



ONTWERP VAN DECREET BETREFFENDE HET ONROEREND ERFGOED
DHR. GEERT BOURGEOIS,
VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN BESTUURSZAKEN, BINNENLANDS
BESTUUR, INBURGERING, TOERISME EN VLAAMSE RAND

Standpunt Forum Vlaamse Archeologie vzw (FVA)
16 november 2011

Inleiding

Deze tekst is de reactie van het FVA op het onlangs verschenen ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed. Hierin beperken we ons tot de passages die een directe relevantie hebben voor de archeologische erfgoedzorg (implementatie Verdrag van Malta). We besteden in het bijzonder aandacht aan de kernthema's die we vanuit onze vereniging reeds eerder naar voren schoven en die vanuit de sector als cruciale aandachtspunten worden beschouwd, zoals we reeds toelichtten tijdens de hoorzitting over de conceptnota van hetzelfde decreet in het Vlaams parlement (26 januari 2011).

1. Uitgangspunten

Diverse uitgangspunten en principes die opgenomen zijn in het ontwerp van decreet, of in de memorie van toelichting, kunnen door het FVA onderschreven worden:

- a. het feit dat archeologie een evident onderdeel moet uitmaken van elk bouw- of ontwikkelingstraject,
- b. de keuze voor "*behoud in situ*" als doel waar mogelijk, indien dit niet kan "*behoud ex situ*". Behoud *ex situ* moet ons inziens uitdrukkelijk het volledige archeologische traject behelzen. Zoals gedefinieerd in het Verdrag van Valetta omvat dit de voorbereiding, opgraving en verwerking, maar ook de wetenschappelijke ontsluiting en publieksontsluiting, alsook deponering en archivering van het archeologisch erfgoed.
- c. de kwetsbaarheid van het archeologisch erfgoed en de eenmaligheid van het proces van opgraven, waardoor bijzondere aandacht dient te worden besteed aan een optimale uitvoering.

Onderstaande bespreking en opmerkingen zijn in belangrijke mate ingegeven vanuit deze uitgangspunten. Ze drukken de bezorgdheid uit over de manier waarop met deze principes daadwerkelijk rekening wordt gehouden in de realisatie van een nieuw decreet.

2. Nood aan efficiënt en duurzaam bestuurlijk landschap

Als eerste punt willen we benadrukken dat de Vlaamse archeologie nood heeft aan een **duurzame, transparante en efficiënte structuur (bestuurlijk landschap)**. Net zoals de huidige wetgeving inzake onroerend erfgoed organisch tot stand is gekomen, zijn ook de structuren, instellingen en taakverdeling organisch gegroeid. De constructie die we voor de archeologische erfgoedzorg voor ogen hebben, moet stevig gefundeerd zijn. We kunnen immers heel wat verlangen, als de structuren die uitvoering moeten geven aan het gewenste beleid (de archeologische erfgoedzorg) niet goed of onvoldoende geschikt zijn, zal het doel niet gehaald worden.

Volgende aspecten verdienen hierbij de aandacht:

- a. Er is nood aan structuren die zekerheid bieden voor een **lange-termijn werking, om vanuit die stabiliteit duurzame initiatieven te ontplooiën** (draagvlakverbreding, communicatie en educatie over de verworven kennis, beheer en onderzoek, afstemming met andere beleidsdomeinen ...)
- b. De diverse werkingen moeten **logisch op elkaar afgestemd** zijn, en aanvullend ten aanzien van elkaar kunnen werken.
- c. Er moeten **voldoende (personele en financiële) middelen voor het bestuurlijk landschap** zijn. De idee leeft momenteel wel vaker dat het ambtenarenapparaat te groot is en dient afgeslankt te worden, maar dit kan ons inziens niet van toepassing zijn op de archeologische sector. Onze sector is momenteel nog in volle groei en ontwikkeling, wat ook gevolgen heeft voor de personeelsbezetting van archeologische diensten. Wij menen dat er momenteel veeleer sprake is van een onderbezetting van de diensten, wil men de gestelde ambities halen.

De vraag die we ons stellen na lezing van het ontwerpdecreet is of de hierboven vermelde aspecten wel voldoende zullen verzekerd zijn.

Het decreet voorziet geen verantwoordelijkheden voor het provinciale niveau inzake onroerend erfgoed. Aldus bouwt het verder op het principe om het aantal bestuursniveaus terug te brengen van drie naar twee, waarbij een belangrijke rol weggelegd is voor het lokale niveau. Het stimuleren van het lokale niveau is zeker zinvol. Het kan erfgoed dichterbij de burger brengen en een directere betrokkenheid creëren. Lokale overheden worden hierdoor ook meer geresponsabiliseerd.

Er zijn evenwel ook een aantal bedenkingen te formuleren (in het bijzonder dan met betrekking tot de afslanking):

- het zal moeilijk of niet haalbaar zijn om via het lokale niveau een werking over gans Vlaanderen uit te bouwen, aangezien erfgoedzorg geen kerntaak zal zijn, maar een vrije keuze blijft. Dit zal leiden tot het ontstaan van belangrijke geografische hiaten en bijgevolg moeizamere realisatie van draagvlakverbreding indien het provinciale niveau zou verdwijnen.

- de taakverdeling tussen Vlaanderen en een onroerend erfgoedgemeente is niet voldoende duidelijk. Er is vrij duidelijk geformuleerd wat Vlaanderen zal doen, maar onvoldoende duidelijk wat een gemeente allemaal kan/mag/moet doen. Zullen de gemeenten grotendeels zelf beleidskeuzes maken, in welke mate zullen er resultaatsverbintenissen worden opgesteld, zal er ook een zekere uniformiteit nagestreefd worden, ...?

- praktische haalbaarheid: zijn er op lokaal niveau garanties voor voldoende financiële en personele middelen, en ook inhoudelijke kennis, om een duurzame werking uit te bouwen? Voor kleinere gemeenten zal dit niet evident zijn.

- lokale werkingen zullen mogelijks via een intergemeentelijk samenwerkingsverband gerealiseerd worden (zgn. IOED's). Dergelijke projectverenigingen zijn evenwel geen bestuursniveau *an sich*. Men kan zich de vraag stellen of het opportuun is om bijvoorbeeld een zuiver beleidsgerichte werking op te hangen aan projectverenigingen die in wezen niet behoren tot het bestuurlijk landschap (het aspect duurzaamheid voldoende verzekeren!). Deze constructies dienen voldoende decretaal verankerd te zijn om ze zekerheden te bieden.

- voldoende garantie op 'onafhankelijkheid' ten aanzien van harde sectoren?

- en bovenal: is het reduceren van het aantal bestuursniveaus zinvol, gelet op de rol van het provinciale bestuursniveau binnen het proces van de ruimtelijke ordening? (zie 4. Integratie ruimtelijke ordening)

3. Behoud in situ

"*Behoud in situ*" is één van de centrale aandachtspunten in het Verdrag van Valetta. De achterliggende reden daartoe is:

- Archeologisch erfgoed is eindig.
- Toekomstige generaties archeologen zullen over betere technieken beschikken
- Een opgegraven archief is niet hetzelfde als het erfgoed dat *in situ* bewaard is. Er is steeds verlies aan informatie.

Vanuit deze uitgangspunten verdient "*Behoud in situ*" de voorkeur. Stimuli die kunnen leiden tot "*behoud in situ*" verdienen derhalve ook de voorkeur. Dit uitgangspunt wordt ook expliciet vermeld in de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet.

- In de tekst van het decreet wordt de term 'bescherming' vaak gebruikt. Het is echter niet duidelijk hoe hard een eventuele bescherming van een archeologische site kan worden afgedwongen.
- Het decreet voorziet de oprichting van een solidariteitsfonds voor de financiering van archeologisch onderzoek. Het principe van solidariteit kan toegejuicht worden, maar een mogelijk gevolg is dat de financiële impuls voor behoud *in situ* wordt weggenomen.

4. Integratie en afstemming met Ruimtelijke Ordening

Wil men het bovenstaande principe van "*behoud in situ*" realiseren, dan is een afstemming met het proces van de ruimtelijke ordening onontbeerlijk. Hoe sneller archeologie wordt ingeschakeld, hoe sneller het een in te calculeren factor wordt. De laatste jaren zijn er op dit vlak een aantal mogelijkheden gecreëerd, zoals de creatie van ankerplaatsen, maar op het praktische, uitvoerende vlak is er nog veel werk aan de winkel.

Het ontwerpdecreet formuleert een reeks instrumenten (erfgoedrichtplannen, erfgoedlandschappen (RUP's), afstemming met het instrumentarium van RO). Het streven naar afstemming impliceert echter ook dat er op de bestuursniveaus een koppeling dient te zijn met alle niveaus waar het proces van de ruimtelijke ordening wordt gevoerd.

- M.b.t. de taakverdeling over twee bestuursniveaus (Vlaamse Overheid en lokale besturen) dreigen ons inziens lacunes te ontstaan op het vlak van de afstemming met RO, in het bijzonder wat betreft de planningsfase. Gelet op de gangbare subsidiariteit in het beleidsdomein RO is een koppeling op drie niveaus tussen (archeologische) erfgoedzorg en RO noodzakelijk. Met voorliggende taakverdeling dreigt:

- (1) de afstemming op provinciaal niveau te vervallen
- (2) de afstemming op gemeentelijk niveau mogelijks in belangrijke mate te vervallen, aangezien de provinciale overheid ook de goedkeurende overheid is voor de gemeentelijke structuur- en uitvoeringsplannen. In de conceptnota werd reeds de ambitie geformuleerd om lokale overheden te *stimuleren* om een rol inzake erfgoedzorg op te nemen, tal van gemeenten zullen deze rol niet of niet onmiddellijk kunnen of willen opnemen.

Als men een essentieel onderdeel van het Verdrag van Malta (afstemming RO en zo ook behoud *in situ*) gestalte wil geven, zal een koppeling met RO op drie niveaus noodzakelijk blijven, in het bijzonder op het provinciale niveau.

- Een bijkomend aandachtspunt hierbij is de huidige reorganisatie van de administratie, waarbij alle diensten Onroerend Erfgoed in een nieuw agentschap worden ondergebracht. Hierdoor wordt de prille band tussen de ambtenaren Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed doorgeknipt. Deze band was nochtans gecreëerd om invulling te geven aan het principe van de optimale integratie van beide beleidsdomeinen zoals vermeld in het Verdrag van Valetta. De vrees bestaat dan ook dat dit proces van integratie door de huidige reorganisatie op de helling komt te staan.

5. KwaliteitsKADER

Er is een duidelijke nood aan een kwaliteitskader om het archeologisch onderzoek, in het bijzonder in een marktsituatie, te begeleiden.

De archeologische erfgoedzorg heeft immers te kampen met een specifieke problematiek:

- het **product** dat de klant (initiatiefnemer, de bouwheer) in eerste instantie of voornamelijk wil, is een snelle vrijgave van de gronden voor een beperkte kostprijs en dus niet zozeer het archeologisch onderzoek *an sich*. De inhoudelijke kwaliteit is een factor die zelden meespeelt, of minstens toch zelden door de klant kan gecontroleerd worden. Dit is een fundamenteel verschil ten aanzien van de klassieke relatie producent – product – consument. Wanneer bijvoorbeeld een aannemer een brug bouwt, heeft de (betalende) opdrachtgever uiteraard baat bij een goede kwaliteit van dat product.

- hierbij komt nog dat het proces van opgraving onomkeerbaar is. Eenmaal opgegraven is de site definitief weg, waardoor een investering in archeologische erfgoedzorg enkel te verantwoorden is wanneer de opgraving degelijk gebeurt. Hier spelen geen klassieke marktprincipes, vandaar is het logisch dat niet enkel de klant maar ook de maatschappij (de overheid) haar eisen stelt ten aanzien van het beheer van archeologisch erfgoed en de kwaliteit van het onderzoek ernaar, dat ze een algemeen belang toekent. Daarom dient ze een passend kwaliteitskader te voorzien voor het beheer van erfgoed.

Belangrijk hierbij is dat:

- kwaliteit betrekking heeft op het totale traject en niet verengd wordt tot de fase van opgraving
- kwaliteit moet uiteraard via een reeks praktische instrumenten nagestreefd worden (certificaties, code van goede praktijk, opstellen van projectgebonden eisen...). Ook het door de minister recent vastgestelde instrument van de registratienormen kan in deze zin begrepen worden. Het dient te resulteren in een grotere uniformiteit en kwaliteit bij de registratie van opgravingen. De kwaliteit van de uitvoering en observaties zelf kan helaas niet louter met dergelijke instrumenten worden gegarandeerd, maar moet vooral ook via een breder kader gerealiseerd worden: we denken daarbij aan de mogelijkheid tot het volgen van opleidingen, een begeleidende inhoudelijke ondersteuning vanuit de overheid en onderzoeksinstellingen, waar heel wat expertise aanwezig is, studiedagen, ... Er moet met andere woorden geïnvesteerd worden in mensen.

Uit de achterliggende principes van het voorliggende ontwerp van decreet blijkt dat de minister de noodzaak van kwaliteitsregulering onderkent. Er is aandacht voor instrumenten zoals certificering, code van goede praktijk, handhaving, ...

Kwaliteitsbevordering stoelt echter op kennis en de mogelijkheid om tot kennistoename te komen is niet uitgewerkt in voorliggend ontwerp. Het is wenselijk dat er meer expliciete aandacht is voor een begeleidend kwaliteitskader (ook tijdens opgraving), flankerende infrastructuur (opleidingen, studiedagen, inhoudelijke ondersteuning...). We willen hierbij in het bijzonder ook aandacht vragen om de aanwezige kennis in het werkveld, door de jaren heen opgebouwd, niet verloren te laten gaan maar integendeel te verankeren in het traject en de toekomstige organisatie (expertise aanwezig bij universiteiten, archeologische diensten, ...), i.f.v. kennisopbouw en kennisdoorstroming. Er is naar ons oordeel momenteel onvoldoende garantie voor kwaliteitsbevordering tijdens het proces. De instrumenten die opgesomd worden, gaan uit van een *a priori* beoordeling (accreditatie) en een *a posteriori* beoordeling (rapport).

6. Depot

De archeologische vondsten en het opgravingsarchief zijn de enige getuigen die resten van een archeologische site, eenmaal die opgegraven is. Bovendien vertrekt het principe "behoud ex situ" vanuit het idee dat het gearchiveerde erfgoed voor verder onderzoek beschikbaar blijft. Dat betekent dat er naast het belang aan strenge kwaliteitseisen en omkadering voor opgraving, ook hoge nood is aan een kwaliteitsvolle depotwerking. Momenteel schieten we op dat vlak in Vlaanderen schromelijk tekort. De depotproblematiek is een prangend probleem. Er is momenteel een schrijnend gebrek aan geschikte depots, er is een gebrek aan coördinatie, er dreigt een totale versnippering van het opgegraven bodemarchief.

Dit staat in feite in schril contrast met de financiële inspanning die de maatschappij door middel van opgravingen actueel levert.

Na lezing van het ontwerpdecreet blijft het voor ons echter onduidelijk hoe de deponering praktisch georganiseerd kan worden. In welke mate zijn private initiatieven van onroerend erfgoeddepots realistisch of wenselijk? Het FVA ziet depotwerking expliciet als een overheidsaangelegenheid of aan overheden gerelateerde instellingen. Rijksarchieven, stadsarchieven worden ook niet via marktwerking georganiseerd.

7. Post-excavation en syntheseonderzoek

De finaliteit van de archeologie is een toename aan kennis over ons verleden. Deze toename aan kennis is het sluitstuk van alle voorgaande inspanningen. De inspanningen die alle actoren (overheden, private actoren, ...) leveren tijdens het parcours van de archeologische erfgoedzorg, moet uitmonden in een daadwerkelijke toename aan kennis, nieuwe inzichten. Deze inzichten worden bovendien, en volledig terecht, verwacht door de maatschappij die in de preventieve archeologie investeert (zie verder). Momenteel is het traject beperkt tot registratie van het terreinwerk en de basisrapportage. De individuele opgravingen en de 'basisrapporten' die er uit voortvloeien, zijn niet meer dan de bakstenen om het huis te bouwen. Verdere perspectieven zijn er momenteel niet, wat in tegenspraak is met het uitgangspunt dat "behoud ex situ" het hele proces behelst (zie hoger). Post-excavationonderzoek, i.e. de volledige uitwerking van de resultaten van een individuele opgraving, en thematisch syntheseonderzoek op basis van meerdere opgravingen, is derhalve onontbeerlijk.

Op basis van dit ontwerpdecreet en de recente bestuurlijke reorganisatie binnen het nieuwe agentschap Onroerend Erfgoed, lijkt Vlaanderen inzake (synthese-)onderzoek eerder een stap achteruit te zetten, dan de nodige stap voorwaarts.

Tijdens de laatste jaren werd het weinige aan syntheseonderzoek voornamelijk uitgevoerd door wetenschappers van de universiteiten en aan de Vlaamse wetenschappelijke instelling inzake Onroerend Erfgoed (VIOE). De huidige hervorming van het agentschap Onroerend Erfgoed laat geen plaats meer voor syntheseonderzoek. Dit betekent dat de Vlaamse overheid de expertise die ze intussen in eigen rangen opbouwde niet meer zal aanwenden in deze richting en dat het globale volume aan syntheseonderzoek in de toekomst beduidend zal inkrimpen.

Het voorliggende decreet voorziet geen middelen of structuren die hieraan tegemoet komen.

8. Verbreding van het maatschappelijk draagvlak

Archeologie onderzoekt het verleden van de maatschappij, en archeologisch onderzoek vergt een investering van de maatschappij. Een return van opgedane kennis naar de maatschappij is dus niet meer dan logisch, daar is de hele sector van overtuigd. Momenteel staat dit echter, alle verhoudingen in acht genomen, op een laag pitje wegens geen of weinig middelen en tijd daartoe. Veel verder dan een elementaire basisrapportage geraakt men in de huidige context niet. Er zijn hiervoor momenteel geen passend kader of middelen.

Uit het ontwerpdecreet blijkt onvoldoende hoe deze lacune kan opgevangen worden. Er dienen dringend structurele middelen voorzien te worden voor de communicatie over onderzoeksresultaten en nieuwe inzichten naar het brede publiek.