgoed er nog maar één van ontvangen in 2017. Naast de kost voor het vooronderzoek besteedde Onroerend Erfgoed 228.154 euro aan het onderzoek na toevalsvondsten. Dat brengt de **totale gekende kost voor archeologie in 2017 op 11.840.001 euro (11,84 miljoen).**

9 EFFECTEN OP KENNISWINST

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

9.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten op kenniswinst. Het biedt een aantal kaderende gegevens en inzichten en verwerkt bondig de conclusies van bijlage 3. Die gaat dieper in op de resultaten van de archeologische onderzoeken uitgevoerd binnen het kader van het Onroerenderfgoeddecreet en maakt ook de vergelijking met de cijfers voor 2016. We verwijzen voor een volledig overzicht van de resultaten van het archeologisch onderzoek en de kenniswinst dan ook in de eerste plaats naar deze bijlage.

De resultaten van het uitgevoerde onderzoek zijn gebaseerd op de documenten die erkende archeologen oplaadden in het archeologieportaal tussen 1 januari en 31 december 2017²⁹. Dit digitaal platform staat ter beschikking van erkende archeologen voor het indienen van meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem, meldingen van aanvang van vooronderzoek met ingreep in de bodem als van opgravingen, archeologienota's en nota's, archeologierapporten en eindverslagen. Ook het aanvragen van toelatingen voor onderzoeken met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen verloopt via dit portaal. Erkende metaaldetectoristen melden er de metaaldetectievondsten.

De uitgevoerde onderzoeken leveren input voor een aantal beheersinstrumenten die deel uitmaken van de onroerenderfgoedregelgeving, zoals de inventaris van archeologische zones en de GGA-kaart.

Zoals eerder aangegeven in de vorige hoofdstukken blijkt ook in dit hoofdstuk dat het nu nog te vroeg is om verregaande conclusies te trekken. De effecten op kenniswinst kunnen pas ten volle geëvalueerd worden na het volledig doorlopen van het ganse archeologietraject, gaande van de melding van het vooronderzoek met ingreep in de bodem en de indiening van de archeologienota tot en met de indiening van het eindverslag. Dat gebeurt ten laatste 2 jaar na het beëindigen van de eventuele opgraving. Voor de opgravingen voltooid in 2016, voor zover die zouden bestaan, betekent dit dat we pas ten vroegste in 2018 beschikken over alle opgravingsresultaten. Voor de opgravingen afgerond in 2017 is dat ten vroegste in 2019.

9.2 AANVULLING CENTRALE ARCHEOLOGISCHE INVENTARIS

Het agentschap onderzoekt de documenten die de erkende archeologen indienen (archeologienota's, nota's, archeologierapporten en eindverslagen) ook in functie van aanvulling van de centraal archeologische inventaris (CAI), de inventaris van archeologische zones (AZ) en de kaart met gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt (GGA).

De wetenschappelijke inventaris van gekende archeologische vindplaatsen (de Centrale Archeologische Inventaris, kortweg CAI) bundelt beschikbare informatie over archeologische vondstlocaties. De databank vormt mee de basis voor het beheer van het archeologisch erfgoed in Vlaanderen. Erkende archeologen raadplegen deze kaart bij hun bureauonderzoek in functie van de beschrijving van de archeologische verwachting van het gebied. Hoe gedetailleerder deze kaart en hoe accurater de interpretatie van de aanwezige informatie, hoe correcter deze inschatting kan gemaakt worden.

²⁹ <https://loket.onroerenderfgoed.be/archeologie>.

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

In totaal leverden in 2017 **401 archeologienota's en nota's** (12 % van de documenten) nuttige informatie voor de **uitbouw van de Centrale Archeologische Inventaris** (CAI). Vooronderzoek met ingreep in de bodem en opgravingen brachten het vaakst relevante gegevens op voor aanvulling van de CAI (zie ook bijlage 3, hoofdstuk 6).

De erkende metaaldetectoristen geven conform de Code van Goede Praktijk toestemming aan het agentschap om de informatie uit het meldingsformulier op te nemen in de CAI. Zij deden in 2017 in totaal 1.387 meldingen bij het agentschap Onroerend Erfgoed. Dit aantal ligt een heel pak hoger dan de 511 meldingen voor de periode april-december 2016.

In 2017 werden 76 toevalsvondsten gemeld. Drie kwart daarvan bevonden zich buiten een beschermde archeologische site of een archeologische zone uit de vastgestelde inventaris. Slechts 28 (36,8%) van de bij het agentschap gemelde toevalsvondsten waren archeologisch relevant en leidden tot een terreinonderzoek (zie ook hoofdstuk 5).

9.3 AANVULLING VASTGESTELDE ARCHEOLOGISCHE ZONES

In 2017 vond slechts één vaststelling van de inventaris van archeologische zones plaats. In praktijk ging het om een aanpassing van de afbakening van een bestaande archeologische zone, met name de historische stadskern van Herentals. Het **aantal vastgestelde archeologische zones bleef daarmee gelijk**, met 58 zones (evarch61).

9.4 AANVULLING KAART MET GEBIEDEN WAAR GEEN ARCHEOLOGISCH ERFGOED TE VERWACHTEN VALT

Het aanduiden van de gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt (GGA-gebieden) gebeurt op basis van twee hoofdcriteria: 1) het gebied is reeds archeologisch onderzocht en op basis van die kennis is er geen betekenisvol archeologisch erfgoed aanwezig of nog aanwezig (want opgegraven), en 2) het gebied is reeds in die mate verstoord dat er, in combinatie met gegevens over de potentiële dikte van het bodemarchief, geen archeologisch erfgoed (meer) te verwachten valt. Deze informatie wordt onder meer uit archeologienota's en nota's gehaald. Opname op de GGA-kaart houdt in dat voor deze gebieden bij toekomstige ingrepen in de bodem geen archeologienota meer vereist is. **810 documenten (24%)**, die in 2017 zijn opgeladen in het archeologieportaal, **droegen bij aan de uitbouw van de GGA-kaart** (zie ook bijlage 3, hoofdstuk 6).

Samen met de terreinen waar in het verleden al onderzoek plaatsvond (in toepassing van het Archeologiedecreet) of waarvoor lokale archeologische diensten informatie aanleverden betekent dit een toename van 620 gebieden, goed voor een oppervlakte van 3.614 hectare. Dit brengt de oppervlakte van de in totaal 4.256 gebieden op 27.669 hectare, wat staat voor 2,05% van het Vlaamse territorium (indicator evarch23).

9.5 OPPERVLAKTE ONDERZOCHETE GEBIEDEN

Bekrachtigde archeologienota's en nota's samen hadden betrekking op 9.689 hectare (evarch21). 444 ha daarvan vormde het onderwerp van een nota, en is daarmee een herneming van oppervlaktes die al deel uitmaakten van een eerdere archeologienota. In totaal was dus 9.245 ha "nieuw" terrein voorwerp van vooronderzoek in 2017. 8,9 hectare daarvan lag in **beschermde**

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

archeologische sites (0,1%) en 144 ha in een **vastgestelde archeologische zone (1,6%)**. Figuur 24 van bijlage 3 “kenniswinst en resultaten” geeft een zicht op de geografische spreiding van de bekrachtigde archeologienota's en nota's.

Op basis van de telling van de oppervlaktes vermeld in de in 2017 ingediende archeologierapporten werd berekend dat in totaal **10,17 ha opgegraven** werd. 94% daarvan gebeurde in het kader van vergunningsplichtige ingrepen in de bodem. Ongeveer 5% van de opgegraven oppervlakte komt op het conto van onderzoek door het agentschap Onroerend Erfgoed in het kader van de toevalsvondstenregeling. Archeologische opgravingen met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen beslaan 1% van de opgegraven oppervlakte.

9.6 RESULTATEN VAN DE OPGRAVINGEN

Onroerend Erfgoed ontving in 2017 maar **25 archeologierapporten** die resulteren uit opgravingen bij vergunningsplichtige ingrepen (evarch32). Het merendeel daarvan gaat over werfbegeleidingen of kleinschalige onderzoeken die **niet representatief** zijn voor het geheel van de archeologische opgravingen (hoofdstuk 7). Het valt te verwachten dat in de loop van 2018 meer archeologierapporten beschikbaar zullen zijn voor een meer diverse groep opgravingen. Momenteel zijn nog geen uitspraken mogelijk op basis van de beschikbare rapporten.

Het agentschap ontving in 2017 ook maar **10 eindverslagen**. Slechts 1 exemplaar bevat het verslag van een opgraving in het kader van vergunningsplichtige werken (evarch35). Voor de eindverslagen is het mogelijks nog wachten tot 2019, gezien de erkende archeoloog beschikt over een termijn van maximaal 2 jaar voor het opstellen en indienen daarvan.

Voor de inhoudelijke resultaten van de opgravingen verwijzen we naar bijlage 3, hoofdstuk 7.

10 CONCLUSIES, ENGAGEMENTEN EN AANBEVELINGEN

10.1 SAMENVATTENDE CONCLUSIE

De **evaluatie over het werkjaar 2017** is de eerste evaluatie die over een **heel jaar** handelt. Dat laat toe om tendensen die in 2016 uit een half werkjaar bleken verder te monitoren. De evaluatie baseert zich op **indicatoren**, aangevuld met meer diepgaande **analyses** over bepaalde aspecten. De focus ligt op **effecten**: op actoren, op het vergunnings- en bouwtraject, op het financiële plaatje en op de onderzoeksresultaten. De belangrijkste informatiebronnen zijn het Archeologieportaal en de screening van archeologienota's en nota's die het agentschap maakte in functie van de onderzoeksresultaten en kenniswinst.

Veel tendensen uit 2016 blijken zich voort te zetten. Het volume, de kostprijs, de gehanteerde onderzoeksmethoden en de maatregelen die daaruit voortvloeien liggen verhoudingsgewijs in dezelfde lijn. Vooral op het vlak van de nota's, die het resultaat vormen van uitgesteld vooronderzoek, bleken een aantal nieuwe vaststellingen. Dit is logisch: in 2016 kwamen er amper van dergelijke documenten voor.

Een aantal fenomenen zijn het gevolg van **wijzigingen aan de regelgeving** die in 2017 in werking traden. Het gaat onder meer om de mogelijkheid om een niet bekrachtigde archeologienota bij de vergunningsaanvraag te voegen, de nieuwe bevoegdheid van erkende onroerenderfgoedgemeenten om (archeologie)nota's te behandelen, bijkomende vrijstellingen

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

voor de verplichte opmaak van een archeologienota, de versterking van het Archeologieportaal, expliciete beoordelingscriteria voor (archeologie)nota's, en de introductie van de archeologienota met beperkte samenstelling.

Wat betreft de **vastgestelde archeologische zones** zag 2017 een tijdelijke **stagnering** (0,46% van het Vlaamse grondgebied), terwijl de beschermde archeologische sites toenamen met 9 stuks tot 36 sites (0,08% van Vlaanderen). De kaart met **gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt** kreeg wel **forse uitbreiding** met 620 gebieden, goed voor in totaal 2,05% van het Vlaamse territorium. Ook het aantal erkende archeologen nam toe met 31 natuurlijke personen en 4 rechtspersonen tot **in totaal 196 erkende archeologen**. Het aantal erkende **onroerenderfgoedgemeenten verdubbelde bijna** tot een totaal van 19 gemeenten, waarvan er 16 deel uitmaken van een erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst. Van deze laatste kwamen er 9 nieuwe bij, wat het totaal op 25 brengt, en 3 breidden hun werkingsgebied uit. **174 van de 308 Vlaamse gemeenten maken nu deel uit van een IOED**. Bij de erkende metaaldetectoristen was er eveneens een gestage groei tot 1.832 detectoristen, waarvan 196 erkende archeologen en 1.636 vrijetijdsdetectoristen.

Het **archeologische traject kende een aanzienlijke groei**, wat niet verbazend is: 2016 ging immers over een half jaar en was bovendien het opstartjaar met veel gewenning en wat kinderziekten. In 2017 ontvingen het agentschap en de erkende onroerenderfgoedgemeenten 263 meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem, waarvan er 226 aanvaarding kregen, wat ruim 10% beter is dan het voorgaande jaar. Bij de **archeologienota's** ging het om 4.039 ingediende documenten waarvan er **3.124 (77,3%) bekrachtigd** raakten. Bij de **nota's** gaat het om **229** van de 288 ingediende documenten (79,5%). Het aantal archeologienota's met **beperkte samenstelling**, een nieuw instrument, bedroeg **8,6%** van de bekrachtigde archeologienota's. De verwachting dat er begin 2017 een sterke toename van het aantal nota's zou zijn, op basis van de vele archeologienota's uit 2016 met als maatregel uitgesteld vooronderzoek, werd niet ingelost. Dit kan verschillende oorzaken hebben, waarvan enkel het niet opnemen van voorwaarden door de vergunningverlener of het niet naleven van die voorwaarde door de initiatiefnemer problematisch zijn. **Zowat 9.689 hectare van het Vlaamse grondgebied kreeg te maken met een archeologienota, in hoofdzaak buiten vastgestelde archeologische zone of beschermde archeologische site**. Opgravingen kwamen niet veel voor in 2017. Het agentschap ontving slechts 53 archeologierapporten, waarvan er 25 volgden uit archeologienota's, en de rest het gevolg was van onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen of onderzoek na toevalsvondsten door het agentschap. Dit lage aantal opgravingen waarvan het veldwerk al afgerond raakte vertaalt zich in een nog lager aantal eindverslagen: slechts 10 exemplaren. Dit maakte **het meten van de kenniswinst ook voor het jaar 2017 erg moeilijk**.

Met betrekking tot werklast voor de erkende archeologen betekende 2017 een toename van 35%. Daartegenover staat wel een sterke daling van de werklast voor prospecties en opgravingen die nog verlopen volgens het Archeologiedecreet (respectievelijk min 67% en min 34%). Binnen de groep erkende archeologen ligt de activiteitsgraad erg gespreid. **Van de natuurlijke personen dienden er in 2017 sowieso maar 93 archeologienota's en nota's in. Dat is slechts 55% van de erkende archeologen**. De anderen namen andere rollen op binnen het proces, en waren betrokken als veldwerkleider of assistent-archeoloog bij het onderzoek en de opmaak van de rapportering. Ook binnen de groep van actieve erkende archeologen is er veel variatie: van 1 tot 10 archeologienota's per persoon tot een kleine groep die goed is voor meer dan 100 documenten. **Dit duidt erop dat een deel van de erkende archeologen het indienen vooral als een**

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

administratieve procedure beschouwt, en zijn erkenning niet of minder invult zoals die bedoeld is: verantwoordelijkheid nemen voor en toezicht houden op de kwaliteit van het onderzoek en de rapportering die daaruit volgt. De rol van de erkende rechtspersonen, in praktijk vooral archeologiebureaus, is prominent: **minstens 72% van de ingediende (archeologie)nota's is gelinkt aan een rechtspersoon.** In praktijk is dit nog meer: het gebeurt regelmatig dat de natuurlijke persoon die indient namens de rechtspersoon vergeet of nalaat deze link te leggen in het archeologieportaal. Ook in het slaagpercentage is er variatie te zien binnen de groep erkende natuurlijke personen. **33% van de erkende archeologen** die indienden in 2017 slaagt er in om **90% of meer van hun archeologienota's te laten bekrachtigen.** De ruime helft van deze groep heeft zelfs een slaagpercentage van 100%. **De helft van de erkende archeologen slaagt in 70 tot 90% van de gevallen.** Vooral in deze groep is verbetering van het globale slaagpercentage te boeken. Een beperkte minderheid scoort ronduit slecht. **Van alle ingediende archeologienota's en nota's slaagt 77% bij de eerste poging.** Bijna 18% slaagt na 1 weigering. Niet alleen het totale weigeringspercentage, maar ook het aantal herhaalde weigeringen namen duidelijk af tegenover 2016.

De erkende onroerenderfgoedgemeenten behandelden samen 198 archeologie gerelateerde dossiers. Binnen de groep erkende gemeenten is de werklast niet gelijk verdeeld: grote steden zoals Leuven hebben beduidend meer werk dan kleinere en meer landelijke gemeenten. Dat is logisch: het archeologietraject volgt de ruimtelijke dynamiek, en die verschilt aanzienlijk doorheen Vlaanderen. Bij de erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten staat de werklast voor het voorbereiden van de dossiers gelijk met het aantal deelnemende gemeenten dat erkend is als onroerenderfgoedgemeente. Erfgoed Noorderkempen is op beide aspecten koploper. Bij de beoordeling van archeologienota's en nota's blijkt dat erkende **onroerenderfgoedgemeenten sneller komen tot het opleggen van voorwaarden, vaker stilzwijgend bekrachtigen en minder vaak weigeren, in vergelijking met het agentschap Onroerend Erfgoed.**

De erkende metaaldetectoristen, tot slot, deden 1.387 meldingen van detectievondsten, waarbij elke melding meerdere vondsten kan omvatten. Toch valt op dat er meer detectoristen zijn dan dat er meldingen binnen kwamen. Ofwel is een deel van de erkende metaaldetectoristen niet actief, ofwel meldt een deel zijn vondsten niet. Dit vergt verder onderzoek.

Bij de effecten op het bouw- en vergunningstraject valt op dat slechts een zeer beperkt aantal bouwwerken hinder ondervindt van toevalsvondsten, en dan die hinder zeer beperkt is in tijdsduur. Wel springt het relatief hoge aantal toevalsvondsten bij restauratiewerken in het oog.

Het meest zichtbare effect op het bouwtraject vormen de archeologienota's. **16,5% van de bouwvergunningen voor nieuwbouw (bouwvergunningen exclusief renovatie) kreeg te maken met een archeologienota. Inclusief renovatie, dus alle bouwvergunningen in Vlaanderen, is dat 9,1%.** Deze komen zowat overal in Vlaanderen voor, met de klemtoon op de steden, en lagere densiteit in eerder landelijke regio's. Dat weerspiegelt de ruimtelijke dynamiek in Vlaanderen. Jammer genoeg zijn er **sinds 2017 geen betrouwbare gegevens meer voorhanden over het aantal bouwvergunningen per gemeente,** waardoor we de archeologische trajecten niet op dat niveau kunnen afzetten tegen de bouwactiviteit. Zowat een derde van de vergunningstrajecten die met archeologie in aanraking komen zijn **nieuwbouwprojecten.** Samen met **verkavelingen** (bijna 29%) zijn ze goed voor **ruim 60% van alle vergunningstrajecten met archeologie.** Uit een confrontatie van het weigeringspercentage van archeologienota's met de aard van de vergunde werken blijkt dat vooral nieuwbouw en uitbreiding van bestaande bebouwing iets vaker op een weigering botsen.

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

Het zijn vooral private bouwheren, zoals bedrijven, bouwpromotoren en particulieren die te maken krijgen met archeologienota's (78%). Anderzijds is dat niet verbazend: zij zijn binnen de bouwactiviteit op Vlaams niveau nu eenmaal veel sterker aanwezig dan publieke initiatiefnemers. Vanuit die optiek krijgen publieke bouwheren eigenlijk relatief gezien vaker te maken met archeologie bij hun projecten.

Wat betreft maatregelen concludeerde **ruim 53% van de (archeologie)nota's** dat **geen verdere maatregelen nodig** zijn voor een degelijke omgang met het archeologisch erfgoed bij de geplande werken. Van de **andere 47%** stelt het **overgrote deel een uitgesteld vooronderzoek voor**. Daar moet in de toekomst blijken wat de definitieve maatregel is: geen maatregelen, opgraving of behoud in situ. Als we enkel kijken naar de situaties waarvoor we deze **definitieve maatregel** al kennen, dan luidt die in bijna **89%** van de gevallen **“geen maatregelen nodig”**, in **ruim 10%** dat een **opgraving** moet plaatsvinden, en een paar **uitzonderlijke gevallen** dat een **behoud in situ** mogelijk is. Indien er geen maatregelen nodig zijn, dan is dat vooral doordat er een beperkte impact is of een beperkte kenniswinst te realiseren valt.

Om ook het effect van opgravingen op het bouwproces te meten is het nu nog te vroeg: er zijn immers nog niet genoeg opgravingen uitgevoerd om al over voldoende gegevens te beschikken. Gelet op de tijd die de erkende archeoloog heeft voor het indienen van een archeologierapport (2 maanden na het einde van het veldwerk) en het eindverslag (2 jaar) zal dit ten vroegste na 2018 of zelfs 2019 het geval zijn.

[illegible]

van bestaande bebouwing goed in te schatten en de juiste keuze te maken bij het bepalen van de maatregelen. Uit de verschillen in weigeringspercentage naargelang de aard van de vergunde werken blijkt dit een knelpunt te zijn.

10.2.3 Responsabilisering van erkende actoren

Gezien een aanzienlijk deel van de erkende archeologen niet actief deze rol opneemt, blijkt dat er ruim voldoende erkende archeologen zijn. Wijzigingen aan de regelgeving om meer erkende archeologen te genereren lijken dan ook niet nodig. Wel verdienen de andere rollen binnen het archeologisch proces (zoals de veldwerkleider en de assistent-archeoloog) meer aandacht, net zoals een betere rolopname van de erkende archeoloog. Deze rol mag niet beperkt blijven tot de louter administratieve handeling van het indienen, zoals bij sommige erkende archeologen het geval blijkt, maar moet meer en vooral een actieve kwaliteitscontrole en inhoudelijke verantwoordelijkheid betekenen. Erkende archeologen moeten zich op die manier bewust worden van het belang van de koppeling tussen enerzijds erkenning (opnemen verantwoordelijkheid) en indiening en anderzijds opvolging van de erkenning. Ook de connectie tussen de erkende archeoloog-natuurlijk persoon en de erkende archeoloog-rechtspersoon waarvoor hij actief is verdient om die reden versterking. Het agentschap zal hier actief de dialoog over aangaan met de erkende archeologen.

Daarnaast zal Onroerend Erfgoed inzetten op het opkrikken van het slaagpercentage van archeologienota's en nota's. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat dit enerzijds best gebeurt door de groep erkende archeologen met een weigeringspercentage tussen 10 en 30% (slaaagpercentage 70-90%) te stimuleren, bv. door actief aan te geven bij welke aspecten ruimte is voor verbetering en door informatie te verstrekken over de kwaliteit om zo de kans te bieden zelf bij te sturen. Anderzijds is een formele evaluatie van een kleine groep werkelijk slecht presterende erkende archeologen (slaaagpercentage 60% en minder) op zijn plaats.

Het grote aandeel uitgestelde vooronderzoeken ligt niet in lijn van de bedoeling van de regelgeving en kan een negatieve impact hebben op de bouwplanning. Daarom zal het agentschap blijvend inzetten op het sensibiliseren van erkende archeologen en initiatiefnemers, zeker de private bouwheren die hier meer gebruik van maken.

10.2.4 Garantie op een vlotte doorvertaling van onderzoeksresultaten naar beheersinstrumenten

Zoals vastgesteld in hoofdstuk 4 moet het agentschap blijvend/sterk inzetten op een snelle doorstroming van archeologienota's, nota's, archeologierapporten en eindverslagen naar de beheersinstrumenten, zoals de CAI, de vastgestelde inventaris van archeologische zones, de GGA-kaart, de Onderzoeksbalans en de projectsubsidies voor syntheseonderzoek. Een frequentere aanvulling en (indien aangewezen, zie ook volgende engagement) vaststelling van deze instrumenten garandeert immers een accuraat beheer van het archeologisch erfgoed.

10.2.5 Doelgerichte en weloverwogen inzet van instrumenten

Hoofdstuk 5 geeft aan dat 1,6% van het onderzochte oppervlak uit de archeologienota's en nota's in vastgestelde archeologische zones ligt, terwijl die maar 0,5% van het Vlaamse grondgebied uitmaken. In aantallen uitgedrukt gaat het om 11,2% van de archeologienota's en nota's. 1 op de 3 van deze projecten had ook zonder archeologische zone een archeologische verplichting

//
//

gekend, maar zowat 250 stuks zijn het rechtstreekse gevolg van een AZ (ca. 7,5% van de bekrachtigde documenten). Zelfs rekening houdend met de grotere ruimtelijke druk in de huidige vastgestelde archeologische zones (historische stadskernen), is het dus duidelijk dat deze een significante impact kunnen hebben. Daarom zal Onroerend Erfgoed ook in de toekomst voorzichtig blijven omgaan met de inzet van dit instrument, en daarbij focussen op gebieden waar het onderzoek van kleinere percelen noodzakelijk is om te komen tot kenniswinst die relevant is voor heel Vlaanderen. Bij de vaststelling van archeologische zones is het naast de wetenschappelijke relevantie even belangrijk rekening te houden met de juridische gevolgen ervan. Zo kan de strategie erin bestaan in eerste instantie de reeds gekende en deels onderzochte sites met wetenschappelijk potentieel die (op basis van de oppervlaktecriteria) dreigen uit te monden in (al dan niet geënceneerde) toevalsvondsten vast te stellen. Het is daarbij belangrijk ook de andere beheersinstrumenten, zoals bv. de bescherming van archeologische sites, steeds voor ogen te houden en de verschillende strategieën op elkaar af te stemmen.

10.2.6 Blijvend streven naar kwaliteitsvolle gegevens

Doorheen de ganse evaluatie blijkt dat kwaliteitsvolle gegevens essentieel zijn. Onroerend Erfgoed zal erkende archeologen blijvend informeren over en stimuleren voor degelijke data-invoer in het archeologieportaal (bv. correcte intekening opgravingszone/projectgebied, voorgestelde maatregelen, kostprijs, werkdagen, connectie tussen natuurlijk persoon en rechtspersoon bij het indienen, ...). Bijkomend doen we zelf redactie en kwaliteitscontrole op de data-invoer in het archeologieportaal waar dat mogelijk is. Dit vergt extra inzet van menskracht. Ook het ontbreken van gegevens over aantallen bouwvergunningen (nieuwbouw) per gemeente in Vlaanderen is problematisch. Deze informatie is essentieel om de connectie te maken tussen de ruimtelijke druk in Vlaanderen en het archeologisch traject, en hiaten op te sporen. Het agentschap zal verder uitzoeken of en hoe deze gegevens beschikbaar kunnen worden, en de verantwoordelijke instanties hierop wijzen.

10.3 AANBEVELINGEN

10.3.1 Inleiding

Naast de engagementen die het agentschap Onroerend Erfgoed neemt (zie 10.2) volgen ook een aantal aanbevelingen uit de evaluatie. Die situeren zich op 2 vlakken:

- aanbevelingen in functie van bijsturing van de regelgeving (R);
- aanbevelingen in functie van de volgende evaluatie (2018) (E).

De geformuleerde engagementen en de aanbevelingen staan uiteraard niet los van elkaar. Sommige aspecten vergen immers zowel een bijsturing van de regelgeving, als verdere analyse of evaluatie en een actie vanwege het agentschap. Het spreekt voor zich dat veel aanbevelingen met elkaar verbonden zijn en dus samen opgenomen moeten worden.

10.3.2 Streef naar stabiliteit in de regelgeving

Uit de ervaring van de afgelopen twee jaren blijkt dat nieuwe regelgeving of aanpassingen steeds leiden tot een gewenningsperiode en dat de betrokken actoren (initiatiefnemers, archeologen, vergunningverleners) op de duur door de bomen het bos niet meer zien. Daarom dringen we

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

erop aan om nieuwe wijzigingen aan de regelgeving voorlopig zoveel mogelijk te vermijden en het tempo ervan terug te schroeven. (R)

Indien er wijzigingen plaatsvinden (zie ook aanbeveling “effectievere regelgeving”) moet er voldoende tijd voorzien zijn tussen de goedkeuring daarvan en de inwerkingtreding. Enkel op die manier kunnen alle betrokkenen zich voldoende informeren en voorbereiden en verkleint de kans op aanpassingsproblemen. (R)

Niet voor elke problematiek is een wijziging aan het Onroerenderfgoeddecreet of -besluit nodig. Vaak kunnen een alternatieve administratieve praktijk (cf. in 2017 de beoordelingscriteria van de archeologienota’s) of meer flexibele oplossingen (cf. in 2017 de archeologienota met beperkte samenstelling via de CGP) een oplossing bieden. (R)

10.3.3 Ga voor een effectieve regelgeving

Het aantal stilzwijgende bekrachtigingen bij de erkende onroerenderfgoedgemeenten laat vermoeden dat de behandeltermijn voor meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem, archeologienota’s en nota’s voor hen problematisch is. Een verdere inperking van de behandelingstermijnen voor meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem, archeologienota’s en nota’s is dan ook niet aangewezen. Bij kortere termijnen groeit het risico op stilzwijgende bekrachtigingen, wat de daadkracht van de erkende gemeenten uitholt. (R)

Er is een oplossing nodig voor archeologisch onderzoek bij toelatingsplichtige handelingen aan beschermd erfgoed, zeker bij restauraties. Die komen nu te vaak terecht in een eerder omslachtige procedure, via advies bij of weigering van de toelating en een verloop van het archeologisch onderzoek via de procedure met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen. Met het oog op uniformiteit en transparantie voor de eigenaar is het aangewezen om meer afstemming te bereiken met het reguliere archeologische traject. (R)

Uit een kwalitatieve analyse van het proces evalueren, schorsen en intrekken van de erkenning van archeologen blijkt ook dat er zich een aantal knelpunten voordoen die een andere aanpak vergen en een aanpassing van de regelgeving (Onroerenderfgoedbesluit). Het proces toezicht op de erkenning van archeologen blijkt in praktijk niet efficiënt, noch effectief te werken terwijl er door de toekomstige decreetswijzigingen net meer nadruk op komt te liggen. Een aanpassing van deze procedures is wenselijk. De bedoeling is niet om meer of sneller erkenningen te kunnen schorsen of intrekken, maar wel om een evenwichtiger procedure te bekomen die ook effectief inzetbaar is en tot resultaten leidt (o.m. opvolgingsvoorwaarden afstemmen op erkenningsvoorwaarden, schorsing als voorwaardelijke erkenning i.p.v. tijdelijk activiteitsverbod, ...). (R)

10.3.4 Kies voor een evenwichtiger kosten-baten verhouding van de evaluatie

De inspanningen om een evaluatierapport van deze omvang te realiseren zijn erg groot. Bovendien blijkt dat veel tendensen zich gewoon doorzetten. We stellen voor om de meting van indicatoren continu te blijven doen, maar de frequentie van de rapportering terug te schroeven naar bv. driejaarlijks, of de omvang van de jaarlijkse rapportering te beperken, door bv. enkel te focussen op bepaalde aspecten (bv. evaluatie 2018 toespitsen op de aanvulling van gegevens over uitgestelde vooronderzoeken). (E)

//
//

10.3.5 Bepaal of gesignaleerde knelpunten inderdaad problematisch zijn

Het grote aandeel uitgestelde vooronderzoeken ligt niet in lijn van de bedoeling van de wetgeving en kan een negatieve impact hebben op de bouwplanning. Een onderzoek naar de redenen van het uitblijven van het uitgesteld vooronderzoek is aangewezen. Enkel op die manier kunnen we achterhalen of dit een problematische situatie is met een negatief effect op de erfgoedzorg of niet, en hoe hieraan verholpen kan of moet worden. (E)

In hoofdstuk 6 stellen we eveneens vast dat het aantal meldingen door metaaldetectoristen niet in verhouding staat tot het aantal erkende detectoristen. Een onderzoek naar de activiteit van de metaaldetectoristen lijkt dan ook nuttig om na te gaan waar de discrepantie tussen het aantal erkende metaaldetectoristen en het aantal meldingen van detectievondsten vandaan komt en of deze discrepantie problematisch is voor de archeologische erfgoedzorg. Het onderzoek kan tevens nagaan hoe de opvolging van erkende metaaldetectoristen efficiënter kan gebeuren en of het nodig is om naar analogie met erkende archeologen (die na vijf jaar inactiviteit hun erkenning automatisch verliezen) een beperking in te voeren op de duur van inactiviteit. Op die manier is duidelijk wie effectief actief is en van wie we meldingen kunnen verwachten, en wie niet (meer) actief is. (E)

Verschillende kernen komt de vraag aan bod of bepaalde fenomenen het gevolg zijn van een gebrek aan informatie over de archeologische regelgeving en procedures, dan wel of ze voortkomen uit een bewuste onwil om die toe te passen. Om hier duidelijkheid in te verkrijgen moet nagegaan worden in hoeverre verschillende sectoren (bv. architecten, vergunningverleners, vastgoedprofessionals, enz.) mee zijn met de regelgeving voor archeologie. (E)

//////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////