

Omgevingswet: straks alleen maar meer archeologisch onderzoek! Of is reductie van onderzoekslasten toch mogelijk?

Aanleiding.

A=M Adviespraktijk voor archeologie, ruimtelijke ordening en cultuurhistorie (Voorburg) heeft een kritische analyse opgesteld ten aanzien van het onderwerp 'archeologie' in het nu ter internetconsultatie voorliggende Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL). Het BKL is één van de vier ontwerp-AMvB's die met uitwerkingsvoorstellen komen van de Omgevingswet. Hieronder is deze analyse verwoord en deze kan door de NEPROM, LTO-Nederland, Cascade en andere partijen in hun standpuntbepaling worden betrokken.

Analyse.

Zowel de Tweede Kamer als dit kabinet zijn het erover eens: de nieuwe Omgevingswet moet leiden tot **minder onderzoekslasten**. Om dit op het terrein van de archeologie te bereiken diende het CDA-kamerlid Ronnes een amendement in dat met ruime steun van de Kamer werd aangenomen. Archeologisch (voor)onderzoek zou onder de nieuwe wet alleen nog maar verplicht gesteld kunnen worden door overheden (voornamelijk gemeenten) als het ging om '*aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten*'. Dit zou moeten leiden tot betere archeologische verwachtingskaarten en daardoor gericht archeologisch onderzoek met minder lasten voor vergunningaanvragers c.q. initiatiefnemers.

Verscheidene maatschappelijk organisaties, waaronder VNO/NCW en de VNG, drongen er bij het kabinet op aan om de passage '*aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten*' in een AMvB nader te omschrijven. Het kabinet heeft deze wens deels gehonoreerd. In de Toelichting van het concept-besluit *Kwaliteit Besluit Leefomgeving* staat te lezen hoe het aankijkt tegen '*aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten*'. Een ding is echter wel duidelijk: **dit besluit gaat niet leiden tot minder archeologisch vooronderzoek en dus minder kosten voor de agrarische sector, de projectontwikkende, de zandwinnende sector of welke sector dan ook. Integendeel.** Het bevat alle ingrediënten om er voor te zorgen dat er straks nog meer archeologisch vooronderzoek voor rekening komt van vergunningaanvragers c.q. initiatiefnemers. Hieronder volgt een toelichting.

In paragraaf 8 van het Ontwerpbesluit Kwaliteit Leefomgeving gaat de regering in op het begrip '*aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten*'. Hierover is het volgende te lezen:

Op grond van het bij amendement¹³⁷ gewijzigde artikel 2.28, onder a, van de wet moet het hierbij gaan om aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Hiermee wordt bedoeld dat de in het omgevingsplan opgenomen verwachting (trefkans) op het aantreffen van archeologische vondsten goed moet zijn onderbouwd met behulp van bijvoorbeeld locatie specifieke archeologische en relevante bodemkundige informatie (verwachtingskaarten).

Wat opvalt aan deze omschrijving is de grote mate van **vrijblijvendheid**. Dat wordt onder andere in de hand gewerkt door het woord '*bijvoorbeeld*'. Als er andere mogelijkheden zijn om de archeologische trefkans nader te onderbouwen, wat het woord '*bijvoorbeeld*' suggereert, waarom

noemt de regering deze dan niet? Maar ook het uitblijven van een nadere omschrijving van '*locatie specifieke archeologische informatie*' en '*relevante bodemkundige informatie*' roept vrijblijvendheid op. Hoort het inventariseren van bodemverstoringen – dat de kans op een aanwezige gawe vindplaats aanmerkelijk kan reduceren – wel of niet tot relevante bodemkundige informatie? Een onderwerp dat sterk leeft in agrarische kringen. En wat dient vervolgens verstaan te worden onder '*locatie specifieke archeologische informatie*'? Is dat archeologische informatie die *nauwkeurig* (bijvoorbeeld op perceelsniveau of een aantal percelen) in een gemeente aangeeft op welke diepte archeologische vindplaatsen kunnen voorkomen? Of volstaat de huidige algemene indicatie, vaak niet onderbouwd, dat vanaf de bouwvoor van 30 cm beneden maaiveld mogelijke vondsten aanwezig kunnen zijn? En waarom gaat de regering niet in op het punt van het gebruik van verouderde bodemkaarten die ten onrechte een archeologische verwachting kunnen geven aan (delen van) het gemeentelijk grondgebied? Idem dito voor bodemkaarten die qua nauwkeurigheid helemaal niet aansluiten bij de nauwkeurigheid van een bestemmingsplan en straks dus een omgevingsplan? *En weet de archeologische beroepsgroep nu wat haar te doen staat?* Nee dus.

Veel begrippen en definities die in dit besluit worden gebruikt, zijn opgenomen in de eerste Bijlage. Waarom is het begrip '*aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten*' niet in deze lijst opgenomen? Of waarom is er bijvoorbeeld in Hoofdstuk 2 niet een Omgevingswaarde archeologie opgenomen? Dat was toch niet al te veel moeite geweest? Het gaat immers wel om een wettelijk, en straks ook een door de Raad van State te toetsen, criterium of vergunningaanvragers terecht een plicht opgelegd hebben gekregen om archeologisch (voor)onderzoek te laten uitvoeren.

Het levensgrote gevaar dat met deze omschrijving dreigt – voor zover je het al een omschrijving kunt noemen - is dat gemeenten zullen zeggen dat hun in gebruik zijnde verwachtingskaarten al voldoen aan deze criteria. Dat gevaar wordt helemaal in de hand gewerkt doordat de regering in dit besluit nergens een punt maakt van de '*sense of urgency*' dat er nieuwe en betere gemeentelijke verwachtingskaarten moeten komen. Waarom eigenlijk niet? Het wordt notabene letterlijk in de toelichting bij het amendement genoemd: **beter kaartmateriaal!**

Als het gaat om een nadere duiding van het wettelijke begrip '*aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten*' en de consequenties die hieruit zouden moeten voortvloeien voor zowel gemeenten als de archeologische beroepsgroep, namelijk het opstellen van betere archeologische verwachtingskaarten, schiet dit Besluit ernstig tekort. Van een duidelijke op verandering gerichte aanpak van gemeentelijke archeologische verwachtingskaarten – waarom de Tweede Kamer had gevraagd – is geen enkele sprake.

Opvallend daarentegen is de uitgebreid verwoorde visie van het kabinet wat er op het terrein van de archeologische monumentenzorg *wel* moet. In weerwil van wat het kabinet beweert – namelijk dat het voorgestelde wettelijke stelsel in de Omgevingswet gelijk is aan het huidige wettelijke stelsel – zijn er wel degelijk duidelijke veranderingen aangebracht. Niet in de letterlijke tekst van de wet of de voorschriften in dit besluit maar eens te meer in de *uitleg* van de regering daarover.

Opzichtig probeert het kabinet in dit besluit overeind te houden dat de omgang met archeologie (en in bredere zin: het erfgoed) een discretionaire gemeentelijk bevoegdheid is. Beleidsvrijheid dus voor gemeenten. Een vrijheid die zij nu ook hebben en hen de mogelijkheid geeft strenge, minder strenge of geheel geen voorschriften te stellen als het gaat om de omgang met mogelijk in het geding zijnde archeologische waarden. Deze beleidslijn is echter verlaten. Onomwonden stelt het kabinet nu (pag. 150) dat gemeenten '*een toereikend beschermingsregime dienen in te stellen*' bij het opstellen van een omgevingsplan. Maar wanneer is een beschermingsregime '*toereikend*'? Gaat de Raad van State die toereikendheid straks toetsen als deze wordt betwist door heemkunde-verenigingen of andere

belangengroepen? Een opmerking van het kabinet als *'zonder de beslisruimte van het bevoegd gezag aan te tasten'* wanneer het gaat om instructieregels voor het bevoegd gezag inzake het wegen van het erfgoedbelang, doet potsierlijk aan. Elk kamerlid, bestuurder of belangenbehartiger die dit leest zal er bekend mee zijn dat als een kabinet dit opschrijft, er juist wel sprake is van het aantasten van de beslisruimte van het bevoegd gezag.

Met deze uitleg – *gemeenten u dient te beschermen!* - wordt de deur wagenwijd opengesteld om alles wat ook maar enigszins met cultureel erfgoed/cultuurhistorie te maken heeft – en dat begrip wordt al hoe langer hoe meer opgerekt – voor te dragen voor bescherming in omgevingsplannen. Hindermacht dus voor agrariërs, ontwikkelaars, zandwinnende bedrijven en alle anderen. Gemeenten die een gezonde kritische keuze willen maken en burgers en bedrijfsleven (en zichzelf!) alleen proportionele regels willen opleggen als het gaat om de archeologie/cultuurhistorie hebben het nakijken. Dat zijn bijvoorbeeld gemeenten die er nu voor hebben gekozen geen voorschriften op te leggen aan vergunningaanvragers als het gaat om gebieden met een lage archeologische verwachting. Of gemeenten die kiezen voor duidelijke ruime vrijstellingsgrenzen. En laten nu juist die gemeenten in dit besluit gewaarschuwd worden: als u iets vrijstelt geldt dat alleen in 'huis-tuin- en keuken-gevallen' en worden deze betiteld als 'kruimelgevallen'. Het zijn allemaal geluiden en opvattingen die er voor zorgen dat er straks alleen maar meer dan minder archeologisch (voor)onderzoek moet worden uitgevoerd.

Er is feitelijk nog maar één manier voor gemeenten om zelf goed te sturen op de omvang van regels en straks op te leggen onderzoeksplichten en dat is bij de vaststelling van hun omgevingsplannen kritisch te kijken en te beoordelen of de aangedragen erfgoedstudies en inventarisaties, inclusief gebieden die op de gemeentelijke verwachtingskaarten worden aangeduid als verwachtingsgebieden, werkelijk allemaal planologisch beschermd *moeten* worden. Maar laten veel gemeenten daarvoor de specifieke kritische kennis nu niet in huis hebben. Daarvoor worden vaak cultuurhistorische adviseurs van buiten de gemeente ingehuurd. En laten deze adviseurs nou net ook heel vaak de opstellers zijn van de opgestelde erfgoedstudies en inventarisaties. Kortom: *'wij van wceend adviseren wceend'*. Dat kan niet anders dan tot ongelukken leiden. **Tenzij de Kamer zich realiseert dat dit concept-besluit echt onder de maat is en aanpassing behoeft.** Simpelweg omdat het geen uitvoering geeft aan haar wensen op het terrein van de archeologie c.q. het door haar omarmde amendement Ronnes.

Oplossing?

Het merkwaardige van de nu gekozen houding van de regering ten opzichte van dit amendement – *laten we maar hopen dat het overwaait* – is dat er een prachtige win-win-win-situatie verloren dreigt te gaan. Waar de *archeologische beroepsgroep* – en dus ook de Rijksdienst Cultureel Erfgoed – *gemeenten en veroorzakers* van bodemverstoringen elkaar kunnen vinden is in het *verhogen van de kwaliteit van gemeentelijke archeologische waarden- en verwachtingskaarten*. Hoe beter en nauwkeuriger deze kaarten worden, hoe groter de trefkans op een vondst of vindplaats. Dat is aantrekkelijk voor de archeologische beroepsgroep. Hoe beter en nauwkeuriger deze kaarten, met substantieel oog voor verstoringen en andere beperkende factoren, hoe minder vaak veroorzakers of vergunningaanvragers 'last' hebben van een archeologische onderzoeksplicht. Het voordeel voor gemeenten is dat zij, met een betere kaart, minder vaak een last tot onderzoek hoeven op te leggen, wat scheelt in de kosten bij de vergunningverlening en bij handhaving. En ook als verstoorder zullen gemeenten minder vaak de portemonnee hoeven trekken. Een echte reductie van lasten dus. Precies wat de Kamer wil.

Een kansrijk project! Maar dan moet het initiatief wel genomen worden. Er hoeft maar één zin in de Toelichting van dit Besluit bij om dit te realiseren:

De RCE faciliteert en financiert het initiatief vanuit het archeologische bedrijfsleven om samen met vertegenwoordigers van belangenverenigingen van veroorzakersgroepen (o.a. LTO-Nederland, Cascade, NEPROM), de VNG, IPO en vertegenwoordigers van de archeologische beroepsgroep (o.a. het Convent van Gemeentelijk Archeologen) te komen tot een voor alle partijen bindende Handleiding Nieuwe (gemeentelijke) Archeologische Waarde- en Verwachtingskaarten.

Dit initiatief dient snel genomen te worden zodat bij voorkeur nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gemeenten in het bezit zijn van archeologische waarden en verwachtingskaarten die secuur en precies aangeven waar er echt onderzoek nodig is. Daarmee kan het idee dat dat deze archeologische kaarten met een verfroller zijn ingekleurd - alles rood, dus alles onderzoeken – definitief tot het verleden gaan behoren.

Jan Breimer



Auteur:

Jan Breimer

Drs. J.N.W. Breimer is één van de mede-opstellers van de Wet op de archeologische monumentenzorg en oprichter en eigenaar van A=M (2009), een onafhankelijk adviesbureau voor archeologie, ruimtelijke ordening en cultuurhistorie (Voorburg). Vanuit de Directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCW adviseerde hij vijf verschillende bewindspersonen (1996-2007) ten aanzien van de invoering van het verdrag van Malta in de Nederlandse wetgeving.



Laan van Nieuw Oosteinde 372 2274 GH Voorburg



06-83247790



info@a-is-m.nl



www.a-is-m.nl en www.archeocheck.nl