

De gemeente graaft zich in

Nieuwe wetgeving stimuleert stellingname tegen sectorale bevoogding

Gemeenten willen bij de besteding van RO-budgetten een afweging kunnen maken tussen wonen, werken, recreatie, veiligheid en milieu. Maar sectorale instanties van Rijk en provincies kunnen bestemmingsplannen afserveren door een plangebied als archeologisch waardevol te bestempelen. Of lopende projecten stilleggen als het veldonderzoek en de beschermende maatregelen niet naar hun wensen zijn uitgevoerd. Probleem is dat hiervoor geen inhoudelijk toetsingskader bestaat. Bovendien mag de gemeente met de nieuwe wetgeving een eigen archeologisch beleid maken. We spreken met betrokkenen en adviseurs van Past2Present-Archeologic over de kansen en knelpunten.

Deelnemers aan het gesprek

Jenny Fix, hoofd Ruimtelijk beleid gemeente Houten
 Menno Bakker, adviseur ruimtelijk beleid, project- en interimmanager
 Luit Hoogenberg: onder meer projectdirecteur Openbaar Lichaam
 regionaal bedrijventerrein Twente
 Boudewijn Goudswaard, directeur Past2Present-Archeologic
 Herman van der Beek, archeologisch adviseur Past2Present-Archeologic



Boudewijn Goudswaard: "Mijn advies aan gemeenten: maak je eigen inhoudelijk toetsingskader."

Kunnen we de kwestie bespreken vanuit een concreet voorbeeld?

Fix: 'Medio 1995 hebben we voor Houten Vinex een globaal bestemmingsplan opgesteld, waarin de omgang met archeologie was geregeld. In overleg met de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) werd besloten het gebied Hofstad IV te bestemmen voor bedrijven en kantoren. Dat zou minder bodemverstoring veroorzaken dan huizenbouw. Sinds die tijd is niets gebouwd in het gebied. Op dit moment vragen Rijk en regio ons meer woningen neer te zetten en is de markt voor zakelijk onroerend goed sterk teruggelopen. Toch mogen we van de ROB de bestemming niet veranderen, met als argument dat het gebied indertijd – tegen onze zin – als monument is aangewezen.'

Van der Beek: 'Dit voorbeeld illustreert waartoe het ontbreken van inhoudelijke normen leidt. Er is bijvoorbeeld nooit goed onderzocht of bedrijvenbouw minder bodemverstoring is dan woningbouw. Bovendien blijft het peil van het nabijgelegen Amsterdam-Rijnkanaal zakken, waardoor de grond snel verdroogt. Over honderd jaar zijn alle archeologische res-

ten verpulverd. Verder heeft verkennend onderzoek op het terrein geen rijke vindplaatsen aan het licht gebracht. Eigenlijk zou de archeologische waarde van het gebied dus opnieuw moeten worden bepaald, maar daar staat het Rijk nu niet voor open.'

Is dit probleem herkenbaar, en welke oplossingen zijn denkbaar?

Hoogenberg: 'Dit archeologisch claimedrag van hogere overheden heb ik bij veel projecten meegemaakt. Wat ik mis, is een bandbreedte waarbinnen je zelf beslissingen mag nemen. Daarmee bedoel ik niet dat iedereen z'n gang maar moet gaan. Er zou een kadernota van het Rijk moeten komen, die vertaald wordt naar de provincie en vervolgens naar de gemeente. In deze



Menno Bakker: 'Hogere overheden hebben vaak een starre opstelling wat betreft het archeologisch belang van plangebieden en vindplaatsen.'

getrapte afweging moet wel voldoende beleidsruimte zitten voor de lagere overheden. Dan heb je houvast én eigen vrijheid. Dus hoeft je niet oeverloos over het archeologisch belang van een gebied te discussiëren. En uiteraard moeten beslissingen naderhand bijgesteld kunnen worden als er een gegronde reden voor is.'

Bakker: 'Met dat laatste ben ik het helemaal eens. Toen we in een Zuid-Hollandse gemeente niets vonden in een gebied dat door de provincie als archeologisch waardevol was aangemerkt, mochten we het niet van de lijst schrappen. Maar ik zit niet te wachten op een rijksverdeling die op voorhand van alles vastlegt. Dan kan het gebied van een gemeente zo'n hoge archeologische waarde krijgen dat er nooit meer een paal in de grond mag. Het goede van de nieuwe wetgeving is dat de gemeente zelf accenten mag leggen. Bijvoorbeeld door te zeggen: wij concentreren ons op de Ilzertijd en vinden de Steentijd minder belangrijk'.

Hoe sterk kan de gemeente zich maken met de nieuwe wetgeving?

Fix: 'We zijn inmiddels bezig een eigen archeologiebeleid te ontwikkelen dat medio 2006 door de gemeenteraad moet worden goedgekeurd. Een hogere overheid moet dan van goeden huize komen om onze beslissingen ongedaan te maken. We zien de discussie met het Rijk dan ook met vertrouwen tegemoet. Hoogenberg: 'Dat is mooi, maar het zou beter zijn om het probleem in de kern aan te pakken. Bij de implementatie van Malta gaat het alleen over procedures en niet over de inhoud. Vandaar dat tussen gemeenten en hogere overheden steeds weer aanvaringen zijn over de invulling van archeologische waarden en normen. Dat moet veranderen.'

'Beslissingen moeten naderhand bijgesteld kunnen worden'

Van der Beek: 'Met de nieuwe wet hebben Rijk en provincie – afgezien van Rijksmonumenten – niet het laatste woord bij het aanwijzen van gebieden. De gemeente is nu in principe de leidende partij. Toch blijkt dat wie zich het meest manifesteert, de meeste macht heeft. Zo is de ROB bezig Nationale Projectgebieden aan te wijzen, maar daar is geen wettelijke basis voor. Aan de andere kant blijft de provincie de bevoegde overheid voor gemeenten die geen eigen archeologiebeleid ontwikkelen.'

Is een louter lokale aanpak in het belang van de gemeente?

Fix: 'Nee. Het is belangrijk dat ook op nationaal niveau naar archeologie wordt gekeken. De ROB zou moeten worden omgevormd tot een kenniscentrum dat archeologische informatie vastlegt en beschikbaar stelt. Van der Beek: 'Dan kunnen gemeenten ook beter beoordelen hoe belangrijk een vondst is. Denk aan de situatie dat de restanten worden gevonden van een scheepstype waarvan elders in het land al zeven exemplaren zijn opgegraven. Dan kun je motiveren waarom je niets met die vondst doet.'

Hoogenberg: 'Toch blijf je voor subsidies afhankelijk van Rijk en provincies. Ze kunnen dus blijven sturen.'

Bakker: 'Maar hoe meer dat gebeurt, des te meer er zou moeten worden meebetaald.'

Fix: 'Dat zou welkom zijn, want het bedrag dat de gemeente krijgt voor archeologie – en met name voor de dekking van excessieve kosten – is niet meer dan een fooi. Wat ik ook toejuich, is regionale samenwerking tussen gemeenten op het gebied van archeologie. Daarmee voorkom je dat de provincie tegen elke gemeente iets anders zegt.'

Is er een parallel te trekken met de milieuwetgeving?

Hoogenberg: 'In de milieuwetgeving is sprake van harde normen. Dat geldt (nog) niet voor archeologie; daarover is te onderhandelen. Verder zijn op milieugebied de grootste operaties achter de rug. Wat



Jenny Fix: 'Onze integrale afweging van belangen staat haaks op de sectorale aanpak van Rijk en provincie.'

archeologie betreft, is het grootste deel van het bodemarchief nog *terra incognita*. Ook de bevoegdheden liggen nog lang niet zo duidelijk als bij milieuzaken.'

Bakker: 'Vandaar dat een provinciaal archeoloog zonder kaders en richtlijnen over een bestemmingsplan kan oordelen. De beslissingen lijken uit een *black box* te komen. Daarbij heeft elke archeoloog zijn eigen interessegebieden. Dat roept de vraag op wanneer objectieve deskundigheid omslaat in selectieve hobby.'

Fix: 'Met als gevolg dat het Rijk zulke hoge eisen kan stellen aan archeologie, dat er geen geld overblijft om andere zaken goed aan te pakken, bijvoorbeeld op milieugebied of algemene voorzieningen.'

Welke kansen creëert aandacht voor archeologie?

Fix: 'In Houten willen we de geschiedenis van ons grondgebied zichtbaar en tastbaar maken. We hebben bijvoorbeeld een fietsroute langs archeologische vindplaatsen gemaakt, waar bronzen sculpturen het verleden uitbeelden.'

Van der Beek: 'Een ander voorbeeld is de Vinex Schuytgraaf Arnhem. Op het centrale plein staat een archeologisch monument. Daar is een permanente buitenexpositie van de geschiedenis van het gebied.'

Goudswaard: 'Als je archeologie als inspiratiebron gebruikt, verhoog je de duurzaamheid en het prestige van projecten. Je slaat immers een brug naar het verleden voor de huidige bewoners van het gebied. Archeologie heeft alleen overlevingskans als je er ook iets voor in samenleving terugbrengt. Daarbij denk ik ook aan de toeristische en educatieve waarde.'

Is het raadzaam een extern bureau in te schakelen?

Hoogenberg: 'Archeologie is een onderdeel van de risico-analyse. Dat laat ik doen door een extern specialist die ook kan onderhandelen met overheden. Voorbeeld is het project Beugen-Zuid in Boxmeer. Daar had de archeologische aannemer

80 procent van het gebied als archeologisch waardevol gekenmerkt. Past2Present heeft met bureaustudies en veldonderzoek aangetoond dat dit percentage te hoog is en het

weten terug te brengen tot circa 30 procent.'

Fix: 'Als gemeente kun je deskundigheid voor het ontwikkelen van een eigen archeologisch beleid niet in een paar maanden opbouwen. Past2Present is onmisbaar voor het neerzetten van dat beleid, maar ook voor de onderhandelingen met Rijk en provincie.'

Bakker: 'Ik wil voor elk project een grondige analyse van de risico's en een stevig onderbouwd beleid voor de inpassing van archeologie. Daar heb ik een extern bureau voor nodig dat niet alleen verstand heeft van archeologie, maar ook van ruimtelijke processen en daardoor de meest economische oplossing kan aandragen. Dat kenmerkt Past2Present.'

'Nieuwe wetgeving dwingt tot een versnelling van het proces'

Hoe moet het nu verder met deze machtsstrijd?

Goudswaard: 'Nou ja, machtsstrijd...' Archeologie heeft een sectorale traditie van ruim 150 jaar. Hogere overheden kunnen niet van de ene op de andere dag integraal gaan denken over belangen in ruimtelijke ontwikkeling. Maar de nieuwe wetgeving dwingt tot een versnelling van dat proces. Je ziet dat op veel plaatsen al gebeuren. In Overijssel en Noord-Brabant wordt bijvoorbeeld gemeentelijk beleid opgesteld in goed overleg met de provincies.'

Ariejan Goudswaard



*Luit Hoogenberg:
'Het ontbreken van inhoudelijke normen voor archeologie leidt tot oeverloze discussies.'*



*Herman van der Beek:
'De nieuwe wetgeving geeft gemeenten met een eigen archeologisch beleid het laatste woord.'*