

Aan Provinciale Staten van Limburg
p/a Griffie
Postbus 5700
6202 MA MAASTRICHT

referentie	e-mail	datum
R16.001JK/PvG	info@zuidelijkerekenkamer.nl	04 januari 2016
onderwerp	telefoonnummer	bijlage
Onderzoeksbrief Monumenten- en archeologiebeleid provincie Limburg	040 244 18 74	1

Geachte leden van Provinciale Staten,

Provincies hebben op het terrein van monumenten zowel autonome taken als medebewindstaken in het kader van de Monumentenwet. Gemeenten zijn grotendeels verantwoordelijk voor het archeologisch erfgoed, na invoering van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg (Wamz) in 2007. Provincies kunnen in het kader van de Wamz wel Attentiegebieden aanwijzen. Binnen deze attentiegebieden zien provincies er op toe dat gemeenten in bestemmingsplannen op verantwoorde wijze met archeologie omgaan. Daarnaast zijn provincies bevoegd gezag voor archeologie bij ontgroningen. Dit houdt in dat provincies archeologische voorschriften kunnen verbinden aan de vergunningverlening bij ontgroningen.

De provincie Limburg heeft haar monumenten- en archeologiebeleid (voortvloeiend uit wettelijke en autonome taken) voor de coalitieperiode 2011 - 2015 onder meer vastgelegd in het Beleidskader Cultuur 2013 - 2016 (de beleidslijn Natuurlijk Cultuur), het Provinciaal Omgevingsplan (POL), de beleidsregel Provinciale Archeologische Aandachtsgebieden (2008) en het Beleidsprogramma Archeologie Maasvallei.

In de periode augustus - oktober 2015 heeft de rekenkamer een verkennend onderzoek verricht¹ naar (de uitvoering van) het provinciale monumenten- en archeologiebeleid. Daartoe heeft ze documenten bestudeerd en een gesprek gevoerd met een betrokken ambtenaar van de provincie.

Op basis van deze verkenning wil de Zuidelijke Rekenkamer aan Provinciale Staten een aantal aandachtspunten meegeven bij de aanstaande behandeling van de nieuwe Erfgoednota, en bij de invulling van hun controlerende rol bij de uitvoering van het monumenten- en archeologiebeleid. Wij constateren dat er sprake is van versnippering van de informatie over (de uitvoering van) het monumenten- en archeologiebeleid, en dat (mede hierdoor) de informatievoorziening niet of slechts summier op elkaar aansluit.

¹ De bevindingen daarvan vindt u in de bijlage van deze brief.

1 Monumenten- en archeologiebeleid volop in beweging

Zowel bij de provincie als bij het Rijk wordt het monumenten- en archeologiebeleid herzien. We zetten de ontwikkelingen hieronder uiteen.

Werken aan nieuwe accenten, nota's en kaders

In 2013 en 2014 hebben GS ter uitvoering van het Beleidskader Cultuur 2013 - 2016 de Uitvoeringsprogramma's Cultuur 2013 en Cultuur 2014 vastgesteld. Deze uitvoeringsprogramma's bevatten per beleidslijn doelstellingen, acties die de provincie daartoe in de betreffende jaren (2013, 2014) zal ondernemen en andere partijen die daarbij betrokken worden. De provincie achtte het halverwege 2014 van belang accenten aan te brengen in het Beleidskader Cultuur 2013 - 2016. Dat was onder meer naar aanleiding van het niet winnen van de titel 'Maastricht Culturele Hoofdstad 2018', de (aanhoudende) noodzaak bij veel gemeenten en bij de rijksoverheid om het cultuurbudget te verminderen. Ook veranderde het beeld van overheidsinterventie van langjarig subsidiëren naar investeren en het bouwen van brede coalities. Deze accenten, die samen met het culturele veld en gemeenten zijn aangebracht, zijn vastgelegd in de Accentennotitie Cultuur: Bloeiend Limburg en in december 2014 door Provinciale Staten (PS) vastgesteld.

Na vaststelling van het Coalitieakkoord 2015 - 2019 constateerden GS dat de Accentennotitie hier binnen past en naadloos aansluit bij de 'Uitgangspuntenbrief cultuurbeleid 2017-2020. Ruimte voor cultuur' van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (juni 2015). Hiervan uitgaande zijn GS van mening dat het in 2016 opstellen van een nieuw beleidskader Cultuur voor de periode tot en met 2019 geen toegevoegde waarde heeft. Zij hebben dan ook onlangs de Accentennotitie Cultuur benoemd als het geldende Beleidskader Cultuur voor de periode 2015-2019.

De provincie heeft de Accentennotitie uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Cultuur juli 2015 - 2017 (UC). In dit UC wordt aangegeven dat voor erfgoed, zijnde monumenten en archeologie, eind 2015 een aparte beleidsnota wordt opgesteld, de Erfgoednota.

Met het oog op deze op te stellen Erfgoednota hebben leden van het team *Erfgoed plus* van de provincie in een interne memo de uitvoering van het provinciaal beleid voor erfgoed beschreven, zoals dat de afgelopen vier jaren heeft plaatsgevonden. Ook gaat deze memo in op resultaten en op aandachtspunten die relevant kunnen zijn voor toekomstig beleid. Volgens een betrokken provincieambtenaar raadpleegt de provincie in het najaar van 2015 externe partijen die actief zijn op het terrein van monumenten en archeologie, om input te vergaren voor de Erfgoednota.

Om richting en uitvoering te geven aan het eigen archeologiebeleid en om gemeenten een hulpmiddel te bieden bij de uitvoering van hun archeologiebeleid, laat de provincie met enige regelmaat zowel een kwalitatieve als kwantitatieve analyse uitvoeren van de archeologische situatie in de provincie. Momenteel werkt de provincie aan een actualisatie van een inhoudelijke analyse die in 2008 is verricht.

Ontwikkelingen bij het Rijk

Naast bovenstaande provinciale ontwikkelingen op het terrein van monumenten en archeologie, heeft de Tweede Kamer op 1 juni 2015 de Erfgoedwet 2016 aangenomen.

In de nieuwe wet, die op 1 januari 2016 van kracht wordt, zijn bestaande wetten (waaronder de Monumentenwet 1988) en regelingen voor het behoud en beheer van het cultureel erfgoed in

Nederland gebundeld. Ook bevat de wet een aantal nieuwe bepalingen. Verder worden de onderdelen van de Monumentenwet die de fysieke leefomgeving betreffen in de nieuwe Omgevingswet opgenomen die in 2018 van kracht wordt. Voor deze onderdelen is een overgangsregeling in de Erfgoedwet opgenomen voor de periode 2016-2018. Het betreft onder meer de volgende (ook) voor de provincie relevante onderdelen:

- vergunningen tot wijziging, sloop of verwijdering van rijksmonumenten;
- verordeningen, bestemmingsplannen, vergunningen en ontheffingen op het gebied van archeologie.

Met de nieuwe Erfgoedwet wordt beoogd dat overzichtelijk en eenduidig vastligt hoe met erfgoed wordt omgegaan, wie daarbij welke verantwoordelijkheden heeft en hoe het toezicht daarop wordt uitgeoefend.

Aanvullend onderzoek nu niet opportuun

Op basis van de resultaten van het verkennende onderzoek naar de uitvoering door de provincie van haar monumenten- en archeologiebeleid is de rekenkamer tot de conclusie gekomen dat er nu geen meerwaarde is voor uitgebreid verder rekenkameronderzoek. Wij willen onze tussentijdse bevindingen echter wel graag met u delen.

2 Aandachtspunten bij monumenten- en archeologiebeleid

Naar verwachting begin 2016 zullen GS aan PS de nieuwe Erfgoednota voorleggen. Ter voorbereiding hierop, en ter ondersteuning bij het uitoefenen van de controlerende rol van PS bij de uitvoering van het huidige monumenten- en archeologiebeleid, vraagt de rekenkamer op basis van haar verkennende onderzoek de aandacht van PS voor het volgende.

Versnippering beleid

Het provinciale beleid voor monumenten en archeologie en het beleid voor (verantwoordings)informatie over de uitvoering van dit beleid zijn vastgelegd in nota's/kaders, regels en programma's: Beleidskader Cultuur 2013 - 2016 (beleidslijn Natuurlijk Cultuur), Accentennotitie, Provinciaal Omgevingsplan Limburg, beleidsregel Provinciale Archeologische Aandachtsgebieden, het Beleidsprogramma Archeologie Maasvallei, Uitvoeringsprogramma's Cultuur, Begrotingen en Jaarstukken en Voortgangsberichten programma ontwikkeling Maasvallei. Hierdoor wordt het verkrijgen van een helder inzicht in wat het provinciale monumenten- en archeologiebeleid en de uitvoering daarvan nu precies behelst, bemoeilijkt.

Informatiewaarde beleids- en uitvoeringsdocumenten beperkt

Naast het feit dat sprake is van 'versnippering' van de informatie over (de uitvoering van) het monumenten- en archeologiebeleid, heeft de rekenkamer ook geconstateerd dat deze informatiestromen niet of slechts summier op elkaar aansluiten. Termen die centraal staan in beleidskaders, zoals Natuurlijk Cultuur, immaterieel erfgoed, archeologische waarden, landschap en architectuur en archeologische aandachtsgebieden, komen niet terug in de P&C-documenten. Ook bedragen en budgetten die in de verschillende documenten worden weergegeven komen niet met elkaar overeen en/of sluiten niet op elkaar aan. Tot slot is zowel in de beleidskaders, en in de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's en de P&C-documenten nauwelijks sprake van concrete en meetbare doelen en activiteiten voor monumenten en archeologie.

Op grond van bovenstaande punten constateert de rekenkamer dat PS de afgelopen jaren slechts een beperkt inzicht is geboden in wat de provincie op het terrein van monumenten en archeologie beoogde, welke activiteiten zij daarvoor heeft ondernomen, welke resultaten daarmee zijn bereikt en welke middelen daartoe zijn ingezet. PS hebben hun kaderstellende en controlerende taak op dit terrein daardoor onvoldoende kunnen uitoefenen.

In dat opzicht vindt de rekenkamer het een positieve ontwikkeling dat de provincie momenteel werkt aan een aparte beleidsnota over monumenten en archeologie, de Erfgoednota. Dat neemt niet weg dat de rekenkamer versnippering van het beleid een (blijvend) risico acht. Zeker gezien het feit dat GS er in de huidige coalitieperiode voor hebben gekozen de verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein Erfgoed bij drie portefeuillehouders neer te leggen. Gedeputeerde Koopmans is portefeuillehouder *Cultuur en erfgoed*, gedeputeerde van der Broeck *Monumenten* en gedeputeerde Teunissen *Archeologie*).

De rekenkamer roept PS dan ook op om GS te verzoeken:

- inzicht te bieden in de samenhang van het provinciale beleid op het terrein van monumenten en archeologie, zoals dat de komende coalitieperiode zal worden uitgevoerd;
- het beleid op het terrein van monumenten en archeologie zodanig concreet te formuleren dat PS in de gelegenheid worden gesteld hun kaderstellende en controlerende taak ten volle te kunnen uitoefenen.

De rekenkamer heeft deze onderzoeksbrief vastgesteld op 22 december 2015.

Met vriendelijke groet,
Zuidelijke Rekenkamer

prof.dr. M.J.M. Vermeulen
waarnemend voorzitter

drs. J.S. Kerseboom
directeur-secretaris