

Vergaderjaar 2011–2012

33 053

Evaluatie Wet archeologische monumentenzorg (Wamz)

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2012

In deze brief geef ik u mijn reactie op het rapport «Ruimte voor Archeologie», dat ik u in oktober 2011 toegestuurd heb (Kamerstuk II 2011–2012, 33 053, nr. 1). Dit rapport bevat de evaluatie van de effectiviteit van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz) en het Besluit archeologische monumentenzorg (Bamz). Beide zijn in september 2007 in werking getreden.¹

Allereerst geef ik, zoals gevraagd bij Tweede Kamerbrief van 15 december 2011, een kort overzicht van de ontwikkelingen die de archeologie hebben gekenmerkt. Daarna reageer ik op het onderzoeksrapport en doe ik een aantal verbetervoorstellen. Hierbij betrek ik het advies van de Raad voor Cultuur op de evaluatie. Verder zal ik kort ingaan op enkele toezeggingen en de motie Snijder-Hazelhoff/Koopmans (Kamerstuk II 2010/2011, 32 500 XIII, nr. 86) die in deze evaluatie zijn meegenomen. Tenslotte sta ik stil bij de plek van archeologie in de nieuwe omgevingswet.

1. Ontwikkeling archeologie

Ik wil benadrukken dat het jarenlange voortraject van de Wamz, vanaf de ondertekening van het Verdrag van Malta in 1992 tot aan de implementatie in 2007, een niet te onderschatten impact heeft gehad op de archeologie in Nederland. Dat is vooral op het terrein van integratie van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincie en gemeenten². Van oudsher was de verantwoordelijkheid voor het archeologisch erfgoed een taak voor de rijksoverheid, met uitzondering van een aantal grote steden met historische stadskernen. Hier trad echter een verschuiving in op. In de wetenschap dat de archeologiewetgeving aanstaande was, betrokken de provincies namelijk het archeologisch belang in hun ruimtelijke beleid. Op deze manier waren zij weer kaderstellend voor de gemeentelijke bestem-

¹ Artikel IVa van de Wamz schrijft voor dat de wet binnen vier jaar na inwerkingtreding dient te worden geëvalueerd.

² Bij de implementatie van het verdrag is ervoor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande wettelijke instrumentarium, zodat nieuwe sectorale regels konden worden vermeden. De aansluiting van het archeologisch stelsel op de Wet ruimtelijke ordening houdt vanzelfsprekend in dat veel beslissingen worden genomen op decentraal niveau.

mingsplannen. Zij stelden provinciaal archeologen aan die toezicht hielden op dat proces. Gemeenten op hun beurt zagen er het nut en de noodzaak van in om vooraan in het ruimtelijk ontwikkelingsproces de archeologische waarden mee te wegen in de besluitvorming. Het aantal gemeenten met een eigen gemeentelijke archeoloog groeide gestaag. De toetsing van provincies op archeologie in bestemmingsplannen en de introductie van de privatisering van het opgravingbedrijf, zorgden er rond de eeuwwisseling voor dat ook andere gemeenten zonder eigen archeoloog hun verantwoordelijkheid namen op het gebied van archeologie, als opdrachtgever of bewaker van archeologische kwaliteit.

Het principe om vroeg in het ruimtelijk proces rekening te houden met het archeologisch aspect werd geleidelijk gangbaar. Het effect sprak voor zich: waar dit principe gehanteerd werd, kwam men bij ruimtelijke ontwikkelingen minder voor verrassingen te staan. Terreinen konden met kleine planaanpassingen behouden blijven en zo nodig werden middelen en tijd voor archeologisch (voor)onderzoek van te voren gereserveerd. Er kwam ruimte om archeologie niet als hindernis, maar als een meerwaarde te gaan zien. Tezamen met het Belvédère beleid heeft dat de weg gebaand voor de Modernisering van de Monumentenzorg.

2. Evaluatieonderzoek

De bovenbeschreven ontwikkelingen van de archeologiewetgeving werden in september 2007 bezegeld toen de Wamz en de Bamz in werking traden. Hierbij werd de toezegging gedaan deze binnen 4 jaar te evalueren. In de eerste helft van 2011 heeft daarom een evaluatieonderzoek plaatsgevonden met de volgende hoofdvraag:

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

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in vier thema's die de basis vormen van het vernieuwde archeologische bestel: De ruimtelijke ordening met preventie als oogmerk, de financiële kaders, de liberalisering van de archeologische bedrijfstak inclusief het bijbehorend kwaliteitssysteem en de kennisinfrastructuur.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door RIGO Research en Advies BV in de eerste helft van 2011. Een begeleidingscommissie waarin OCW inclusief de Erfgoedinspectie (EGI), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het College van Deskundigen in de Archeologie (CCvD) waren vertegenwoordigd, heeft het onderzoek begeleid. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van literatuuronderzoek, interviews en een internetenquête onder de professionals in de archeologie. Bovendien heeft RIGO twee veldbijeenkomsten voor de sector georganiseerd. In de eerste bijeenkomst stonden de verwachtingen van de evaluatie centraal en in de tweede bijeenkomst werd ingegaan op de onderzoeksresultaten.

3. Conclusie en verbetervoorstellen

Het doel van de wet is behoud van archeologisch erfgoed, waarbij behoud in situ (in de bodem) de voorkeur geniet boven opgraven (ex-situ), zodat ook toekomstige generaties dit bodemarchief in zijn oorspronkelijke vorm kunnen raadplegen om nieuwe vragen over het verleden en haar culturele identiteit te beantwoorden. Ik onderschrijf de conclusie dat op basis van de huidige wetgeving een betere bescherming van de archeologische

waarden, ons bodemarchief, mogelijk is gebleken. Dit resultaat is vooral te danken aan het feit dat in de ruimtelijke ordening steeds meer rekening wordt gehouden met archeologie, hetgeen leidt tot meer behoud van archeologische waarden in de grond en boven de grond. Daarnaast is het ook mogelijk gebleken invulling te geven aan behoud in situ. Deze doelstelling wordt voor een deel gerealiseerd door de financiële prikkel die uitgaat van het «verstoorder-betaalt» principe¹. De verstoorder zal de kosten van een opgraving willen vermijden. Net zoals de Raad voor Cultuur, constateer ik dat er sinds de totstandkoming (1992) van het Verdrag van Malta en de inwerkingtreding van de Wamz, veel goeds tot stand is gebracht. Deze positieve resultaten ondersteunen mijn beleid om na het ondertekenen van het Verdrag van Malta de ingeslagen weg te vervolgen.

De huidige evaluatie is een momentopname van de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkeling van de Wet en biedt de mogelijkheid om op een aantal vlakken de uitwerking bij te sturen. Hieronder ga ik kort in op de belangrijkste conclusies en verbeterpunten per themaveld.

3a. Archeologie in de ruimtelijke ordening

De implementatie van de archeologische monumentenzorg is goed verlopen maar nog niet afgerond. Het percentage behoud-in-situ bewaarde terreinen wordt door RIGO geschat op 20%². Ruim 47% van alle gemeenten heeft archeologiebeleid vastgesteld en er is sprake van een jaarlijkse toename. In de afgelopen jaren is binnen de archeologie veel vooruitgang geboekt als het gaat om kennis van de aan- of afwezigheid van archeologische waarden. Echter, uit de evaluatie blijkt dat deze kenniswinst nog onvoldoende rendeert doordat gemeenten archeologiebeleid vooral in bestemmingsplannen verankeren en niet in de meer dynamische waardekaarten. Door het verwerken van de archeologische kenniswinst in de waardekaarten kunnen gemeenten beter rekening houden met de belangen van de archeologie én die van de verstoorder. Dit leidt vervolgens tot afname van archeologisch (voor)onderzoek en daarmee een afname van de uitgaven voor archeologie. Daarnaast is duidelijk geworden dat gemeenten niet altijd even bewust invulling geven aan hun verantwoordelijkheden en de ruimte die de wet biedt, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van passende vrijstellingsnormen.

Voorstel: Nieuwe archeologische kenniskaart

Ik geef de Rijksdienst Cultureel voor het Erfgoed (RCE) de opdracht een nieuwe archeologische kenniskaart van Nederland te maken. Nieuwe inzichten uit archeologisch onderzoek en (historisch)landgebruik zullen leiden tot een nauwkeuriger verwachting waar sporen van menselijke bewoning wel en niet kunnen worden aangetroffen. Maar ook wordt inzichtelijk gemaakt wat gezien het landschap en de te verwachten resten de meest geschikte methoden en technieken zijn voor archeologisch onderzoek in een bepaalde regio. RCE zal bij het maken van deze nieuwe kaart nauw samenwerken met de archeologische advies- en opgravingbedrijven, provincies, gemeenten, maar ook met andere belanghebbenden zoals LTO Nederland³. Mijn verwachting is dat deze nieuwe kenniskaart voor zowel verstoorders als gemeenten een bruikbaar instrument is. Voor gemeenten biedt deze nieuwe kenniskaart een helder uitgangspunt in haar belangenafweging en is het een aanvulling op de gemeentelijke waardekaarten. Maar ook voor de verstoorders wordt op transparante wijze duidelijk wat zij in bepaalde gebieden gehouden zijn wel of niet te doen.

¹ Een belangrijk uitgangspunt van het Verdrag, artikel 6, is «de verstoorder betaalt». Dit uitgangspunt komt voort uit het principe dat het archeologisch erfgoed aan allen toebehoort. Dientengevolge moeten de kosten van archeologisch onderzoek niet worden verhaald op degenen aan wie het archeologisch erfgoed wordt ontnomen, maar op hen die initiatief nemen tot uitvoering van het project dat tot vernietiging van het bodemarchief kan leiden.

² Uit recent onderzoek van het archeologische onderzoeksbedrijf RAAP «wie wat bewaart die heeft wat», blijkt dat van alle door RAAP behoudenswaardige geachte archeologische vindplaatsen, waarvoor een positief selectieadvies is geformuleerd, er 38,2% in situ wordt bewaard. Anders gezegd in 38,2% van de gevallen is afgezien van een archeologische opgraving. Dat is bijna het dubbele van de 20% behoud in situ zoals die in de evaluatie naar voren is gekomen.

RAAP is marktleider op het terrein van (voor)onderzoek en heeft alle RAAP-rapporten tussen 1 september 2007 en 1 mei 2011, in totaal 2000 stuks, geanalyseerd.

³ Op dit moment wordt op initiatief van LTO-Nederland een pilot voorbereid om landbouwgronden waarbij de grond mogelijk reeds verstoord is uit te kunnen zonderen van archeologische verplichtingen en de hiermee gepaard gaande kosten.

Voorstel: Archeologie voor gemeenten

Ik start het project «Archeologie voor gemeenten» met als doel het vergroten van de gemeentelijke kennis met betrekking tot de afweging van het archeologisch belang binnen het ruimtelijk domein. Kennis en expertise op dit terrein zal worden verzameld en op passende wijze aan gemeenten worden aangeboden. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het beschikbaar stellen van voorbeelden van goede beleidsplannen en waardekaarten. Zo kunnen gemeenten kennis nemen van de werkwijze van andere gemeenten, ook waar het gaat om de wijze waarop zij invulling geven aan de hen toegemeten beleidsruimte. Goede communicatie met burgers en het maatschappelijk veld bevordert het begrip voor de archeologie en ook hier kan kennisuitwisseling een rol spelen.

3b. Financiële kaders

Uit de evaluatie blijkt dat door het principe «de verstoorder betaalt» de financiering voor archeologisch onderzoek op effectieve wijze is geregeld: er komen voldoende middelen beschikbaar voor het uitvoeren van het benodigde archeologisch onderzoek. Ook blijkt dat de «verstoorders» de logica en de wenselijkheid van het principe erkennen. De wijze waarop de kostentoedeling nu georganiseerd is, leidt echter tot onduidelijkheid bij zowel de verstoorder (vanwege onbekendheid met en onzekerheid over kostentoedeling) als gemeenten (niet altijd bewust van eigen financiële verantwoordelijkheid ten aanzien van archeologische besluitvorming). Ik ben het eens met de Raad voor Cultuur waar deze stelt dat de financiële problemen die kleine verstoorders ondervinden, gedeeltes ondervangen kunnen worden door het gemeentelijk beleid ten aanzien van de archeologische monumentenzorg. Gemeenten hebben de keuze om al dan niet te besluiten bepaalde groepen kleine verstoorders te ontzien of financieel te compenseren. Het is aan de gemeente om de bestuurlijke afweging te maken tussen erfgoedbehoud en andere belangen. Hier ligt de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente ten opzichte van de verstoorders.

Voorstel: Beëindiging achtervangpositie van het Rijk

Ik laat het «verstoorder-betaalt» principe in stand evenals de wettelijke bepalingen omtrent schadevergoedingen¹ maar beëindig het beleid van het Rijk ten aanzien van de excessieve kosten. Dit past bij een heldere rolverdeling tussen rijk, gemeente en provincie. De excessieve kostenregeling was een onderdeel van de overgangssituatie van voor de invoering van de Wamz. Door middel van inbedding van de archeologie in de ruimtelijke ordening zijn gemeenten voorbereid op archeologische vondsten en is het vangnet van de rijksoverheid niet meer noodzakelijk.

De gemeenten zijn zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk voor de keuzes die zij maken ten aanzien van erfgoedbehoud en andere belangen. Gemeenten ontvangen daarvoor sinds 2007 structureel € 6,35 miljoen bestuurslastenvergoeding en vanaf 2008 structureel € 1,25 miljoen extra tegemoetkoming excessieve kosten in het Gemeentefonds als gevolg van het toenmalig bestuursakkoord «Samen aan de slag»². Vanaf 2007 tot heden is er daarnaast jaarlijks een uitkeringsplafond vastgesteld met FES-middelen voor het toekennen van specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten ter bestrijding van excessieve kosten als gevolg van archeologisch onderzoek. Over deze periode is er vanuit de Rijksregeling excessieve kosten voor een totaalbedrag van rond de € 4,3 miljoen, 6 maal uitgekeerd aan gemeenten. In 3 van de 6 uitkeringen was de gemeente/provincie tevens verstoorder en is er in totaal € 3,8 mln. uitgekeerd. De andere 3 uitkeringen betroffen aanvragen

¹ De wet beoogt een aansprakelijkheid in drieën als het gaat om excessieve kosten: *Eerste aansprakelijkheid*. Degene die de bodemverstorende activiteit wenst te ondernemen is ook financieel verantwoordelijk voor de schade die mogelijk toegebracht wordt aan het archeologische erfgoed. (De verstoorder betaalt). *Tweede aansprakelijkheid*. De financiële gevolgen kunnen onder omstandigheden echter onevenredig zijn. In dat (in beginsel dus bijzondere) geval bestaat er voor het bestuursorgaan dat de verplichting heeft opgelegd, aanleiding om de betrokkene financieel tegemoet te komen (artikel 4.2 Wabo; artikel 26 Ontgrondingenwet). *Derde aansprakelijkheid*. Het kan echter voorkomen, dat de kosten van een opgraving niet alleen onevenredig zijn voor de initiatiefnemer, maar ook voor het bestuursorgaan dat de opgraving noodzakelijk heeft geoordeeld en als verplichting heeft opgelegd. In die situatie kan er aanleiding zijn voor het rijk om lagere overheden financieel tegemoet te komen door het verstrekken van een specifieke uitkering (artikel 34a Mw88).

² Bestuursakkoord Rijk-VNG «Samen aan de Slag», 4-6-2007.

via particuliere verstoorders voor in totaal € 0,5 miljoen. Voor dit jaar is het plafond vastgesteld op € 0,25 miljoen. Met deze bijdragen zijn de beschikbare middelen uitgeput.

3c. Bedrijfstak en kwaliteitsregulering

De archeologische bedrijfstak is de afgelopen jaren gegroeid. In 2004 werd de totale werkgelegenheid in de private archeologiebranche geraamd op 584 fte (ca 648 personen). Inmiddels telt Nederland ruim 1100 professionals in de archeologie¹. In dit kader noem ik ook de landelijke vereniging voor vrijwilligers in de archeologie (AWN), die onlangs met een aantal opgravingsbedrijven een samenwerkingsovereenkomst heeft afgesloten met het doel bij te kunnen dragen aan professionele opgravingen. Dit zijn positieve ontwikkelingen binnen de bedrijfstak.

Een ander positief punt is het feit dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat de archeologische sector zelf zoveel mogelijk verantwoordelijkheid wil dragen voor de borging van de kwaliteit van archeologisch onderzoek. Uit de evaluatie en onderzoek van de EGI (rapport Kwaliteit een Zorg, juli 2011) blijkt echter ook dat de zelfregulering² die de kwaliteitszorg moet waarborgen maar beperkt van de grond is gekomen. Dit belemmert de mogelijkheden van de overheid de kwaliteit van archeologisch onderzoek te bewaken. De Erfgoedinspectie is ingericht om systeemtoezicht toe te passen. Zij is niet toegerust op auditing en systematische toetsing van vergunninghouders, zoals certificerende instellingen doen. Daar komt bij dat de huidige opgravingsvergunningen voor vier jaar verleend zijn, maar dat de volgende vergunningen (per 2013) voor onbepaalde tijd verstrekt worden, zoals toegezegd aan de sector (kamerstuk II 2008/2009, 2009D39944). Dit betekent dat daarna een systematische hertoetsing op de kwaliteit van de vergunninghouders niet meer zal plaatsvinden.

Om alsnog een systeem van zelfregulerende kwaliteitszorg te realiseren, wordt in het evaluatierapport aanbevolen om de voorgenomen vormen van interne kwaliteitszorg alsnog en minder vrijblijvend door te voeren. Ik kan mij vinden in deze aanbeveling. De archeologische sector is niet alleen het best in staat om de kwaliteitscriteria op te stellen, maar heeft er ook baat bij betrokken te zijn bij de verdere ontwikkeling van de wijze waarop zij moet gaan werken. Bovendien is het ook in het belang van de opgravingsmarkt zelf om de opdrachtgevers voldoende kwaliteitswaarborgen te kunnen bieden.

Voorstel: Certificering

Ik overweeg om bij de volgende vergunningverlening in 2013 een verplichting tot certificering op te nemen. Ik onderzoek dit jaar nog de juridische mogelijkheden van een dergelijke verplichting. Ik wil samen met het College van Deskundigen in de Archeologie (CCvD³) van de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) verkennen hoe dit certificeringssysteem eruit zou kunnen zien. Aan wat de opgravingsmarkt als systeem initieert en realiseert, wil ik een verplichtend karakter geven, teneinde daaraan een generieke binding voor alle aanbieders op de opgravingsmarkt te geven. Een vergelijkbare aanpak is met succes toegepast in de sectoren milieu, arbeidsveiligheid en bouw. Om ruimte te geven aan de opgravingsmarkt en succes te realiseren ben ik bereid om op termijn de opgravingsvergunning af te schaffen, mits de opgravingsmarkt zelf tot een sluitend kwaliteitsstelsel kan komen.

¹ *Professionals in de archeologie*: 550 particuliere opgravingsbedrijven, 195 als zelfstandig adviseur of adviesbureau, 327 bij overheden, 44 universitair dienstverband.

² Op dit moment wordt de kwaliteit geborgd door de toetreding tot de markt te reguleren via de wettelijke verplichte opgravingsvergunning en de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). Het eveneens voorziene beroepsregister is niet van de grond gekomen vanwege verschil van meningen in het archeologische veld, maar ook de vrijwillige certificering is niet tot stand gekomen door het ontbreken van een financiële prikkel. De opgravingsvergunning wordt nu kosteloos door het Rijk verstrekt. Voor bedrijven heeft een certificaat daardoor geen meerwaarde.

³ Het CCvD Archeologie draagt zorg voor ontwikkelen en actueel houden van de kwaliteitsnormen voor bedrijfsleven en overheid en is verbonden aan de SIKB.

3d. Archeologische infrastructuur

De Rijksoverheid heeft mede tot taak te zorgen voor een betrouwbaar en goed toegankelijk informatiesysteem. Zo kunnen gebruikers van de bodem van tevoren weten waar en in welke mate waardevolle archeologische overblijfselen in de grond aanwezig zijn en daar ook rekening mee kunnen houden. In de afgelopen vier jaar is de archeologische infrastructuur versterkt, onder meer voor wat betreft de gegevensregistratie, de depots, de wetenschappelijke verwerking en het publieksbereik. Zo bevat het Centraal Archeologisch Informatiesysteem (ARCHIS¹) anno 2011 gegevens van ongeveer 80 000 vondstmeldingen en 13 000 terreinen van archeologische waarde, waaronder 1400 rijksmonumenten. Maar, onverlet het feit dat de infrastructuur versterkt is, ligt juist hier de opgave voor de toekomst, aldus het evaluatierapport.

Er moeten gegevens verzameld worden over het behoud in-situ, er moet meer aandacht komen voor beheer en onderhoud van het in-situ bewaarde bodemarchief, de positie van de maritieme archeologie verdient verduidelijking in het archeologische bestel en als laatste is het van belang de archeologische kennis goed te ontsluiten voor wetenschap en publiek.

Ik wil de archeologische infrastructuur verder versterken en dat doe ik aan de hand van de volgende vier voorstellen.

Voorstel: In situ

Ik laat de RCE kwantitatieve gegevens verzamelen over behoud in situ of ex situ. De Raad voor Cultuur stelt terecht dat op dit moment niet goed meetbaar is in hoeveel van de selectiebesluiten² gekozen wordt voor behoud in situ of juist ex situ. Omdat behoud in situ één van de hoofddoelstellingen van de Wet is, is het zichtbaar maken van het aantal een taak voor de Rijksoverheid. Ik wil daarom met de gebruikers afspraken maken om de selectiebesluiten op te nemen in ARCHIS. Zo wordt naast het melden van archeologisch (voor)onderzoek ook inzichtelijk of het leidt tot behoud in situ of ex situ. Deze gegevens zullen in de volgende Erfgoedbalans gepubliceerd worden.

Voorstel: Top-sites

Ik geef de RCE de opdracht het programma «Top-sites» op te starten om kennis te genereren over duurzaam behoud en beheer van het bodemarchief in die gevallen waarin gekozen is voor behoud in situ en die onderhevig zijn aan erosie. Uit de evaluatie blijkt dat er op dit punt weinig kennis voorhanden is en dat nu archeologisch erfgoed ongezien verloren gaat zonder dat er sprake is van een ruimtelijke ordeningsopgave. De RCE zal samen met de grondeigenaren voor een klein aantal bijzondere rijksbeschermden archeologische monumenten, de «Top sites», maatregelen³ nemen. Enerzijds kan met deze maatregelen voorkomen worden dat de archeologische waarden van een aantal rijksbeschermden monumenten ongezien verloren gaan, anderzijds vormen deze maatregelen het uitgangspunt voor meer fundamenteel onderzoek naar sluipende degradatie en bijpassende maatregelen ter voorkoming hiervan. De kennis die hieruit voortvloeit, zal gedeeld worden met gemeenten. De RCE zal naast het onderzoek naar passende maatregelen, de Top-sites bewust onder de aandacht van het publiek te brengen.

¹ Archis is hét gemeenschappelijke informatiesysteem voor het archeologisch veld. Gegevens van de vindplaatsen, de vondsten en de archeologische monumenten zijn aangeleverd door verschillende partners en de archeologische professional kan de informatie raadplegen.

² Het archeologisch onderzoek bestaat uit verschillende fases en beslismomenten: bureauonderzoek, inventariserend veldonderzoek, opgraving, Fysiek beschermen (in-situ). Na elke fase neemt de gemeente als bevoegd gezag een selectiebesluit om al dan niet vervolgonderzoek te laten uitvoeren.

³ Maatregelen voor duurzaam behoud zijn bijvoorbeeld aanpassing van het grondwaterpeil of door het bodemarchief te ontzien door teeltaanpassingen en op de archeologie afgestemde bodembewerkingstechnieken.

Voorstel: Maritieme archeologie¹

De onderzoekers van Rigo hebben beperkt aandacht besteed aan de maritieme archeologische monumentenzorg. Wel hebben zij geconstateerd dat er op het terrein van de maritieme archeologie veel onduidelijkheid is. Mede naar aanleiding hiervan heeft de RCE in de herfst van 2011 aanvullend onderzoek gedaan naar de aard van deze onduidelijkheid. De belangrijkste conclusies zijn dat relevante partijen (met name gemeenten, provincies, waterbeherende instanties) zich niet altijd verantwoordelijk voelen voor de maritieme archeologie en veelal over te weinig kennis en informatie beschikken om rekening te kunnen houden met de belangen ervan. Daarom zal binnen de verbetervoorstellen specifieke aandacht aan maritieme archeologie worden besteed. De RCE zal dit oppakken door middel van het Programma Maritiem, waarin – in samenwerking met o.a. de markt, universiteiten en amateurarcheologen – een extra stimulans wordt geven aan onderzoek, beheer en het uitdragen van kennis over het maritieme erfgoed. Deze extra inspanning sluit aan bij de prioriteit «Eigenheid en Veiligheid: zee, kust en rivieren» uit de Beleidsvisie Kiezen voor karakter (aangeboden aan de Tweede Kamer, 15 juni 2011: 32 156-29).

Voorstel: Oogst van Malta

Ik zet in op de creatie en validatie² van archeologische informatie zoals de Raad voor Cultuur dat verwoord heeft in zijn advies. Daarom zal ik een onderzoeksprogramma opzetten naar het voorbeeld van «Oogst van Malta»³ dat in 2009 is afgerond. Doel van dit programma is het opzetten van archeologische overzichtsstudies, waarbij ook standaardrapportages worden opgewerkt tot syntheses die leiden tot kennisvermeerdering van ons verleden. Daarbij zal ook worden verkend of in incidentele gevallen, bij belangrijke opgravingen, meer kennis kan worden gegenereerd dan de reguliere archeologische standaardrapportages doorgaans bieden. De kennis die dit programma oplevert, wordt verwerkt in de archeologische kenniskaart van Nederland. Tijdens en na afloop van het programma zullen de resultaten gepresenteerd worden aan het publiek. Het programma wordt uitgevoerd in samenwerking met andere partijen zoals universiteiten, archeologische bedrijven en andere overheden.

¹ Met maritieme archeologie wordt bedoeld de rol van water als verbindingsmiddel tussen individuen, landen, volkeren en culturen in het verleden. Dit zijn niet alleen gezonken schepen, maar ook havens, werven en hellingen, verdrinken dorpen en landschappen en prehistorisch landschap van de Noordzee.

² In haar advies benoemt de Raad voor Cultuur dat een integrale omgang met het bodemarchief invulling krijgt via de begrippen Creatie, Retentie en Validatie. *Creatie*: genereren van gegevens en kennis door professionals t.b.v. publieke besluitvorming over beheer en onderhoud of academische kennisvermeerdering t.a.v. geschiedenis. *Retentie*: Beheer en onderhoud van materialen, gegevens en kennis in situ (bijv. musea, depots). *Validatie*: Maatschappelijk gebruik of toepassing van kennis door bijv. bewoners, ontwerpers en amateurs.

³ «Oogst van Malta» is een onderzoeksprogramma van NWO dat in 2009 is afgerond. Het programma diende ertoe archeologische overzichtsstudies op te zetten waarbij standaardrapportages worden verwerkt in een synthese. Op deze manier ontstaat kennisvermeerdering over ons verleden.

3e. Financiële dekking

De dekking van de voorstellen op de «*terreinen archeologie in de ruimtelijke ordening*», «*bedrijfstak en kwaliteitsregulering*» en «*archeologische infrastructuur*» worden opgevangen binnen de bestaande budgetten voor cultureel erfgoed. In 2012 is 3,2 miljoen euro beschikbaar en voor de jaren 2013 t/m 2016 betreft het bedrag 1,25 miljoen euro.

4. Moties en toezeggingen

Vanaf de invoering van de Wamz en het Bamz in september 2007 zijn er door mijn ambtsvoorgangers verschillende toezeggingen gedaan in de Eerste en Tweede Kamer gerelateerd aan de evaluatie. Daarnaast is tijdens het begrotingsdebat met EL&I op 13 december 2010 een motie ingediend door de leden Snijder-Hazelhoff en Koopmans. In deze brief doe ik deze toezeggingen van mijn voorgangers gestand en ga ik in op de uitvoering van de motie.

Verzoek aan regering om met voorstellen te komen die leiden tot een forse reductie van de kosten voor archeologisch onderzoek door de nationale kop te verwijderen.

In de beleidsreactie heb ik reeds een aantal verbetervoorstellen aangegeven als antwoord op de motie die ik hier nog kort samenvat:

- De RCE krijgt opdracht om een nieuwe archeologische kenniskaart van Nederland te maken waarmee nauwkeuriger in kaart gebracht wordt waar archeologische waarden wel en niet kunnen worden aangetroffen. Door verwerken van de archeologische kennisstelsel in waardekaarten kunnen gemeenten beter rekening houden met de belangen van de verstoorder, dit zal leiden tot afname van archeologisch onderzoek en daarmee een afname van de uitgaven voor archeologie.
- LTO bereidt een pilot voor, waarin wordt onderzocht of het mogelijk is om bepaalde vormen van agrarisch gebruik uit te zonderen van archeologische verplichtingen, waarmee ook kosten worden voorkomen. Deze pilot wordt door mij ondersteund en de uitkomsten zullen meegenomen worden in de archeologische kenniskaart.
- De RCE start het project «Archeologie voor gemeenten» met als doel het vergroten van de gemeentelijke kennis met betrekking tot de afweging van het archeologische belang binnen het ruimtelijke domein. Bewustwording over nut en noodzaak van geactualiseerde waardekaarten en vooral het gebruik van de waardekaart in de besluitvorming maakt hier onderdeel van uit.
- Als laatste ga ik in op het begrip «nationale kop». De Wamz en de Bamz zijn gebaseerd op een door de Raad van Europa opgesteld Verdrag. Door het ondertekenen van het Verdrag en ratificatie is Nederland akkoord gegaan met de uitgangspunten: inbedding in de ruimtelijke ordening, veroorzaker betaalt en streven naar behoud in situ van archeologische waarden. Het Verdrag zelf stelt geen minimum eisen aan het beschermingsniveau van de archeologische waarden. Naar mijn oordeel heeft de vertaling van het Verdrag in de Nederlandse rechtsorde op een sobere en doelmatige manier plaatsgevonden door bij de implementatie van het Verdrag zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande wettelijke instrumentarium. Er is derhalve geen sprake van een nationale kop.

Toezegging (Kamerstukken II 2006–2007, 29 259, nr. H)

Ten eerste is toegezegd dat er zal worden gemonitord in hoeverre de toevallige financiële situatie van een gemeente of provincie toch meeweegt bij het al dan niet toekennen van compensatie voor excessieve kosten.

Ik kan mij vinden in de uitkomsten van de evaluatie op dit punt. Daaruit blijkt dat provincies en gemeenten op verschillende wijze vorm geven aan de bijdrageregeling voor excessieve kosten maar dat de toevallige financiële situatie van een gemeente of provincie geen rol van betekenis lijkt te spelen bij het al dan niet toekennen van compensatie voor excessieve kosten.

De Kan-bepaling: Toezegging (Kamerstukken I 2008–2009, 31 345, nr. I)

Een tweede toezegging stelt dat in de evaluatie van de Wamz aandacht besteed zal worden aan de vraag in hoeverre gemeenten invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid om regels te kunnen vaststellen ter bescherming van de (verwachte) archeologische waarden.

De evaluatie laat zien dat gemeenten en provincies door middel van gestage implementatie in toenemende mate rekening houden met archeologie in de beleidsvorming. Ik heb er alle vertrouwen in dat deze lijn doorgezet wordt. Om gemeenten daar verder bij te helpen start ik het project «Archeologie voor gemeenten».

5. Tot slot

De archeologie van Nederland spreekt tot de verbeelding, zowel op nationaal niveau maar vooral ook lokaal. De lopende grootschalige opgravingen in Oldenzaal zijn daar een voorbeeld van. Op verschillende manieren nemen tienduizenden inwoners – waaronder ook veel leerlingen – kennis van de vorderingen in het onderzoek naar de lijkbegravingen uit de Middeleeuwen rond de kerk van St. Plechelmus. Ik ben van mening dat het archeologisch belang het best op lokaal niveau behartigd kan worden. Verhalen over de (verre) geschiedenis van een plek zorgen voor verbondenheid van inwoners met hun omgeving, en stimuleert de zorg daarvoor. Archeologisch onderzoek is ook relevant voor de geschiedschrijving van ons land en zijn omgeving. Onze geschiedenis omvat 300 000 jaar en daarvan wordt maar de laatste duizend jaar in schriftelijke bronnen beschreven.

De bijdrage van de archeologie aan maatschappij en wetenschap maakt voor mij duidelijk dat sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, niet alleen voor gemeenten maar ook voor provincies en het Rijk. Die verantwoordelijkheid heeft niet alleen betrekking op de vormgeving van het onderzoek daar waar archeologische resten worden vernietigd, maar vooral op het behoud van deze resten. Het betreft immers onvervangbare en in omvang eindige overblijfselen waarvan ook toekomstige generaties Nederlanders met eigen vragen en met nieuwe en betere methoden en technieken kennis moeten kunnen nemen. Ik onderschrijf het advies van de Raad voor Cultuur die aanbeveelt de uitgangspunten van de Wamz mee te nemen in de voorgenomen omgevingswet.

Het streven van dit kabinet is om alle ruimtelijk relevante wetgeving in één wet te omvatten. Ook onderdelen van de Monumentenwet zullen overgaan naar deze nieuwe wet. De resultaten van de evaluatie van de Wamz, zoals de succesvolle borging van archeologie in de ruimtelijke ordening zijn daarbij van grote waarde. De constatering dat initiatiefnemers de logica en de wenselijkheid inzien van zowel het principe «de verstoorder betaalt» als de onderzoeksverplichting aan de voorkant van het proces, is essentieel. Zo kunnen de positieve resultaten van de Wamz een bijdrage leveren aan een doelmatige inpassing van de archeologie – en daarmee de cultuurhistorie – in de voorgenomen nieuwe omgevingswet.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra