

O N D E R
U C S I M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

VNG
Dagelijks Bestuur
T.a.v. drs. W.J. Deetman
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Den Haag

Ons kenmerk

DCE/2004/19961

12 MEI 2004

Onderwerp

AMvB Excessieve opgravingskosten

Geachte heer Deetman,

De afgelopen maanden hebben medewerkers van IPO en VNG en mijn ministerie op een constructieve manier gesproken over de inhoud van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) excessieve opgravingskosten. De inbreng vanuit de praktijk van gemeenten en provincies heeft mij waardevolle informatie opgeleverd waarvoor ik u dank en waar ik graag gebruik van heb gemaakt.

Met het wetsvoorstel 'Malta' staan we aan het begin van een nieuwe fase in de archeologie waarbij rijk, provincies en gemeenten ieder een eigen, maar elkaar aanvullende, rol zullen gaan spelen. Alles afwegende heb ik nu een concept-AMvB opgesteld die uitgaat van onze complementaire rollen in het archeologiebestel.

Hieronder treft u mijn toelichting aan op de juridische aspecten van de maatregel, licht ik toe hoe ik ben omgegaan met opmerkingen en suggesties van provinciale en gemeentelijke zijde en informeer ik u tenslotte over enkele procedurele aspecten.

Juridische aspecten.

De juridische basis voor het 'excessieve kostenbesluit' ligt in artikel 34a van de Monumentenwet 1988 zoals ik die in oktober bij de Tweede Kamer heb ingediend. Daarin is geregeld dat de minister van OCenW, volgens bij AMvB te stellen regels, specifieke uitkeringen kan verstrekken voor de bestrijding van de kosten voor het doen van opgravingen, voorzover die kosten in redelijkheid niet volledig ten laste dienen te komen van degene die tot het doen van opgravingen is verplicht, noch van de gemeente of provincie die tot het doen van de opgravingen heeft verplicht.

Een specifieke uitkering als bedoeld in dit artikel wordt uitsluitend verstrekt voorzover de kosten het doen van opgravingen betreffen en dus niet voor andere kosten die een relatie hebben met aspecten van archeologische monumentenzorg. De reden hiervoor is dat het de opgravingskosten zijn die hoog kunnen oplopen. Daarnaast biedt deze afbakening rechtszekerheid; "het doen van opgravingen" is immers een wettelijk omschreven begrip.

Voor alle duidelijkheid: zowel het verdrag als het wetsvoorstel gaat uit van het principe dat de verstoorder betaalt. Gemeenten, en ook provincies, hebben als gevolg van het wetsvoorstel derhalve verschillende juridische mogelijkheden de archeologische kosten elders neer te leggen.

Deze AMvB strekt ertoe te voorkomen dat het beginsel dat de veroorzaker betaalt, tot onredelijke uitkomsten leidt voor gemeente of provincie. De plicht om de redelijkheid in acht te nemen, rust primair op de gemeente of provincie die de initiatiefnemer heeft verplicht tot het doen van opgravingen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl

Contactpersoon: J.N.W. Breimer, T +31-70-4124729, E dce@minocw.nl

Onder omstandigheden ligt het op de weg van het bestuursorgaan dat de opgravingsplicht heeft opgelegd om de kosten van de 'veroorzaker' te compenseren in de vorm van een schadevergoeding. In welke gevallen een schadevergoeding op zijn plaats is, zal per geval moeten worden bezien. Deze casuïstische benadering van de onderhavige schadevergoedingsproblematiek is in het Nederlandse bestuursrecht gebruikelijk. Het gaat immers om een redelijkheidstoetsing waarbij alle omstandigheden van het geval moeten kunnen meewegen. Uiteraard staat het gemeenten en provincies vrij om dienaangaande beleid te formuleren. Dat alles is echter een zaak die de betrokken overheden zelf aangaat. Het is niet aan mij om in dergelijke afwegingen te treden. Uiteindelijk bepaalt de rechter onder welke omstandigheden het bestuursorgaan gehouden is tot het betalen van schadevergoeding. Het ontwerpbesluit sluit aan bij deze gebruikelijke gang van zaken.

Onder omstandigheden kan het voorkomen dat de door het bestuursorgaan verleende compensatie ook voor het bestuursorgaan – het zal veelal om gemeenten gaan - een zware financiële aanslag vormt. In die situatie kan een beroep worden gedaan op de algemene maatregel van bestuur excessieve opgravingskosten. Op grond van dat besluit kan het bestuursorgaan een simpele berekening maken waaruit blijkt of het bestuursorgaan in aanmerking komt voor een rijksbijdrage. Voor de gemeente of provincie geldt namelijk een 'drempelbijdrage', dat wil zeggen: het bedrag dat de gemeente of provincie, volgens de normering van deze AMvB, zelf kan bijdragen aan de kosten van een opgraving. Het bedrag bestaat uit een eurobedrag vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de desbetreffende gemeente of provincie. Voor gemeenten stel ik voor een bedrag van € 5 op te nemen in de AMvB, voor provincies € 1. De eigen bijdrage van de gemeente of provincie wordt dus gerelateerd aan de 'draagkracht' van de betrokken gemeente of provincie.

Met andere woorden, indien de opgravingskosten niet boven het berekende drempelbedrag uitkomen, bestaat er voor mij geen aanleiding om een financiële bijdrage te leveren. Ik zal niet alleen de hoogte van de opgravingskosten en de 'draagkracht' van de gemeente of provincie in ogenschouw nemen als het gaat om de vraag of succesvol een beroep kan worden gedaan op de onderhavige regeling. Uitgangspunt van de kostentoerekening in de archeologische monumentenzorg is immers dat de initiatiefnemer, de partij aan wie de opgravingsplicht is opgelegd, de maatregelen financiert die voor het behoud van het archeologisch erfgoed noodzakelijk zijn. Om die reden zal ik in mijn beoordeling om bij te dragen ook betrekken met welk bedrag de initiatiefnemer aan de opgravingskosten bijdraagt. Ik ga daarbij uit van het bedrag zoals dat door het verplichtende bestuursorgaan, blijkens diens schadevergoedingsbesluit, is vastgesteld. Indien ik van oordeel ben dat dat bedrag te laag is vastgesteld en hierdoor opgravingskosten op het rijk worden afgewenteld, zal ik zelfstandig het bedrag vaststellen dat naar mijn mening voor rekening en risico van de initiatiefnemer komt. Ik zal mij daarbij laten adviseren door een deskundigencommissie. Het resultaat van deze benadering is dat voor een specifieke uitkering alleen aanleiding bestaat voorzover de kosten van een bepaalde opgraving hoger zijn dan initiatiefnemer en gemeente of provincie gezamenlijk kunnen opbrengen.

Samengevat komt het erop neer dat de wijze waarop een oplossing gevonden wordt voor opgravingskosten in de eerste plaats een aangelegenheid is voor het bestuursorgaan dat het besluit tot het laten doen van opgravingen heeft genomen. Het Rijk heeft in beginsel geen bemoeienis met die besluitvorming. Het rijk speelt uitsluitend een rol indien de kosten ook de draagkracht van de gemeente of provincie zelf te boven gaan. In dat geval past het rijk het verschil bij tussen de totale opgravingskosten en wat overheid en initiatiefnemer gezamenlijk kunnen dragen. De rijksbijdrage is niet gemaximeerd. Wel geldt jaarlijks een subsidieplafond. De regeling wordt gefinancierd uit de OCW-begroting. De middelen beschikbaar voor een tegemoetkoming in excessieve opgravingskosten bedragen dit jaar € 2 miljoen euro en zijn vooral historisch bepaald. Staatssecretaris Van der Ploeg meldde in zijn brief d.d. 13 september 1999 aan de Kamer dat hij in dat jaar voor excessieve opgravingskosten 2.75 miljoen gulden zou inzetten. Het budget beschikbaar voor dit doel in de jaren daarna varieerde al naar gelang het te verwachten beroep op deze middelen. Bijdragen mijnerzijds aan toevalsvondsten – bijvoorbeeld het schip in de Leidsche-Rijn en recenter nog, het Romeinse schip te Woerden – komen ook ten laste van dit budget.

Het besluit kent in ieder geval twee weigeringsgronden. Omdat de specifieke uitkering wordt verleend volgens het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' kan het zo zijn dat de middelen in enig

jaar zijn uitgeput. Er is geen sprake van een open einderegeling. Jaarlijks wordt een subsidieplafond vastgesteld. Overschrijding van het jaarlijkse plafond geldt als weigeringsgrond. Daarnaast kan het zo zijn dat de opgraving in kwestie naar mijn oordeel uit cultureel oogpunt niet interessant genoeg is. Een specifieke uitkering wordt geweigerd indien de esthetische, cultuurhistorische dan wel wetenschappelijke waarde van het op te graven monument (dan wel van de op te graven monumenten) naar het oordeel van de minister uit een oogpunt van cultuurbehoud onvoldoende aanleiding geeft tot het verlenen van een rijksbijdrage. Ik zal mij terzake van het vaststellen van het culturele belang van een opgraving laten adviseren door de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB).

Besproken suggesties.

IPO en VNG hebben naar voren gebracht moeite te hebben met het door mij aangebrachte subsidieplafond in combinatie met de verplichting voor provincies en gemeenten om in bijzondere situaties op basis van artikel 42 van de Monumentenwet 1988 een schadevergoeding toe te kennen aan verstoorders. Provincies en gemeenten hebben hierdoor het gevoel dat het Rijk – door het subsidieplafond – financieel niet 'thuis kan geven' terwijl zij verplicht zijn de verstoorder financieel te compenseren.

Aan de uitoefening van een bestuurlijke bevoegdheid kan onder omstandigheden de verplichting voortvloeien om onevenredig nadeel voor burgers dat het gevolg is van die bevoegdheidsuitoefening te vergoeden. Dat bestuursrechtelijke uitgangspunt dat reeds is verwoord in artikel 22 van de Monumentenwet 1988 en nu ook voor andere bestuursorganen dan de Minister van OCW gaat gelden, acht ik zonder meer juist.

Desondanks wil ik graag meedenken over een oplossing voor uw (financiële) zorgen. Allereerst stel ik het budget jaarlijks vast. Dat geeft mij de mogelijkheid om, bijvoorbeeld in een jaar waarin er veel aanvragen te verwachten zijn, het budget voor dat jaar op een ander niveau vast te stellen dan in andere jaren, m.a.w. het geeft mij de gelegenheid om het te reserveren bedrag voor de honorering van aanvragen in het kader van deze AMvB goed te 'tunen' met de praktijk van de aanvragen. In de afgelopen jaren waarin ik ervaring heb kunnen opdoen met de huidige regeling voor vergoeding van excessieve opgravingskosten heb ik die mogelijkheid ook benut. Ook is het mogelijk verzoeken aan te houden in plaats van ze – wanneer het budget is uitgeput – af te wijzen. Na overleg met de desbetreffende gemeente of provincie kan ik dan in het jaar waarin er weer budget is, deze verzoeken met voorrang behandelen. Ik ga er daarbij overigens wel vanuit dat gemeenten c.q. provincies de uit te voeren opgravingen goed plannen zodat opgravingskosten ten laste kunnen worden gelegd van meerdere jaren.

Daarbij heb ik uiteraard ook de mogelijkheid, mochten de ter zake gereserveerde middelen in enig jaar zijn uitgeput, binnen mijn begroting te zoeken naar andere middelen ter honorering van aanvragen. Tenslotte, zo heb ik IPO en VNG ook aangegeven, ben ik bereid om jaarlijks, afgestemd met IPO en VNG, een brief aan de Tweede Kamer te sturen waarin ik verantwoording afleg van de besteding van dit budget en dus ook een overzicht geef van de gehonoreerde en niet gehonoreerde aanvragen. Op deze wijze kan de Kamer nauw volgen hoe deze algemene maatregel van bestuur in de praktijk werkt.

Van uw zijde is ook naar voren gebracht dat deze AMvB geen rekening houdt met het gegeven dat een overheid binnen een jaar mogelijkwerwijs bijdraagt aan diverse opgravingen waarvan de overheidsbijdrage per opgraving onder de drempelwaarde blijft. In uw visie dient een beroep op het Rijk ook mogelijk te zijn als de som van bijdragen van provincie of gemeente aan opgravingen een bepaald maximum overschrijdt. U pleit derhalve voor het opnemen van een cumulatieve drempelwaarde. Simpelweg gezegd: een maximering van de jaarlijkse financiële inspanningen door gemeente of provincie aan opgravingen. Op principiële gronden wijs ik zo'n maximering af omdat het op gespannen voet staat met wat verdrag en wet beogen, te weten behoud in situ. Op een gegeven moment ontnemt het immers de prikkel om behoud in situ na te streven; "een opgraving wordt toch betaald door het Rijk". Ook ontnemt het op een gegeven moment de prikkel om de verstoorder te laten betalen; immers ook hier weer: "het Rijk betaalt". Daarbij ontkent zo'n maximering in bepaalde mate ook de eigen verantwoordelijkheid van provincie en gemeente voor archeologische monumentenzorg.

Tevens is gevraagd of het niet mogelijke zou zijn in de AMvB vast te leggen in welke mate provincies of gemeenten de verstoorder zou kunnen belasten met opgravingskosten. Zoals ik hierboven onder het kopje 'juridische aspecten' reeds heb opgemerkt zie ik dit als een verantwoordelijkheid die bij provincies en gemeenten thuishoort; de partij die betaalt (de gemeente of provincie in het kader van een verzoek om schadevergoeding), bepaalt uiteraard. Er zijn tal van situaties denkbaar waar de uitvoering van werken een onderhandelingskwestie is tussen opdrachtgever (provincie of gemeente) en uitvoerder (projectontwikkelaar, bouwbedrijf etc.). In dat proces wil ik evenmin interveniëren. Uitgangspunt blijft dat de verstoorder betaalt, m.a.w.: archeologische onderzoekskosten moeten als 'normaal' ondernemersrisico worden beschouwd. Maar dat beginsel mag er in een individueel geval niet toe leiden dat - bijvoorbeeld - een rendabele exploitatie van een op zichzelf genomen wenselijk initiatief niet meer mogelijk zou zijn, of dat - bijvoorbeeld - particulieren/niet-ondernemers met uitzonderlijk hoge opgravingskosten worden geconfronteerd. In zulke gevallen (of andere gevallen) zou het bestuursorgaan dat de verplichting heeft opgelegd moeten 'meebetalen'.

Met name gemeentelijke archeologen vroegen zich af of er wellicht andere, meer archeologie gerelateerde, indicatoren zijn te hanteren om de drempelwaarde voor gemeenten en provincies vast te stellen. Gesuggereerd werden onder andere oppervlakte van de verstoorde grond of binnen/buiten bebouwde kom. Ik heb daar goed over nagedacht maar waar het mij uiteindelijk om gaat is of een gemeente of provincie voldoende financiële draagkracht heeft om een opgraving te financieren of dat een opgraving die financiële draagkracht te boven gaat. Een goed criterium om die draagkracht vast te stellen is en blijft het inwoneraantal; immers hoe meer inwoners hoe groter de begroting, hoe meer mogelijkheden bij te dragen aan opgravingskosten. Andere criteria maken de regeling nodeloos gecompliceerd en misbruik gevoeliger.

Van verschillende kanten zijn mij vragen gesteld over artikel 8, eerste lid van de concept AMvB, luidende dat "een specifieke uitkering wordt geweigerd indien de esthetische, cultuurhistorische dan wel wetenschappelijke waarde van het op te graven monument dan wel van de op te graven monumenten naar het oordeel van Onze minister uit een oogpunt van cultuurbehoud onvoldoende aanleiding geeft tot het verlenen van een rijksbijdrage". Met name uit de kring van gemeentelijke archeologen is de vraag gesteld of de in het geding zijnde cultuurhistorische en wetenschappelijke waarde van een op te graven monument alleen door het Rijk wordt vastgesteld. Die vraag beantwoord ik hierbij bevestigend. Ik heb daarvoor een gemandateerde dienst, de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, die in staat is zulke oordelen te geven.

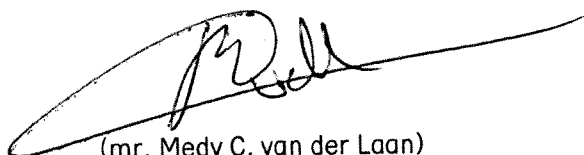
Hoe nu verder ?

De concept-AMvB is onderwerp van gesprek geweest met de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA), enkele vertegenwoordigers van de provinciaal archeologen, een delegatie van het Convent van Gemeentelijke Archeologen, het ministerie van BZK en met vertegenwoordigers van IPO en VNG.

De concept-AMvB zal zo spoedig mogelijk voltooid worden. Daarna zal ik de AMvB aanbieden aan de Rijks Planologische Commissie, de RROM en de Ministerraad. Na vaststelling in de Ministerraad zal ik de AMvB ter advisering voorleggen aan de Raad van State. In de tussentijd zal ik de Tweede Kamer, ter bevordering van een spoedige behandeling van het wetsvoorstel 'Malta', door middel van de nota naar aanleiding van het verslag, op de hoogte brengen van de hoofdlijnen van deze AMvB. Ik verwacht deze nota binnen een maand aan te bieden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(mr. Medy C. van der Laan)