

Vergaderjaar 1999–2000

**23 821 (R 1509)**

## **Goedkeuring van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien)**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 17 april 2000

In 1998 heeft het Nederlandse Parlement de rijkswet tot goedkeuring van het op 16 januari 1992 te Valletta (Malta) tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed aanvaard.<sup>1</sup> Zoals in juli 1999 toegezegd<sup>2</sup>, breng ik u met deze brief op de hoogte van mijn voorstel voor de implementatie van het Verdrag van Valletta. De brief beoogt echter meer. Binnen de archeologische sector in Nederland vinden allerlei nieuwe ontwikkelingen plaats, waardoor een groot aantal factoren die de basis vormen van het huidige archeologisch bestel op hetzelfde moment ter discussie staan. Deze situatie biedt mij de unieke mogelijkheid om het archeologiebeleid in zijn geheel opnieuw vorm te geven. Een kans die ik heb gegrepen. In deze brief doe ik u dan ook voorstellen die de grondslag zullen vormen van een nieuw archeologiebestel.

#### **1. Inleiding**

Met de ondertekening en de goedkeuring van het Verdrag van Valletta is een belangrijke stap gezet in de richting van een betere bescherming van het archeologisch erfgoed in de bodem. Het verdrag bepaalt immers dat archeologische waarden voortaan als onvervangbaar onderdeel van het lokale, regionale en (inter)nationale culturele erfgoed bij de besluitvorming over ruimtelijke ingrepen expliciet dienen te worden meegewogen en waar mogelijk ontzien. Wanneer vervolgens bescherming en inpassing van waardevolle monumenten niet mogelijk blijken, zal de historische informatie door middel van verantwoord archeologisch onderzoek veilig moeten worden gesteld. De kosten die hiermee gepaard gaan, worden verhaald op degene die de voorgenomen ingreep wil uitvoeren (de veroorzaker). Hiermee is een klassieke confrontatie aan de orde tussen enerzijds economische belangen en anderzijds culturele en wetenschappelijke waarden. Het zoeken naar verantwoorde oplossingen hiervoor, die ook nog eens bijdragen aan de kwaliteit van onze leefomgeving, zie ik als een opgave in het kader van de culturele planologie, een van de uitgangspunten voor het Cultuurbeleid 2001-2004.<sup>3</sup> In breder verband kan het

<sup>1</sup> *Staatsblad* 1998, 196.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 23 821, nr. 12.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 591, nr. 2.

verdrag ook gezien worden als onderdeel van het te ontwikkelen instrumentarium ter ondersteuning van het nieuwe beleid gericht op versterking van de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting van ons land in de komende decennia.<sup>1</sup> Tenslotte sluit invoering van het verdrag aan bij de afspraak in het regeerakkoord om bij grote projecten de cultuurhistorische kwaliteit van het gebied tijdig in kaart te brengen.

Het toepassen van de principes van het Verdrag van Valletta heeft belangrijke gevolgen voor de organisatie van de archeologische monumentenzorg en de archeologiebeoefening in ons land. In reactie op eerder uitgesproken intenties is een niet onbelangrijk aantal partijen en instanties de afgelopen jaren al begonnen te handelen «in de geest van Malta». Samen met de groeiende belangstelling voor de archeologie en cultuurhistorie in het algemeen heeft dit al geleid tot de nodige veranderingen. Ik noem de versterking van de positie van archeologie bij grote infrastructurele projecten, het in toenemende mate betrekken van archeologische waarden bij de voorbereiding van streek- en bestemmingsplannen, de roep om marktwerking en de verdere professionalisering van de archeologiesector. Bij dit transformatieproces is echter ook een aantal fundamentele zwakheden in het huidige bestel aan het licht gekomen. Ik ben tijdens de verdere uitwerking dan ook tot de conclusie gekomen dat een succesvolle en verantwoorde invoering van het verdrag niet mogelijk is zonder een stelselwijziging voor de hele sector. Ik ga daarmee nog een stap verder dan mijn ambtsvoorganger voor ogen had. De integrale aanpak die ik voorstel omvat de toepassing van de principes van het Verdrag van Valletta op een toenemend aantal bodemverstorende activiteiten, met daarnaast een systeem van kwaliteitszorg en toezicht, aandacht voor informatievoorziening en voor het wetenschappelijk onderzoek. Bij de vormgeving van wat in feite een nieuw bestel wordt speelt decentralisatie een belangrijke rol.

Over de keuzes die ik heb gemaakt om te komen tot de invoering van het verdrag en tot de hervorming van het archeologiebestel zijn gesprekken gevoerd met de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA), alsmede met verschillende andere belanghebbende partijen in het archeologisch veld. De SNA zal namens het veld nog een officieel standpunt formuleren.

De nieuwe aanpak voor de archeologische monumentenzorg werkt ook door in andere sectoren, met name daar waar men in aanraking komt met het gebruik van de beschikbare ruimte in het algemeen en ingrepen in de bodem<sup>2</sup> in het bijzonder. Ik doel hierbij op het openbaar bestuur, ruimtelijke ordening en planologie, landbouwkundig gebruik, waterstaat, nieuwbouw, delfstoffenwinning, landinrichting en natuurontwikkeling en de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur. Ik realiseer me dat het voorgestelde traject kleinere en grotere aanpassingen vergt van alle hierin werkzame partijen en instanties. In de afgelopen maanden zijn de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Justitie, Economische Zaken (EZ) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geraadpleegd. Daarnaast is ook gesproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Ik zal al deze partijen ook bij het vervolgetraject betrekken. Ook zal ik de Raad voor Cultuur om advies vragen over de in deze brief vervatte voorstellen.

<sup>1</sup> Zie *Belvedere, beleidsnota over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 663, nr. 2).

<sup>2</sup> Inclusief de territoriale wateren en de bodem van de Nederlandse binnenwateren.

## 2. Uitgangspunten

Archeologische vindplaatsen in Nederland staan onder druk. We leven in een dichtbevolkt land waar de beschikbare ruimte gering is. Het zit bijna in de genen van de Nederlanders om het landschap steeds weer opnieuw

naar hun hand te willen zetten. Miljoenen kubieke meters grond worden daarbij uitgegraven, verplaatst en doorgespit. Bij het grote aantal bodemingrepen gaat, ondanks inspanningen van overheden en archeologen, nog steeds archeologische informatie verloren. Wat verloren gegaan is, komt nooit meer terug: het bodemarchief is immers niet regenererbaar. Daarom richten de inspanningen zich allereerst op het veiligstellen en goed beheren van waardevolle archeologische vindplaatsen. Het streven is om, zonder daarbij ruimtelijke ontwikkelingen tot stilstand te brengen, ook voor toekomstige generaties het nog in de bodem besloten erfgoed zoveel mogelijk te bewaren. Daarnaast is het belangrijk zodanige condities te creëren dat in die gevallen waarin waardevolle vindplaatsen toch vernietigd moeten worden, verantwoord wetenschappelijk onderzoek kan plaatsvinden. Tenslotte is het een uitdaging de overblijfselen uit ons verleden een grotere aantrekkingskracht op het publiek te laten uitoefenen en ze een bijdrage te laten leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving.

In het Verdrag van Valletta zijn op Europees niveau een aantal principes vastgelegd die kunnen helpen deze doelstellingen te realiseren. Zo dient een goede archeologische monumentenzorg in nauwe afstemming plaats te vinden met andere activiteiten en beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening (artikel 5). Degenen die de bodem verstoren worden gemotiveerd het archeologisch erfgoed daarbij te ontzien of, nog liever, het op een creatieve wijze te gebruiken binnen de voorgenomen nieuwe ontwikkeling. In laatste instantie kunnen veroorzakers van schade aan het bodemarchief aansprakelijk worden gesteld voor de kosten van het onderzoek dat noodzakelijk is om de historische informatie te documenteren (artikel 6). Naast deze twee artikelen, waarvan de gevolgen het meest ingrijpend zijn, kent het verdrag nog diverse andere onderdelen. Een aantal principes is reeds in de Monumentenwet 1988 verankerd, maar mijn aandacht gaat ook uit naar de strekking van de artikelen 2 (beschermingsmaatregelen), 3 (onder andere het verbod op metaaldetectoren) en 9 (vergroten van het draagvlak en interactie met het publiek).

Onlangs is in Europees verband een werkgroep «metaaldetectie» opgericht. Ik zal de resultaten van die werkgroep afwachten alvorens een besluit te nemen over de regulering van het gebruik van metaaldetectoren en andere opsporingsapparatuur op opgravingsterreinen en geregistreerde archeologische vindplaatsen.

### **3. Archeologische waarden in de ruimtelijke ordening: het proces**

Het stelsel dat ik voor ogen heb is gebouwd op twee pijlers: de bestaande systematiek van de ruimtelijke ordening en in aanvulling daarop een wijziging van de Monumentenwet 1988. Essentie van die wetswijziging is een archeologievergunning, die verplicht is bij bodemingrepen in het kader van grote projecten en daarnaast ook bij alle bodemingrepen in nader aan te wijzen archeologische waardevolle gebieden. Het hierna geschetste proces toont hoe zowel het meewegen van archeologische waarden bij besluiten op gebied van de ruimtelijke ordening als de verankering van de plicht tot financiering door de veroorzaker hun beslag kunnen krijgen. Daartoe wordt achtereenvolgens uiteengezet wat de relevante bestaande procedures en instrumenten zijn op alle drie de overheidsniveau's en hoe, met een wijziging van de Monumentenwet 1988, dat stelsel zowel bij de planvorming als in de uitvoeringsfase aan de invoering van het verdrag kan bijdragen.

#### *Planvorming*

In algemene zin kan gesteld worden dat, hoe eerder archeologische waarden worden betrokken in het (ruimtelijk) planningsproces, hoe

eenvoudiger rekening kan worden gehouden met deze waarden. In de planvormingsfase draait het vooral om (reeds beschikbare) informatie. Naast het register van wettelijk beschermde archeologische terreinen is dergelijke informatie te vinden op de Archeologische Monumentenkaart (AMK), waar per provincie alle bekende archeologische waarden staan aangegeven, alsmede op de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW), die te verwachten waarden laat zien. Alle overheden hebben met die bekende waarden en verwachtingen rekening te houden bij het maken van plannen voor de ruimtelijke inrichting van Nederland, aldus de eerste belangrijke bepaling van het Verdrag van Valletta. In de huidige en binnenkort te wijzigen Wet op de Ruimtelijke Ordening (RO) zijn een aantal instrumenten voorhanden, die van belang kunnen zijn in dit verband.

Op rijksniveau spelen archeologische waarden een rol bij grote projecten op gebied van infrastructuur of bijvoorbeeld woningbouw, zoals de VINEX-wijken. Het bestaande wettelijk instrumentarium omvat onder meer de (herziene) Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de Planologische Kernbeslissingen (PKB's). Ik streef ernaar om, in overleg met de Minister van VROM, in de Vijfde Nota naast aandacht voor cultuurhistorische waarden in het algemeen ook specifiek de archeologische waarden te betrekken. Informatie over archeologie wordt nu al ingebracht in de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Provinciaal Planologische Commissies (PPC's), waar steeds een vertegenwoordiger van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) in zit. Bij de ontwikkeling van grote projecten zal worden aangesloten bij het bestaande systeem, zodat – zoals nu ook al gebeurt – dergelijke projecten pas ter hand worden genomen nadat archeologisch (voor)onderzoek in het betreffende gebied heeft plaatsgevonden. In juridische zin houdt dat in, dat de feitelijke bodemingrepen pas zullen plaatsvinden nadat daartoe vergunning is verleend. Ik kom over dat proces van vergunningverlening nog afzonderlijk te spreken.

Een wezenlijke rol acht ik in de planfase weggelegd voor de provincies. Die opvatting heb ik vooral gebaseerd op de bestaande provinciale bevoegdheden – i.c. de reeds nu gebruikelijke taakverdeling tussen de verschillende overheden – en hun schaal van werken: voldoende van omvang om waar nodig alternatieven te kunnen aangeven bij primaire planontwikkeling. Provinciebesturen hebben in het ruimtelijk beleid voorts de bevoegdheid om voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied van de provincie een streekplan vast te stellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven. Onderdelen van een dergelijk plan kunnen (vanaf april van dit jaar) door de provincies worden aangewezen als een concrete beleidsbeslissing. Een dergelijke beslissing moet doorwerken en verplicht andere bestuursorganen om in hun plannen deze beslissing in acht te nemen. Gedeputeerde staten hebben verder de bevoegdheid om het gemeentelijk bestemmingsplan goed te keuren en daarop vrijstellingen te verlenen.

In aanvulling hierop zal in de Monumentenwet een nieuw en belangrijk element worden opgenomen: de bevoegdheid van provincies om archeologisch waardevolle gebieden aan te wijzen waarbinnen voor bodemingrepen een verbod tot bodemverstoring geldt. Deze aanwijzing is verplicht en dient te geschieden op basis van bekende archeologische waarden en reële verwachtingen, zoals nu al vastgelegd op de eerder genoemde waardekaarten AMK en IKAW.

Ook gemeenten kunnen binnen hun gebied (potentieel) archeologisch kwetsbare gebieden aanwijzen, maar alleen in aanvulling op of in afwachting van een provinciale kaart. Daarnaast vormt het bestemmingsplan een belangrijk bestaand instrument dat de gemeente hanteert op gebied van planvorming.

In de uitvoerende fase speelt niet alleen reeds bekende informatie omtrent het bodemarchief en de te verwachten waarden daarvan een rol, maar wordt ook aanvullend onderzoek belangrijk. Het systeem omvat op gebied van uitvoering de volgende serie instrumenten.

Het Rijk (i.c. de ROB) is vergunningverlener voor bodemingrepen bij wettelijk beschermde monumenten (ex art. 11 e.v. van de Monumentenwet 1988). Voor grote projecten is er een aantal bestaande instrumenten op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en infrastructuur, zoals de Tracéwet en de milieueffectrapportage (m.e.r.). Beiden zorgen voor een gecoördineerde afweging op rijksniveau bij grote projecten, waarbij de archeologische waarden overigens nadrukkelijker in beeld zouden kunnen worden gebracht. Die gecoördineerde afweging betekent dat het Rijk de regie voert en de besluiten van andere overheden zich naar de uitkomst daarvan dienen te voegen. In het kabinet wordt een integrale afweging gemaakt, waarbij de Minister van OCenW vanzelfsprekend de archeologische belangen inbrengt. Daarnaast speelt in deze fase de op handen zijnde rijksprojectenprocedure een rol.

Op provinciaal niveau regelt het zogenaamde Nimby-instrument de coördinatie door provincies van besluitvorming over projecten van bovengemeentelijk belang. Resultaat van die provinciale coördinatie is – samen-gevat – dat de gemeentelijke besluitvorming zich heeft te voegen in die van het provinciebestuur. Voorts keurt de provincie bepaalde gemeentelijke bouw- en aanlegvergunningen goed. Als gezegd lijkt het om verschillende redenen goed om bij die (gegeven) procedures aan te sluiten en binnen de daarin te hanteren afwegingskaders ook de mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden te betrekken.

Naast het betrekken van archeologische waarden in de bestaande besluitvorming op gebied van ruimtelijke ordening wil ik op gemeentelijk niveau een archeologiebesluit introduceren: de archeologievergunning. Deze wordt vastgelegd in de Monumentenwet 1988 en fungeert als ontheffing op het verbod op bodemverstoring. De vergunning is daarmee het sluitstuk van het ruimtelijke inrichtingsproces en heeft als functie het wegnemen van de vrijblijvendheid van de archeologische belangenafweging op lokaal niveau en de verplichting tot vooronderzoek. De vergunningplicht zal in ieder geval gelden voor voorgenomen bodemverstorende handelingen in het kader van grote projecten (zoals projecten waarvoor een m.e.r. of tracébesluit vereist zijn) en daarnaast tevens in die gebieden die door provincie en/of gemeente als archeologisch waardevol zijn aangewezen. De vergunningplicht geldt niet voor bepaalde typen bodemingrepen (bijvoorbeeld als het gaat om handelingen die niet schadelijk zijn voor het bodemarchief). Voor deze nog nader te omschrijven categorie wordt op rijksniveau een vrijstellingsregeling ingesteld.

#### **4. Een Wet op de Archeologie**

Een aantal nieuwe elementen van het hierboven beschreven proces dient wettelijk verankerd te worden. Gezien het sectorspecifieke karakter van die maatregelen stel ik een ingrijpende wijziging van de Monumentenwet 1988 voor. Daarin kunnen de doelstellingen van het beleid en de onderlinge samenhang tussen de verschillende elementen van het instrumentarium integraal worden vastgelegd. Concreet stel ik voor via een Wet op de Archeologie in de Monumentenwet 1988 in ieder geval de volgende wijzigingen en aanvullingen op te nemen:

- Alvorens kan worden overgegaan tot (het verlenen van toestemming voor) een aantal nader omschreven bodemingrepen dient een beslissing te worden genomen over de omgang met eventuele archeologische waarden. Dit gebeurt door een verbodsbepaling voor het

verstoren van de bodem zonder of in afwijking van een aparte (archeologie)vergunning. Deze vergunning wordt verleend door burgemeester en wethouders. Bezien wordt of er, in ieder geval als overgangsregeling, een vorm van «tweedelijnszorg» door provincies kan worden ontworpen voor die gemeenten die moeite hebben met deze nieuwe taak.

- De vergunningplicht geldt bij bodemingrepen in het kader van bij algemene maatregel van bestuur te benoemen grote projecten (onder andere m.e.r.-plichtige activiteiten, landinrichtingsprojecten, werkzaamheden waarvoor een tracébesluit wordt vastgesteld) en tevens voor alle bodemingrepen in gebieden die daartoe krachtens de wet zijn aangewezen door provincies en gemeenten. Voor nog nader te bepalen typen bodemingrepen (o.a. handelingen die niet schadelijk zijn voor het bodemarchief) geldt het vergunningstelsel niet.
- Provinciale Staten krijgen de taak om gebieden binnen hun provincie aan te wijzen waar de vergunningplicht geldt. Deze gebieden kunnen desgewenst worden opgenomen in het streekplan (als concrete beleidsbeslissing). Aanwijzing geschiedt op basis van bekende archeologische waarden en reële verwachtingen. De gemeenteraad kan, in aanvulling op of in afwachting van deze provinciale kaart, ook zelf (extra) gebieden aanwijzen waar de vergunningplicht geldt.
- Aan de besluitvormingsprocedure bij vergunningverlening worden eisen gesteld, bijvoorbeeld inzake de inbreng van archeologische deskundigheid. Gemeenten kunnen (mede daartoe) een archeologieverordening vaststellen. Bezien wordt of ook de provincies, gezien hun aanwijzingsbevoegdheid, een archeologieverordening op moeten stellen.
- De kosten van de archeologische werkzaamheden worden gedragen door degene die via de archeologievergunning aanvraagt. Deze kosten worden deels gemaakt in het kader van de vergunningaanvraag zelf (vooronderzoek). Voor een ander deel kunnen deze kosten bestaan uit het laten uitvoeren van opgravingswerk. Deze verplichting wordt in de vorm van voorschriften aan de vergunning verbonden. Op deze wijze wordt een brede invulling gegeven aan het verdragsbeginsel «de veroorzaker betaalt».
- Behalve dat eenieder in het algemeen – dus ook los van opgravingen – verplicht is vondsten van (mogelijk) archeologische waarde te melden aan een centraal informatiesysteem komt er ook een expliciete verplichting voor overheden en uitvoerende instanties tot het terugmelden van resultaten van archeologisch (voor)onderzoek. De ROB zal zich voorbereiden op een spilfunctie binnen dat informatiesysteem. Dat zal immers moeten uitgroeien tot een gegevensbank, waarop andere overheden hun beslissingen kunnen steunen en waarmee initiatiefnemers vanaf het begin van de planontwikkeling rekening kunnen houden.
- De (huidige) mogelijkheid tot het verkrijgen van een opgravingsbevoegdheid wordt uitgebreid. Instellingen die werken conform een binnen de archeologiesector ontwikkeld en door mij erkend (waar mogelijk op certificatie binnen de sector zelf gebaseerd) stelsel van kwaliteitseisen zullen gerechtigd zijn tot het uitvoeren van (bepaalde) archeologische werkzaamheden. Niet-gecertificeerde instellingen die niettemin voldoen aan de kwaliteitseisen kunnen bij de Minister van OCenW toestemming aanvragen.
- Vondsten uit opgravingen en ander onderzoek zijn in beginsel eigendom van de Staat. De veroorzaker, initiatiefnemer of opdrachtgever kan geen eigendomsrechten of recht op vergoeding laten gelden. Na afloop van het onderzoek worden roerende vondsten in het algemeen zowel feitelijk als in eigendom overgedragen aan een erkend gemeentelijk of provinciaal depot voor bodemvondsten. De minister kan in sommige gevallen ook vondsten ter beschikking stellen aan de



ationale collecties. In overleg met het IPO en de VNG zal ik mij beraden over een passend systeem voor het beheer van vondsten.

Ik streef er bij dit alles naar de verschillende procedures zodanig vorm te geven, dat er geen «stapelings» ontstaat met andere ruimtelijk relevante processen. De noodzakelijke wetwijziging zal dan ook in goede samenwerking met de andere betrokken departementen worden voorbereid.

## **5. De vergunningverlening en de veroorzaker die betaalt**

In het voorgaande is regelmatig over de te introduceren archeologievergunning gesproken. Daarbij zij het goed vast te stellen, dat een vergunningstelsel geen doel op zichzelf is. Het gaat er eerst en vooral om dat in archeologisch waardevolle gebieden en bij grote projecten archeologisch vooronderzoek vereist zal zijn, op basis waarvan een besluit kan worden genomen. De procedure onderscheidt drie stappen, waarbij het archeologisch onderzoek wordt uitgevoerd door een gekwalificeerd archeoloog en de besluiten worden genomen door het bevoegd gezag (de gemeente).

In eerste instantie vindt bureauonderzoek plaats, dat wil zeggen het inventariseren van reeds beschikbare informatie via kaarten of uit eerder onderzoek in dezelfde streek. Indien hieruit blijkt dat de kans op aanwezigheid van waardevol archeologisch erfgoed gering is wordt de vergunning onvoorwaardelijk afgegeven. Zijn er wel aanwijzingen voor de aanwezigheid van (relevant) bodemarchief, dan leidt dat tot de volgende stap: een verkennend veldonderzoek via grondboringen en kartering. Afhankelijk van de resultaten volgt een onvoorwaardelijke vergunning (indien geen archeologische waarden aanwezig blijken) of de volgende stap: een aanvullend onderzoek door middel van het graven van proefputten of -sleuven. Ook dit moet uitwijzen of er inderdaad waardevol archeologisch erfgoed aanwezig is. Zo niet, dan wordt de vergunning alsnog (onvoorwaardelijk) afgegeven. Blijken er wel (relevante) archeologische waarden aanwezig, dan zijn er in beginsel ten minste vier mogelijkheden:

- Is het archeologisch erfgoed van dusdanig belang dat het behouden moet blijven dan wordt de vergunning geweigerd.
- Is het archeologisch erfgoed van dusdanig belang dat het niet behouden hoeft te blijven maar wel moet worden opgegraven, dan wordt de vergunning verstrekt op voorwaarde dat wordt opgegraven. De kosten hiervan zijn voor rekening van de vergunningaanvrager (de veroorzaker). Aan de wijze van opgraven kunnen nadere eisen worden gesteld.
- Is de waarde van het gevondene niet op voorhand te bepalen, dan kan worden voorgeschreven dat de bodemingreep plaats vindt onder archeologische begeleiding.
- Is het archeologisch erfgoed niet bijzonder waardevol dan kan een vergunning worden afgegeven zonder voorwaarden, hetgeen inhoudt dat het archeologisch erfgoed ongezien verloren kan gaan.

In alle gevallen gaat het bij het nemen van de beslissing om een integrale afweging van het totaal van de in het geding zijnde belangen. Een schema, waarin de besluitvormingslijn voor de verlening van de vergunning is samengevat, voeg ik bij deze brief.

In het voorgaande is reeds meerdere malen gesproken over de «veroorzaker» van een bodemingreep. Wie dat in concreto zal zijn is relevant, omdat – krachtens het verdrag – deze de kosten, verbonden aan «de archeologische gevolgen» van de bodemingreep moet dragen.<sup>1</sup> Artikel 6 noemt deze verplichting voor grote projecten. Parallel aan de invoering van het verdrag in verschillende andere Europese landen kies ik voor een bredere interpretatie van het veroorzakersprincipe. Alleen al vanwege het veroor-

<sup>1</sup> De totale kosten van vooronderzoek variëren afhankelijk van de complexiteit van de vindplaats en hetgeen erover bekend is. Overigens worden de kosten in gunstige zin beïnvloed doordat het onderzoek na liberalisering van de «opgravingsmarkt» in concurrentie wordt aanbesteed.

zakersprincipe is het onderzoeken van mogelijke archeologische waarden reeds in de fase van de planvorming zinvol. De verplichting tot betalen wordt redelijker naarmate de veroorzaker zich beter vooraf informatie heeft kunnen verschaffen over de gevolgen voor het archeologisch erfgoed en tijdig inzicht krijgt in de daarmee gemoeide kosten. Als veroorzaker beschouw ik degene die het voornemen heeft tot een feitelijke bodemingreep die leidt of kan leiden tot het aantasten van het archeologisch erfgoed. Deze vraagt een archeologievergunning aan en draagt op die manier de kosten van voor die aanvraag noodzakelijk archeologisch vooronderzoek. Indien de vergunning onder voorwaarde van een archeologische opgraving wordt verleend en de bodemingreep ook daadwerkelijk plaatsvindt draagt de veroorzaker tevens de kosten van de opgraving.

Veroorzakers omvatten een omvangrijke groep van particulieren, grote en kleine ondernemingen en niet in de laatste plaats overheden zelf. Waar archeologische waarden in het geding zijn is sprake van een uitdaging om het erfgoed zo verantwoord mogelijk mee te wegen en waar mogelijk te integreren in de voorgenomen ontwikkeling. Soms kan dit extra kosten met zich meebrengen. Hoe groot deze zijn valt in algemene zin niet aan te geven. Dit kan afhankelijk van de locatie, de omvang en de soort van ingreep verschillen. De ervaring bij de uitvoering van een aantal grote en middelgrote projecten waar de kosten van de archeologie de afgelopen jaren consequent zijn doorberekend leert, dat slechts zeer zelden sprake is van meer dan 1% van de totale investering. Mijn ambtsvoorganger heeft indertijd een «ontsnappingsclausule» van 1% voorgesteld. Dit hield in dat een financiële last van meer dan 1% van de investeringssom gezien zou moeten worden als excessieve kosten, waarvoor via een beroep op een fonds een (volledige) tegemoetkoming verkregen zou kunnen worden.<sup>1</sup> Ik neem deze beleidslijn niet over in het nieuwe bestel. Indien namelijk de financiële consequenties van de archeologische monumentenzorg op tijd in de planontwikkeling worden ingebracht en op rekening komen van de veroorzaker, zal de mogelijkheid én de motivatie tot het zoeken van alternatieven groter zijn. Hiermee wordt de beleidsdoelstelling van behoud *in situ* eerder gerealiseerd dan met de door staatssecretaris Nuis gedachte «ontsnappingsclausule». Eventueel beschikbare gelden kunnen dan veel effectiever worden ingezet, bijvoorbeeld voor erfgoededucatie toegespitst op archeologie, stimulerend beleid gericht op gemeenten en research & design op gebied van archeologie-vriendelijk bouwen.

Niettemin realiseer ik mij het mogelijke risico van kostenverhoging en vertraging bij bouw en aanleg wel degelijk. Om die reden heeft er vanuit het ministerie van OCenW dan ook al eerder overleg plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de bouwwereld. Daarbij bleek vooral het element «vertraging» bepalend. Dat stemt overeen met de huidige ervaringen bij de aanleg van grote infrastructurele projecten waarbij het Rijk als opdrachtgever is betrokken. Ik stel mij voor om, als de contouren van het nieuwe bestel scherper zijn geformuleerd, het overleg met de bouwwereld te hervatten. Tevens ben ik mij ervan bewust dat juist bij een onverwacht grote vondst bij kleine bodemingrepen (door particulieren bijvoorbeeld) de kans op excessieve kosten voor archeologisch onderzoek groter is. Het gaat dan echter in de regel om in absolute zin kleinere bedragen. Ik zal de Raad voor financiële verhoudingen om advies vragen bij het zoeken naar een oplossing voor deze problematiek.

## **6. Taakverdeling en taakverschuiving bij overheden**

Het doorvoeren van de stelselwijziging zal leiden tot aanpassingen bij overheden maar ook bij andere actoren binnen het archeologische veld. Het valt te verwachten dat door het verruimen van de opgravings-

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 23 821, nr. 8.



bevoegdheid en de daaruit voortvloeiende introductie van marktwerking een grotere neiging zal bestaan tot het scheiden van de verantwoordelijkheden van opdrachtgever, adviseur, bevoegd gezag, uitvoerder en toezichthouder. Hieronder zal ik ingaan op de wijzigingen in verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheden. Juist via op samenwerking gebaseerde bestuurlijke draagkracht kan een meerwaarde ontstaan door het betrekken van cultuurhistorie bij de ruimtelijke inrichting. Archeologie krijgt door het voorgestelde systeem een volwaardige plaats naast én in synergie met gebouwde monumenten, historische landschappen en architectuur.

### *Provincies*

De provincies zijn al geruime tijd bezig op een goede manier vorm te geven aan een eigen archeologiebeleid, onder meer via het vervaardigen en bijhouden van de Archeologische MonumentenKaarten (AMK's) en de aanstelling van een eigen archeoloog. Over de invulling en uitwerking van de provinciale rol zijn ook al in het recente verleden tussen Rijk en provincies in de cultuurconvenanten afspraken gemaakt. Ik wil die provinciale rol voortzetten en benutten bij het vergroten van draagvlak en het verspreiden van kennis. In het nieuwe bestel zullen provinciebesturen via de nieuwe aanwijzingsbevoegdheid bepalend worden bij de vraag, welke gebieden meer dan de tot heden gebruikelijke aandacht voor archeologische waarden behoeven. Provinciebesturen hebben reeds een zeer ruime ervaring met het initiëren en beheersen van planologische processen. Het provinciaal planologisch beleid vormt een belangrijk element van de (gewijzigde) Wet RO, en tevens het belangrijkste kader waarbinnen de archeologische belangenafweging in de toekomst zal plaatsvinden. Een actief inventarisatiebeleid in het kader van zelfstandig-archeologische of streekplanontwikkeling, landinrichting en natuurbeleid, is daarbij van groot belang. Provinciebesturen zien zich aldus geplaatst in een positie waarin zij aan het begin van het proces van ruimtelijke ordening kunnen bepalen waar archeologische waarden adequaat moeten worden meegewogen.

Voor de provincies is voorts een belangrijke taak weggelegd in het kader van de kennisopbouw van gemeenten en de ondersteuning van het ontwikkelen van gemeentelijk archeologiebeleid. Nu is reeds sprake van een dergelijke ondersteunende en stimulerende rol van provincies indien gemeenten daarom verzoeken. In het kader van het nieuwe bestel zal deze stimulerende en ondersteunende rol van de provinciaal archeologische diensten en/of de provinciale steunpunten cultureel erfgoed alleen maar toenemen. Daarnaast kan de provincie bijvoorbeeld via de uitvoering van het natuurbeleid (zoals aankoopbeslissingen) en de bijdrageregeling voor gebiedsgericht beleid een wezenlijke stap gezet worden op het gebied van het beheer en inrichting van archeologische terreinen en landschappen. Sinds enige tijd vervullen de provincies een belangrijke functie op het gebied van de archeologische informatieborging. Deze komt onder andere tot uiting in het beheer van de provinciale depots en de veelal nauwe banden met de amateur-archeologen. Naar aanleiding van de voorgestelde stelselwijziging zal ik in overleg treden met het IPO en de provincies over eventuele bijstellingen van de cultuurconvenanten tussen Rijk en provincie. Complementariteit blijft daarbij het uitgangspunt.

### *Gemeenten*

Ik hecht eraan de archeologische waarden uiteindelijk mee te laten nemen in een integrale afweging op het niveau waar de meeste ruimtelijke ingrepen plaatsvinden. Daarom heb ik besloten de gemeenten aan te wijzen als vergunningverlenende instantie. Daarbij zij aangetekend dat, op grond van reeds bestaande wetgeving, het gemeentelijk besluit in over-

eenstemming moet zijn met de in deze regelgeving gestelde kaders op provinciaal en rijksniveau. Een procedurele coördinatiebepaling maakt het mogelijk de procedures rond bouw- en archeologievergunning op een efficiënte manier op elkaar af te stemmen.

Gemeenten dienen het behoud van archeologische waarden af te wegen tegen andere maatschappelijke belangen en zullen de uitgangspunten voor dergelijke beslissingen kunnen vastleggen in een gemeentelijke archeologieverordening. In dat kader kan het belangrijk zijn een gemeentelijke archeologische monumentenkaart te ontwikkelen waarop, behalve bekende en gewaardeerde archeologische vindplaatsen, ook gebieden met een hoge of juist lage archeologische verwachting en «archeologievrije» zones worden aangegeven. Deze gegevens vormen dan input voor het bestemmingsplan. Overigens is het denkbaar dat gemeenten ervoor kiezen om het voor de vergunning benodigde archeologisch (voor)onderzoek al in het kader van het bestemmingsplan zelf te laten uitvoeren (en te financieren). Een gebied kan dan al «inclusief archeologievergunning» ter exploitatie worden aangeboden.

Ik ben mij ervan bewust dat er op dit moment op gemeentelijk niveau grote verschillen bestaan in het ontwikkelingsstadium van het archeologiebeleid, de beschikbare deskundigheid binnen het eigen apparaat en de mate waarin een gemeente nu of in de toekomst met de archeologie geconfronteerd zal worden. Zo beschikken de meeste grotere gemeenten inmiddels over een eigen gemeentelijke archeologische dienst en een redelijk tot goed ontwikkeld archeologisch monumentenzorgbeleid. Voor veel middelgrote en kleinere gemeenten is deze materie echter nog betrekkelijk nieuw. Deze problematiek wordt ook door het IPO en door de VNG gesignaleerd. Ik wil trachten te bereiken dat gemeenten, waar nodig, versneld bestaande achterstanden op het gebied van informatie en beleidsontwikkeling kunnen gaan inlopen. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de VNG en de provincies. Er zal in ieder geval sprake zijn van een overgangperiode, mogelijk via een groeimodel waarin, indien noodzakelijk of door betrokkenen gewenst, nog een vorm van overgang van gemeentelijke naar provinciale vergunningverlening mogelijk is. Overigens is dat groeimodel al ten dele voorzien: de periode vanaf nu tot het aanwijzen van vergunningplichtige gebieden door provincies kan benut worden voor het opdoen van kennis, het betrekken van kennis elders of het aangaan van samenwerkingsrelaties met op dit onderwerp meer ervaren gemeenten. In hoeverre de introductie van (een zekere mate van) marktwerking op den duur consequenties zal hebben voor de uitvoerende taken van gemeentearcheologen, acht ik een zaak voor de gemeentebesturen zelf.

### *Rijk*

Binnen het rijksbeleid heeft het Verdrag van Valletta zijn waarde al vergaand bewezen. In veel gevallen wordt bij grote investeringen (Betuwelijn, HSL, VINEX, Maaswerken, A27, A73) al «Maltaconform» gewerkt. Niettemin dienen de principes van het verdrag en de voorgestelde wetswijzigingen ook voor het Rijk (verder) te worden vastgelegd om steeds onomstreden door te kunnen gaan werken. Op de relatie met de kortgeleden verschenen nota Belvedere heb ik al gewezen. Daarnaast zal ik ook in de Cultuurnota 2001–2004 de nodige aandacht vragen voor cultuurhistorie en archeologie als onderdeel van het ruimtelijk beleid. Op de specifieke positie van de ROB kom ik hierna nog terug.

## **7. De rol van uitvoerders bij archeologische werkzaamheden**

Archeologische monumentenzorg kan in operationele zin het best omschreven worden als een cyclisch proces, waarin de volgende stappen kunnen worden onderscheiden: inventarisatie en vooronderzoek, waarde-

ring en selectie, bescherming of vervolgonderzoek, interpretatie en synthese, nazorg, communicatie en terugkoppeling.

Goede documentatie en registratie vormen bij iedere stap een belangrijke voorwaarde. Met de introductie van de principes uit het Verdrag van Valletta en de verankering daarvan via nieuwe archeologiewetgeving moet dit proces zowel op centraal als op decentraal niveau kunnen plaatsvinden, afhankelijk van de aard of de omvang van de voorgenomen ingreep. Op basis van de hierboven geformuleerde nieuwe wettelijke regeling kunnen lokaal en regionaal beleid nader worden vormgegeven. Ook voor de oude en nieuwe uitvoerders in het archeologisch veld treden er veranderingen op.

#### *De Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek*

Bij de uitvoering van het rijksbeleid op het archeologische terrein is een belangrijke rol weggelegd voor de ROB. Zo wordt op dit moment door deze rijksdienst stevig geïnvesteerd in het ontwikkelen van beleidskaarten als de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) en het actualiseren van provinciale monumentenkaarten.<sup>1</sup> Samen met het landelijke informatiesysteem ARCHIS vormen deze kaarten een belangrijke basis bij het meewegen van archeologische waarden. Daarnaast ontwikkelt de ROB het nationale waarderings- en selectiebeleid dat zich onder andere vertaalt in een aanwijzingsprogramma voor wettelijk te beschermen monumenten. Dit wettelijke beschermingsbeleid zal ook een wezenlijke bijdrage moeten leveren aan het hier voorgestelde nieuwe bestel, opdat beschermenswaardige terreinen sneller, gericht en intensiever dan tot heden via de Monumentenwet 1988 behouden kunnen worden. Ik zal nader onderzoeken hoe deze intensivering het beste vormgegeven kan worden. Via het nationale waarderings- en selectiebeleid kan de ROB ook een bijdrage leveren aan de coördinatie van archeologische belangen bij grote projecten. Tevens wordt het waarderings- en selectie-instrumentarium ook als handvat aangeboden aan andere overheden, die de criteria kunnen aanvullen met regionale of lokale waarden.

Ten behoeve van het waarborgen van de verantwoorde afweging van de archeologische waarden in het kader van m.e.r.-plichtige projecten wordt voorgesteld de ROB (namens de Minister van OCenW) de status van wettelijk adviseur bij m.e.r.-procedures te verlenen. Inmiddels is het besluit genomen om in de Provinciaal Planologische Commissie (PPC) ook een ROB-vertegenwoordiger op te nemen.<sup>2</sup> In datzelfde kader – de verantwoorde afweging van archeologische belangen – zal bezien moeten worden hoe de rol van de ROB kan worden vormgegeven bij andere grote (rijks)projecten.

#### *Universiteiten*

Traditioneel zijn de vakgroepen archeologie en prehistorie van een aantal Nederlandse universiteiten nauw betrokken bij het proces van archeologische monumentenzorg. Via deze betrokkenheid bij het veldonderzoek stonden en staan de universiteiten mede borg voor de hoge kwaliteit van het archeologisch onderzoek in Nederland. Het handhaven van deze situatie vormt een van de belangrijkste uitdagingen binnen het nieuwe bestel. Vermeden moet worden dat een breuk optreedt tussen de universitaire archeologie en het uitvoerend onderzoek dat is gerelateerd aan de archeologische monumentenzorg en onderhevig is (en steeds sterker zal worden) aan marktwerking. Een dergelijke breuk, of zelfs polarisering, heeft negatieve gevolgen voor zowel de kwaliteit van het archeologisch onderzoek als van de archeologische zorg. Binnen het departement van OCenW zal voor afstemming tussen de culturele, wetenschappelijke en educatieve kant van de archeologie gezorgd moeten worden. Ook vanuit

---

<sup>1</sup> Overigens zijn deze waardekaarten over het algemeen niet gedetailleerd genoeg om besluiten over het al dan niet verlenen van een archeologievergunning op te baseren. Ze zijn echter wel geschikt voor het aanwijzen van gebieden waar nader onderzoek noodzakelijk is bij een voorgenomen bodemingreep.  
<sup>2</sup> Staatsblad 1999, 447.

het Actieprogramma Cultuurbereik kan hieraan voor de educatieve component een belangrijke bijdrage worden geleverd (zie onder punt 10).

### *Ondernemers in de archeologie*

De snelle groei van het aantal archeologische bedrijven is misschien wel een van de meest opvallende kenmerken van het transformatieproces waarin de Nederlandse archeologie zich bevindt. Waren er tien jaar geleden nog helemaal geen zelfstandige bedrijven, inmiddels is het aantal gestegen tot boven de 50. Omdat de opgravingsmarkt zelf nog vrijwel gesloten is richten de meeste bedrijven zich op andere onderdelen van de archeologie: vooronderzoek, materiaalonderzoek, conservering en restauratie, publicatie, detachering van personeel en archeologische advisering. Aangezien in de toekomst gekwalificeerde bedrijven en instellingen een bevoegdheid tot het verrichten van archeologische werkzaamheden kunnen krijgen zullen ondernemers zich ook op de opgravingsmarkt gaan begeven. De meeste universiteiten hebben zelf al initiatieven genomen om het eigen aandeel in het veldonderzoek veilig te stellen door opgravingsbedrijven op te richten, die zoveel mogelijk (binnen de grenzen van «Cohen») marktconform opereren. Het ontbreken van de mogelijkheid voor andere bedrijven om onder het huidige regime van de Monumentenwet 1988 een opgravingsvergunning te krijgen wordt om begrijpelijke redenen als knellend ervaren. Tegelijkertijd wordt in de praktijk soms via de vergunning van opgravingsgerechtigden door derden gewerkt. Ik stel voor om, in nauw overleg met het veld, voor de komende twee jaar te bezien hoe, op grond van de huidige wettelijke kaders, voor alle betrokkenen een werkbare situatie kan worden bewerkstelligd, die recht doet aan archeologische en andere relevante belangen.

### *Rijksmuseum van Oudheden*

Zoals eerder aangegeven zullen vondsten uit opgravingen in vrijwel alle gevallen worden toegewezen aan een provinciaal of gemeentelijk depot. De Minister van OCenW kan ook besluiten om vondsten en vondst-complexen van nationaal belang tijdelijk of permanent toe te wijzen aan de nationale scheepsarcheologische collectie te Lelystad of aan de nationale archeologische collectie, die wordt beheerd en gepresenteerd door het Rijksmuseum van Oudheden (RMO). Daarmee wordt het RMO in staat gesteld zijn spilfunctie op het gebied van de versterking van de relatie tussen archeologie en publiek te vervullen.

## **8. Toezicht en zorg voor kwaliteit**

Het handhaven en waar mogelijk verhogen van de kwaliteit van de archeologiebeoefening in Nederland bij een groeiend aantal activiteiten en door een eveneens groeiend aantal actoren is een van de belangrijkste uitgangspunten van de stelselwijziging.

Om de kwaliteit van de omgang met het archeologisch erfgoed te garanderen zal vast moeten staan dat archeologische uitvoeringswerkzaamheden – vooronderzoek, opgraven, beheer, registreren, deponeren, advisering, archeologische begeleiding – alleen door deskundige instellingen of personen mogen worden verricht. In december 1998 heb ik u van mijn voornemens tot de invoering van een kwaliteitssysteem voor de Nederlandse archeologie op de hoogte gebracht.<sup>1</sup>

Ik heb ervoor gekozen een systeem op te zetten waarvoor de bij de archeologische monumentenzorg betrokken partijen zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid dragen. In maart 1999 heb ik een Voorbereidingscommissie geïnstalleerd waarin alle geledingen uit het archeologische en maatschappelijke veld zijn vertegenwoordigd. De achterliggende gedachte

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 23 821, nr. 11.

is dat de bedrijven, beroepsgroepen en andere actoren op dit terrein zelf belang hebben bij, en zorg willen dragen voor, de kwaliteit van de archeologie. De belangrijkste basisvoorwaarden voor kwaliteitszorg wil ik echter in de wet verankeren, onder meer om daar toezicht op uit te kunnen oefenen. Een traject waarbij via normalisatie en accreditatie naar certificering van organisaties wordt toegewerkt ligt op dit moment het meest voor de hand. Vanuit de beroepsgroep zal dan een College van Deskundigen in het leven worden geroepen, dat de normen, richtlijnen en procedures voor de verschillende werkzaamheden vaststelt en bij relevante ontwikkelingen aanpast.

Voor het bieden van garanties ten aanzien van de vakbekwaamheid van personen zal worden aangesloten bij de bestaande beroepscode van de beroepsgroep, de kwalificatie-eisen van de beroepsvereniging en de vastlegging van relevante opleiding en ervaring in een beroepsregister. Ik heb de Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA) kortgeleden een subsidie verleend om de opzet van een dergelijk register te onderzoeken.

De noodzaak voor de introductie van toezicht in de archeologische monumentenzorg hangt rechtstreeks samen met de voorgestelde stelselwijziging. De Minister van OCenW draagt politieke verantwoordelijkheid voor het regime dat geldt voor het cultureel erfgoed, met inbegrip van het archeologisch erfgoed. In de Monumentenwet 1988 is de ministeriële verantwoordelijkheid verankerd door een aantal relevante bevoegdheden op rijksniveau te houden. In het voor te stellen nieuwe stelsel worden taken en bevoegdheden op decentraal niveau neergelegd en wordt een uitbreiding en gedeeltelijke privatisering van de uitvoeringspraktijk nagestreefd. Mijn algemene politieke verantwoordelijkheid wordt daarmee niet minder, maar wel anders vormgegeven in een systeem dat gekenmerkt wordt door checks and balances, zekere waarborgen in de procedures en een bepaalde mate van toezicht. Object van toezicht zijn op de eerste plaats alle partijen die zich met de uitvoering van archeologische werkzaamheden bezighouden in het kader van de archeologische monumentenzorg.<sup>1</sup> Het gaat daarbij om toezicht op de kwaliteit, zowel van de besluitvorming als van de uitvoering. Voor toezicht op bestuurlijke beslissingen staan de reguliere wegen open. Ik wijs in dit verband op de belangrijke rol die de provincies kunnen vervullen via hun reguliere toezichthoudende taken als controle op bestemmingsplannen en via de PPC. Toezicht is ook nodig op de door overheden en particuliere bedrijven uitgevoerde activiteiten die onder het kwaliteitsstelsel vallen. Behalve bij het veldwerk gaat het in principe om controle achteraf, met als doel verbeteringen aan te brengen per individueel geval of binnen het kwaliteitsstelsel als geheel. De uitwerking hiervan zult u in het wetsvoorstel terugvinden.

## **9. Toegang tot informatie en kennis**

In het nieuwe stelsel spelen informatie en kennis een sleutelrol. Alle partijen die nu en straks verantwoordelijkheid dragen voor de zorg voor het archeologisch erfgoed én zij, die als initiatiefnemers voor bodemverstoringen zullen worden aangemerkt, moeten kunnen beschikken over dezelfde betrouwbare, archeologische informatie. Betrouwbare informatie is nodig om onderzoek te kunnen voorbereiden en uitvoeren, te adviseren, besluiten te kunnen nemen, beslissingen van anderen te kunnen toetsen en evalueren, maar ook om het publiek te kunnen bedienen. Informatie kan worden omgezet in kennis. Kennis over ons verleden maar ook kennis die kan worden aangewend om de archeologische monumentenzorg te verbeteren.

Aan het eind van de jaren tachtig zijn de ROB en een aantal Nederlandse universiteiten begonnen archeologische informatie onder te brengen in een centraal informatiesysteem, ARCHIS genaamd. De voordelen van een

---

<sup>1</sup> Voor universiteiten geldt bijvoorbeeld dat deze alleen aan mijn toezicht onderworpen zijn, wanneer zij optreden als uitvoerder in het kader van de archeologische monumentenzorg. Voor onderwijs en onderzoek gefinancierd uit de eerste of tweede geldstroom geldt het toezichtarrangement van de VSNU.

dergelijk centraal systeem zijn evident. Het vormt de basis voor provinciale archeologische monumentenkaarten, de indicatieve kaart van archeologische waarden (IKAW), voor het selectiebeleid, maar ook voor veel wetenschappelijk onderzoek. Ik vind het van het grootste belang voor het goed functioneren van de archeologie in Nederland dat ARCHIS als attenderend systeem voor beleid en onderzoek wordt uitgebouwd en gemoderniseerd. De ROB zal daar in de komende jaren ook de grootste prioriteit aan moeten geven. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat alle informatie tot in het kleinste detail in ARCHIS zelf hoeft te zitten. Tegenwoordig is het zeer goed mogelijk koppelingen te maken met andere geautomatiseerde systemen, bijvoorbeeld de geautomatiseerde inventarissen van depots van bodemvondsten en de eigen registratiesystemen van bijvoorbeeld provinciale en gemeentelijke archeologische diensten. Ik wil deze doorverwijfsfunctie waar mogelijk versterken.

Het goed functioneren van elk attenderend informatiesysteem staat of valt echter met de kwaliteit van de informatie die erin is opgenomen. Hoewel volledigheid waarschijnlijk nooit zal worden bereikt, dient deze wel te worden nagestreefd. Het handhaven van de meldingsplicht voor, in principe, iedere burger en een meer specifieke uitwerking daarvan in de vorm van een informatieplicht voor overheden en uitvoerende instanties zijn daarbij een eerste voorwaarde. Daarnaast wil ik nagaan hoe de betrokkenheid bij en de toegankelijkheid voor gebruikers en toeleveranciers kan worden verbeterd.

Om te benadrukken dat kennis niet alleen voorbehouden is aan wetenschappers en academici, wil ik ook de onmisbare rol van de amateurarcheologen benadrukken. Zowel op het gebied van lokale en regionale deskundigheid en informatievoorziening, als bij de praktische uitvoering in het veld zullen zij ook in het nieuwe stelsel hun rol blijven vervullen. Binnen het kwaliteitssysteem wordt hieraan nadrukkelijk aandacht besteed.

## 10. Financiering

In 1998 werd in Nederland een bedrag van ca. 90 miljoen gulden uitgegeven aan archeologisch onderzoek en archeologische monumentenzorg (tabel 1). Juist 1998 is een interessant jaar omdat toen de gecombineerde effecten van het groeiend aantal bodemingrepen, het «handelen in de geest van Malta» en de toegenomen belangstelling voor de archeologie in het algemeen duidelijk zichtbaar begonnen te worden. In vergelijking met 1993 is er dan ook sprake van een aanzienlijke uitbreiding van de uitgaven.<sup>1</sup> Een flink deel van de omzetstijging komt voor rekening van de veroorzakers, die nu al meer dan een derde van alle uitgaven betalen. Daarbinnen is ook het toegenomen aandeel van de gemeentelijke en provinciale overheden merkbaar.

**Tabel 1. Geschatte omzet in de Nederlandse archeologie in 1998 in guldens**

Rijk	beleid en apparaat als veroorzaker	18 000 000 13 500 000
Provincies	beleid en apparaat als veroorzaker	5 600 000 1 700 000
Gemeenten	beleid en apparaat als veroorzaker*	16 800 000 17 500 000
Universiteiten/NWO	onderzoek en onderwijs** (1e en 2e geldstroom)	6 800 000

<sup>1</sup> Geschatte groei in de totale omzet van de Nederlandse archeologie loopt van 20–25 miljoen (1989) via 45–50 miljoen (1993) naar 85–90 miljoen in 1998.



Particulieren/stichtingen en verenigingen	algemeen als veroorzaker	1 000 000 800 000
Musea, publieksattracties en publiciteit		8 000 000
Totaal (waarvan als veroorzaker)		<b>89 700 000</b> >33 500 000

\* Hierin is opgenomen de verrekening met particuliere veroorzakers.

\*\* Alleen Nederlandse archeologie en prehistorie.

Zoals hiervoor betoogd ga ik uit van het verdragsprincipe dat de veroorzaker betaalt voor de kosten verbonden aan archeologisch onderzoek. Ik wil dat, zoals dat ook elders in Europa gebeurt, doortrekken van grote projecten naar alle relevante bodemingrepen in archeologisch waardevolle gebieden. Bij de meeste grote (rijks)projecten gebeurt dat nu al, zoals blijkt uit de tabel. Het aandeel van archeologie in de kosten wordt daarbij niet als excessief ervaren. Bij kleine bodemingrepen (bijvoorbeeld door particulieren) die leiden tot grote opgravingen zou dat wel het geval kunnen zijn. In 1999 heb ik een noodvoorziening in het leven geroepen om excessieve opgravingskosten te ondervangen.<sup>1</sup> Deze voorziening is tijdelijk omdat ik in het nieuwe stelsel uit wil gaan van het veroorzakersprincipe. Het budget dat ik nog beschikbaar stel loopt tot ultimo 2000. Naast de onderzoekskosten zal er sprake zijn van toegenomen bestuurslasten voor gemeenten en in mindere mate voor provincies. Een deel van de bestuurslasten kan via legeskosten weer op de veroorzaker worden verhaald. Ik wil aan de Raad voor de financiële verhoudingen vragen om over de bestuurslasten en de excessieve kosten, ook in onderling verband, een specifiek en beredeneerd advies te formuleren.

Bij mijn investeringen in het kader van Malta kies ik bewust niet voor het financieren van opgravingskosten, maar voor behoud van archeologisch erfgoed en creatief, publieksgericht gebruik ervan. Op die manier verschuift het accent van repareren naar stimuleren. Ik wil, binnen mijn Actieprogramma Cultuurbereik, vooral geld vrijmaken voor het stimuleren van publieksgerichte omgang met het bodemarchief en educatieve activiteiten op gebied van de archeologie in het kader van Cultuur en School. Daartoe kan het nodig zijn ook aandacht te schenken aan ontwikkeling van nieuwe en creatieve manieren van inpassing van archeologische waarden en aan synthetiserend wetenschappelijk onderzoek, dat de brug kan slaan tussen basisdocumentatie en het daadwerkelijke verhaal over ons verleden. Ik zou willen streven naar een groeiend besef bij zo veel mogelijk burgers van Nederland: archeologie moet «onder de mensen», in de meest letterlijke zin, gaan leven. Op die manier wil ik ook recht doen aan het streven om uitvoering te geven aan artikel 9 van het verdrag: draagvlakverbreding van de archeologie en interactie met het publiek. De Nederlandse archeologie is nu bekend bij een beperkte groep liefhebbers, terwijl het de potentie heeft om veel meer mensen te bereiken en te inspireren. Juist op lokaal niveau, waar straks ook de afwegingen gemaakt gaan worden in het kader van de vergunningplicht, valt nog veel winst te behalen. Hoe meer het behoud van cultuurhistorische waarden als «gewoon» zal worden ervaren, des te makkelijker zal er ook draagvlak zijn voor relatieve ongemakken, die met dat behoud samenhangen. Dit is ook een aandachtspunt in een breed cultuurhistorisch kader zoals verwoord in de nota Belvedere. Het bedrag dat ik uiteindelijk beschikbaar zal stellen voor publieksgerichte activiteiten op gebied van archeologie is afhankelijk van de initiatieven die worden voorgesteld.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 VIII, nr. 114.

## 11. Planning en overgangperiode

Over de in deze brief vervatte voornemens zal ik de Raad voor Cultuur om advies vragen en zal met de bestuurlijke partners verder overleg worden gevoerd over de precieze invulling. In de tweede helft van 2000 zal vervolgens een wetsvoorstel gereed kunnen zijn, waarbij de verdragsverplichtingen in de Nederlandse wetgeving worden ingevoerd en waarmee de wijziging van het archeologiebestel een feit wordt. Na advisering door de Raad van State zal de Kamer het definitieve wetsvoorstel naar verwachting in het nieuwe parlementaire jaar kunnen ontvangen. De archeologiewetgeving zal dan begin 2002 van kracht kunnen zijn. Ik acht het noodzakelijk dat de voorbereiding respectievelijk de verdere ontwikkeling van het kwaliteitstraject gelijktijdig met de parlementaire behandeling gestalte krijgen. Aan de Voorbereidingscommissie zal ik dan ook vragen daartoe de nodige initiatieven te nemen.

Om de periode tussen het huidige en het nieuwe archeologiebestel te overbruggen zal ik, in overleg met de ROB, een interim-beleid voeren waar het gaat om het gebruik van de bevoegdheid tot het verlenen van opgravingsvergunningen ex. art. 39 van de Monumentenwet 1988.

Afzonderlijke aandacht is nodig voor de positie van het groeiend aantal ondernemingen dat zich in het archeologisch veld aandient. De Monumentenwet 1988 maakt het hen immers onmogelijk om zelfstandig een opgravingsvergunning te verkrijgen. Daarnaast wil ik zo vroeg mogelijk beginnen om, met steun van de provincies en de VNG, de gemeenten voor te lichten en te ondersteunen opdat zij straks op juiste wijze hun verantwoordelijkheid voor het bodemarchief kunnen nemen. Een uitgebreid communicatieplan is in de maak. De nadruk ligt daarbij op steun bij en informatie over het vervaardigen van gemeentelijke monumentenkaarten, waarop archeologisch waardevolle of juist gebieden met een lage verwachting kunnen worden aangegeven. Bij het vaststellen van de (nieuwe) bestemmingsplannen kunnen deze kaarten een rol spelen. In de aanloop naar en de eerste fase na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving zal ook op gebied van ruimtelijke ordening sprake zijn van een interimperiode. Provincies en gemeenten zullen tijd nodig hebben om de archeologische waarden een plaats te geven in de cyclus van streek- en bestemmingsplannen. Ook dat aspect heeft mijn aandacht. Daarnaast realiseer ik me dat van rijkszijde met verschillende partners bij grote projecten meerjarige afspraken zijn gemaakt. Te denken valt aan de ontwikkeling van VINEX-gebieden en -ontsluitingen en de aanleg van grote infrastructurele werken in de vervoerssector. Sommige van die afspraken kunnen het Rijk binden op een wijze, waarin de nieuwe regulering voor het archeologiebestel niet zal kunnen voorzien, terwijl er in veel gevallen sprake is van niet alleen meerjarige, maar ook bindende en in financieel opzicht relevante afspraken. Voor die situaties zullen per geval maatwerkoplossingen moeten worden gevonden, waar de wetgever ook ruimte voor zal moeten laten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
F. van der Ploeg

