



Vereniging van
vrijwilligers in de
Archeologie



Secretariaat AWN
Ruiterakker 19
9407 BE Assen

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. H. Zijlstra
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

betreft **Evaluatie Wamz en Bamz en advies Raad voor Cultuur**
datum: 22 december 2011

Excellentie,

De Wamz heeft veel goeds gebracht voor behoud en bescherming van ons archeologisch erfgoed, we willen beginnen met dat te onderstrepen.

Het kan echter op een aantal punten beter en deze evaluatie willen wij benutten om die zaken onder uw aandacht te brengen. Onze reactie heeft betrekking op het RIGO-rapport 'Ruimte voor Archeologie' en het advies van de Raad voor Cultuur op uw verzoek in uw brief van 16 augustus 2011.

De AWN verenigt en ondersteunt vrijwilligers in de archeologie. AWN-leden zetten zich, op vrijwillige basis, in voor het beschermen en behouden van het archeologisch erfgoed in Nederland. Onze leden zijn amateurarcheologen, beroepsarcheologen en andere deskundigen en betrokkenen. Wij hebben alle belang bij goede regelingen voor de archeologische monumentenzorg,

Deze brief wordt mede geschreven namens de Federatie Instandhouding Monumenten (FIM). De FIM vertegenwoordigt de particuliere monumentenorganisaties in Nederland. De AWN is lid van deze federatie.

In deze reactie gaan wij in op:

- Inbedding archeologische monumentenzorg in ruimtelijke ordening
- Stimuleren van behoud in situ
- Public governance van erfgoed waarbij we ook de validatie (toepassing van archeologische kennis) betrekken
- Nadeelcompensatie
- Garanties voor kwaliteit
- De rol van vrijwilligers /amateurarcheologen.

Aan het einde van deze brief vatten we onze suggesties voor versterking van de archeologische monumentenzorg samen.

Inbedding archeologische monumentenzorg in ruimtelijke ordening

De archeologische monumentenzorg is gekoppeld aan ruimtelijke ordening. Dat heeft als groot voordeel dat er nu vroeg in het planstadium rekening wordt gehouden met archeologische waarden en dat die daardoor beter kunnen worden beschermd. We onderstrepen, evenals de Raad voor Cultuur, dat in de nieuwe omgevingswet die bescherming in stand moet worden gehouden.

Door deze koppeling is het gemeentelijk archeologiebeleid voor een groot deel bepalend voor de kwaliteit van de archeologische monumentenzorg. De Raad voor Cultuur constateert dat dat steeds beter geregeld wordt omdat veel gemeenten een eigen archeologiebeleid hebben (pag. 3 advies). Daar willen we toch wel een aantal kanttekeningen bij maken. Het is mooi dat 47% van de bij de evaluatie betrokken gemeenten beleid heeft. Het is echter nog altijd minder dan de helft en betreft alleen gemeenten die de vragenlijsten van het RIGO beantwoord hebben (pag. 7 e.v. RIGO). Hier is dus nog een hele weg te gaan, zoals ook het evaluatierapport constateert. Een groot deel van bestemmingplannen moet zich nog altijd baseren op andere bronnen over het bodemarchief. Wat ons echter het meeste zorgen baart, is dat er is geen zicht op de kwaliteit van dat gemeentelijk beleid. Dat biedt ook deze evaluatie niet. De kwaliteit van gemeentelijke archeologische verwachtingskaarten is zeer wisselend (pag. 83 RIGO). Er worden verschillende vrijstellingsgrenzen gehanteerd en een inhoudelijke onderbouwing ontbreekt in veel gevallen (zie ook RCE-rapport 'Vragen over Malta, Deel III Effecten van vrijstellingen voor archeologisch erfgoed').

Onze ervaring, als betrokken burgers, is helaas ook dat er naast prima voorbeelden ook gemeentelijk beleid is waarin niet onderbouwde vrijstellingsgrenzen worden gehanteerd of die zo weinig 'op maat' zijn dat nog steeds de kans groot is dat er zowel teveel als te weinig vooronderzoek plaats vindt. Een goede verwachtingskaart zou veel bureauonderzoek overbodig maken, zo wordt ook in het RIGO-rapport verondersteld. Goed gemeente beleid levert dan zowel kwaliteitswinst als efficiëntiewinst.

We onderschrijven dat gemeenten meer steun moeten krijgen bij hun archeologische taken. We pleiten er echter ook voor het gemeentelijk beleid minder vrijblijvend te maken. De 'kan' bepaling in artikel 38 Monumentenwet zou dan veranderd moeten worden in een verplichting. Daarbij zouden dan tevens, en dat is zeker zo belangrijk, duidelijke kwaliteitseisen moeten worden gesteld aan de gebruikte archeologische informatie en de onderbouwing van het beleid. Hierin zou de provinciaal archeoloog een rol kunnen hebben en burgers moeten daar terecht kunnen met signaleren over hiaten in het gemeentelijk beleid.

De constatering van de Raad dat publieke taken en opdrachtgeverschap goed zijn belegd (pag. 6 advies) onderschrijven we maar ten dele. Provincies en gemeenteraden maken ieder hun eigen structuurvisies. Provincies kunnen op basis van de Wro alleen reageren op gemeentelijke plannen indien provinciale belangen in het geding zijn. In de praktijk zien we dat provincies geen oordeel (kunnen) geven over gemeentelijk beleid, ook al is de onderbouwing nog zo gebrekkig. Wij zouden deze controle graag beter geregeld zien.

Voor een goed beeld van de kwaliteit van het gemeentelijke beleid zou er meer zicht moeten zijn op wat, door vrijstellingen, ongezien verloren gaat. Als AWN zouden wij bij een dergelijk onderzoek een rol kunnen spelen en wij zijn graag bereid die mogelijkheid nader te verkennen.

Stimuleren van behoud in situ

Hoewel behoud in situ een belangrijk doel is van 'Malta' kan dit niet worden geëvalueerd door onvoldoende informatie. RIGO schat dat na vooronderzoek zo'n 20 % behouden blijft. Een recent onderzoek van RAAP (Wie wat bewaart, die heeft wat, 2011) laat zien dat het percentage behoud in situ waarschijnlijk veel groter is. We weten het dus onvoldoende en dat vraagt betere registratie en onderzoek. De conclusie van de Raad dat het huidige wetgeving te veel behoud door opgraven stimuleert en het beleid op dat punt zou moeten worden bijgesteld is ons inziens dan ook voorbarig.

Een punt van zorg voor ons is dat het vervolg op behoud in situ onvoldoende geregeld is. Behoud in situ is meer dan niet opgraven. Er moeten ook garanties zijn voor behoud op de langere termijn. Ook hier laat de praktijk helaas zien waar het fout kan gaan. Na een besluit tot behoud in situ wordt er in de daarna verleende omgevingsvergunning niets geregeld om dat behoud veilig te stellen. En als het al wel geregeld is, is daar nauwelijks toezicht op.

Er vindt gelukkig reeds volop onderzoek plaats naar fysiek behoud in de bodem. Wat nog ontbreekt zijn betere waarborgen daarvoor. Dat dient ons inziens prioriteit te krijgen.

Dit klemt eens te meer omdat in de komende jaren een verschuiving is te verwachten in de aard van het archeologisch onderzoek. Van onderzoek in het kader van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zal het accent meer komen liggen op kleine binnenstedelijk bouwprojecten en de vraag hoe archeologische waarden zijn te combineren met agrarisch gebruik. Bij grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zijn planaanpassing of planologische bescherming beter te regelen dan bij kleine bouwprojecten, zoals ook het onderzoek van RAAP laat zien.

Behoud in situ in agrarische gebieden vraagt heel eigen oplossingen, zoals bijvoorbeeld 'archeologische reservaten' met afspraken over archeologievriendelijk gebruik van die gronden. Het vraagt ook een passende financiële regeling.

Wij willen dus veel meer aandacht voor de voorwaarden waaronder behoud in situ mogelijk is, met name op de langere termijn, waaronder ook duidelijkheid over de financiering.

Public governance van erfgoed en publieke betrokkenheid

De Raad stelt in haar advies reeds bij de inleiding dat gebruik van archeologische kennis (validatie) in zekere zin sturend zou moeten zijn voor creatie en retentie. Wij hebben vragen bij wat dat zou moeten inhouden. Voor een goed bouwwerk moeten alle drie die pijlers even sterk zijn. Goed onderzoek en goed beheer en behoud zijn de basis voor publieke betrokkenheid en maatschappelijk gebruik.

Publieke betrokkenheid is niet in de Wamz en Bamz geregeld en dus ook niet door het RIGO geëvalueerd. Volgens ons gebeurt er op dit vlak al veel meer dan nu in beeld is.

Maar ook op dit punt kan het zonder twijfel beter. We vinden echter dat die betrokkenheid niet volledig aan de ruimtelijke ordening moet worden opgehangen.

Daardoor komt het accent veel te beperkt te liggen op de bijdrage van archeologie aan ruimtelijke kwaliteit en culturele identiteit. Het maatschappelijk belang van archeologie is breder. Archeologie is ook een 'menswetenschap' die ons kennis geeft over ontwikkelingen van culturen en menselijk gedrag.

Mede daarom vinden we dat de omgang met archeologische waarden niet alleen bepaald moet worden door lokaal beleid en waar de lokale gemeenschap behoefte aan heeft. Dat debat moet veel breder gevoerd worden en ook hier vinden we dat aan gemeenten eisen moeten kunnen worden gesteld over hun omgang met archeologie.

We zijn er ook geen voorstander van de verantwoordelijkheid voor publieksbereik en publieke betrokkenheid te koppelen aan de 'verstoorder'. Een keuze voor - opgraven - of - behoud in situ in combinatie met publieke toepassing - is een oneigenlijke keuze. Na een opgraving is een publiekspresentatie even zo goed belangrijk en dan zouden de kosten voor de verstoorder dubbel zijn. Het organiseren van publieke betrokkenheid en het toegankelijk maken van archeologische kennis is een overheidstaak en vraagt een eigenstandig beleid.

Ook hierbij kan en wil de AWN een rol spelen.

Nadeelcompensatie

Het RIGO-rapport heeft als aanbeveling een compensatieregeling in het leven te roepen voor kleine verstoorders. De Raad voor Cultuur wil de nadeelcompensatie ombuigen naar een prikkel voor behoud in situ.

De Raad stelt dat er geen compensatie voor kleine verstoorders nodig is' omdat die financiële problemen veroorzaakt worden door het gemeentelijk beleid ten aanzien van de archeologische monumentenzorg (pag. 8 advies). Op diezelfde pagina staat 'De wet schrijft per slot van rekening niet voor dat archeologische waarden beschermd moeten worden, alleen dat er rekening mee moet worden gehouden'. Dit lijkt een aansporing om, als kosten voor een kleine verstoorder hoog zijn, die archeologische waarden dan vernietigd mogen worden. We hopen dat dat niet de bedoeling is. En dat lijkt ons ook niet de bedoeling van de wetgeving. Ook dat hopen we althans. De gemeentelijke afweging moet een afweging zijn tussen verschillende ruimtelijke belangen en een afweging of de kosten van archeologisch onderzoek opwegen tegen de te verwachten kennisbijdrage van dat onderzoek. Kosten voor de verstoorder op zich mogen niet bepalend zijn. Volgens een uitspraak van de Raad van State zijn bijvoorbeeld de te verwachten kosten van onderzoek geen argument om de omvang van een vrijstellingsgrens te onderbouwen. Juist omdat er een mogelijkheid is om een schadevergoeding bij de gemeente aan te vragen stelt de Raad van State zich op het standpunt dat het daarmee aannemelijk is dat de voor een verstoorder archeologische onderzoekslasten niet snel onredelijk worden (AB RvS: 200801932/1/R1).

Een van de argumenten van de Raad voor Cultuur voor het ombuigen van de regeling excessieve kosten is dat er van die regeling nauwelijks gebruik is gemaakt. Uit de RIGO-rapportage blijkt dat dat waarschijnlijk komt door de beperkte bekendheid van die regeling en de vele barrières (pag. 51 RIGO).

Prima als er een stimuleringsregeling komt voor goed opdrachtgeverschap, inspirerend ontwerpen en onderzoek en ontwikkeling als onderdeel van maatschappelijke innovatie (pag. 14 advies). Maar dat zien we dan graag naast behoud van een compensatieregeling. We wijzen er hierbij nogmaals op dat in de toekomst een belangrijk deel van de 'archeologische bedreigingen' zal plaatsvinden bij 'kleine

verstoorders' en in agrarische gebieden. We vrezen dat zonder regelingen hiervoor de keuze niet is - behoud in situ of behoud door opgraven - maar - opgraven of het verloren laten gaan van die waarden-.

We ondersteunen dan ook de suggesties van het RIGO dat er bij nadeelcompensatie meer rekening zou moeten worden gehouden met type verstoring en draagkracht verstoorder (pag. 56 RIGO).

Garanties voor kwaliteit

Een bestel waarbij maatschappelijke belangen via een markt zijn geregeld vraagt een goed systeem van kwaliteitsborging. Het bij de invoering van de Wamz beoogde kwaliteitssysteem is slechts gedeeltelijk tot stand gekomen. Het beroepsregister en een certificeringssysteem zijn gestrand. De Raad voor Cultuur gaat in haar advies alleen in op wenselijkheid van een beroepsregister en laat de vraag naar een certificeringssysteem helemaal liggen.

De Raad is geen voorstander van een beroepsregister, met als argument dat er geen kritische incidenten gerapporteerd zijn. Daarbij willen we aantekenen dat er ook geen beroepsprocedures en geen klachtenregelingen zijn. Uit eigen ervaring weten we dat je met vragen en signalen over archeologische beroepsbeoefenaren of organisaties nergens terecht kunt. De erfgoedinspectie kijkt alleen naar procedures en de RCE bewaakt alleen de (inter)nationale belangen.

De Raad stelt bovendien dat de kwaliteit van archeologisch onderzoek voldoende geborgd zou zijn door de toetsing door de RCE bij het toekennen van een opgravingsbevoegdheid.

Als kanttekeningen daarbij dat toetsing voor de RCE, alleen plaatsvindt bij het aanvragen van een opgravingsvergunning. Er is geen 'hertoetsing' en toezicht door de Erfgoedinspectie is slechts zeer beperkt. Een nog veel groter tekort in dit systeem is dat adviesbureaus, het uitvoeren van bureauonderzoek en het opstellen archeologische waarden- en beleidskaarten hier buiten vallen. Daar is geen kwaliteitscontrole voor en ook daar zitten grote risico's.

Marktwerking en een eventuele gang naar de rechter bieden onvoldoende waarborgen omdat dat 'achteraf' is en archeologische waarden dan al verloren kunnen zijn. We pleiten dan ook voor in elk geval systeem van certificering. Al was het maar omdat het organisaties dwingt hun kwaliteitsborging intern goed te regelen en het houvast biedt aan opdrachtgevers.

Een beroepsregister vinden wij eveneens van belang, als informatie voor opdrachtgevers. Het geeft zicht op specialisaties en specificaties, zoals in veel beroepsgroepen gebruikelijk is.

Dat is geen belemmering voor 'vertrouwen van professionals en een betrokkenheidsstrategie'(pag. 10 advies). In tegendeel, het legt er volgens ons juist de basis voor.

Ten aanzien van het voorstel van de Raad voor onderzoek naar mogelijke concurrentievervalsing tussen markt en overheid (pag. 11 advies) willen we graag opmerken dat een markt geen doel op zich moet zijn maar een middel om de doelstellingen van de wet zo goed en zo efficiënt mogelijk te realiseren. Daar moet bij een dergelijk onderzoek dan ook naar gekeken worden. De RIGO-rapportage geeft aanwijzingen dat in gemeenten met een eigen archeologische dienst de bescherming van archeologische waarden beter geregeld is (pag. 71 RIGO). Dat soort effecten moeten ook worden meegewogen.

De rol van vrijwilligers /amateurarcheologen

Het RIGO-rapport geeft aandacht aan de rol van amateurarcheologen (pag. 94 e.v.).

Amateurarcheologen leveren bijdragen aan de kennis over ons archeologisch erfgoed door de inbreng van lokale kennis en spelen een rol bij publieksbereik en het creëren van draagvlak. Zoals we in onze reactie hebben aangegeven kunnen we mede een rol spelen in onderzoek naar de kwaliteit van de archeologische momentenzorg,

Die verschillende rollen komen onder druk te staan omdat deelname aan archeologisch onderzoek, als basis voor die andere rollen, minder goed mogelijk is. Juist omdat aan publieke betrokkenheid steeds meer belang wordt gehecht zou die posities van vrijwilligers beter in het bestel verankerd moeten worden. We pleiten voor structurele ondersteuning en facilitering van vrijwilligersorganisaties om die rollen blijvend te kunnen vervullen.

Samenvattend geven wij als suggesties voor versterking van de archeologische monumentenzorg:

- Er moet beter zicht komen op de kwaliteit van het gemeentelijk beleid. Dat beleid moet minder vrijblijvend zijn door aanpassing van art. 38 Monumentenwet en toezicht op de kwaliteit van dat beleid.

- Voor zicht op de gevolgen van gemeentelijk beleid is verder onderzoek wenselijk naar wat door vrijstellingenbeleid mogelijk ongezien verloren gaat.
- Het stimuleren van behoud in situ op zich is onvoldoende. Er moet veel meer aandacht zijn voor de voorwaarden waaronder behoud in situ ook op de lange termijn mogelijk is en hoe dat gefinancierd wordt.
- De omgang met archeologische waarden dient niet alleen gekoppeld te zijn aan de gebruiksmogelijkheden bij ruimtelijke ordening en de bijdragen aan culturele identiteit voor dat gebied. Het debat moet veel breder worden gevoerd en daarbij moeten eisen kunnen worden gesteld aan een gemeente over hun omgang met archeologie.
- Het organiseren van publieke betrokkenheid en het toegankelijk maken van archeologische kennis is een overheidstaak en vraagt een eigenstandig beleid.
- Er dient een nadeelcompensatie in stand te blijven, afgestemd op het type verstoring en de draagkracht van de verstoorder. Het principe van 'de verstoorder betaalt', blijft daarbij in stand. Voorkomen moet worden dat disproportionele kosten voor de verstoorder bepalend worden voor behoud dan wel vernietiging.
- Voor waarborging van kwaliteit en als houvast en informatie voor opdrachtgevers is tenminste een certificeringssysteem nodig en bij voorkeur ook een beroepsregister.
- De positie van vrijwilligers/ amateurarcheologen moet beter in het bestel verankerd worden en om ook in de toekomst een rol te kunnen blijven spelen dienen vrijwilligersorganisaties structureel ondersteund en gefaciliteerd te worden.

We zien uw antwoord graag tegemoet.

Hoogachtend,

Namens de AWN

Namens de FIM

Tonnie van de Rijdt - van de Ven
voorzitter

Karel Loeff
secretaris