

Vergaderjaar 2005–2006

29 259

## Wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg)

C

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR CULTUUR<sup>1</sup>

Vastgesteld 13 juni 2006

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden onderschreven de noodzaak om archeologische monumentenzorg een volwaardige plaats te geven in de relevante wetgeving. Deze leden onderschreven in dit verband de wenselijkheid een regeling te scheppen die zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande wet- en regelgeving zoals daar zijn het wettelijk regime voor MER-plichtige projecten, het regime voor bouw en het anderszins uitvoeren van werkzaamheden in het kader van bestemmingsplannen of in het kader van vrijstellingen alsmede het regime voor ontgrondingen. Deze leden wilden nog bij een aantal elementen van het wetsvoorstel nader stilstaan. Zij zullen daarbij zoveel mogelijk de volgorde volgen van de artikelen van het wetsvoorstel.

De fractie van de **PvdA** is verheugd dat het verdrag van Valletta nu eindelijk op de agenda van de Eerste Kamer staat om geratificeerd te worden, maar deze fractie ziet ook de nadelen van een archeologische markt en daarover enkele vragen stellen.

De **VVD**-fractie heeft met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. De **VVD** onderschrijft de lijn die de staatssecretaris heeft gekozen om archeologische activiteiten meer integraal in het ruimtelijk beleid in te bedden, meer te decentraliseren en de markt ruim baan te geven. Essentieel hierbij is dat bij het vaststellen van de inhoud (wat en met welke intensiteit moet worden geïnventariseerd en onderzocht) recht wordt gedaan aan de beleidsruimte die de verschillende bestuurslagen hebben op basis van de WRO en dat er geen centralistische rijksdirectieven worden uitgevaardigd die de onderliggende bestuurslagen hun ruimte ontnemen. Iedere gemeente heeft het recht op eigen keuzes en een mogelijkheid zijn eigen identiteit te creëren met behulp van de geschiedenis in de bodem. Op gemeentelijk niveau moeten hiervoor ook

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van den Broek-Laman Trip (VVD), Woldring (CDA), Tan (PvdA), Van der Lans (GL), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Witteman (PvdA), voorzitter, Nap-Borger (CDA), Doek (CDA), Van Middelkoop (CU), Schouw (D66) en Van Raak (SP).  
Plv. leden: Biermans (VVD), Pastoor (CDA), De Wolff (GL), Luijten (VVD), Dölle (CDA), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Holdijk (SGP), Engels (D66) en Slagter-Roukema (SP).

de middelen worden gevonden.

De **VVD**-fractie maakt zich zorgen over de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel. Van oudsher is het archeologisch beleid erg centralistisch georiënteerd. Zo hebben wij bijv. de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, de Erfgoedinspectie, de universiteiten. Het zal noodzakelijk zijn de verschillende verantwoordelijkheden strak en scherp te gaan onderscheiden. In het wetsvoorstel is wat dit punt betreft nog veel onduidelijk.

Dit leidt voor de **VVD**-fractie tot een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat de staatssecretaris met deze nieuwe Monumentenwet onder meer het Verdrag van Malta wil implementeren. Deze leden hebben enkele vragen over de besluitvorming tot de inrichting van een archeologische markt, de rol van overheden, de kwaliteitsborging en de marginalisering van universiteiten.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hadden met belangstelling en waardering kennis genomen van de inhoud van het wetsvoorstel. Zij waren de regering erkentelijk voor de heldere toelichting en veelszins overtuigende verdediging van deze belangrijke vernieuwing van de wetgeving met betrekking tot dit deel van ons cultuurbezit.

Deze leden stelden het op prijs wanneer nader zou worden beargumenteerd waarom legislatief gekozen is voor de Monumentenwet als drager van de implementatie van het Verdrag van Malta. Is ook overwogen een zelfstandige en dus voor de zaak zelf veel meer herkenbare wet te maken? Het gaat toch om een geheel eigen materie, met een aanpak die fors verschilt van die met de «bovengrondse» monumenten. Dan zou terecht kunnen worden gesproken van een Wet op de archeologische monumentenzorg, zoals nu als titel is vermeld. Wat is overigens de zin van deze titel waar in de opzet van het wetsvoorstel na aanvaarding toch slechts sprake zal zijn van een gewijzigde Monumentenwet 1988?

### **I – Relatie van dit wetsvoorstel tot ruimtelijke ordening**

Kan de staatssecretaris de **PvdA**-fractie uitleggen hoe de aansluiting tussen deze wet en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt gemaakt?

Minister Dekker (VROM) wil voorrang geven aan woningbouw en wil voorkomen dat Europese regels voor o.m. archeologie deze woningbouw beperken. De fractie wil graag weten hoe deze uitlatingen zich verhouden tot de implementatie van het Verdrag van Valletta. Dit geldt ook voor de aankondiging die deze minister heeft gedaan inzake de introductie van een *fast track* procedure waardoor gemeenten al bouwvergunningen aan bouwers kunnen afgeven voordat het (gewijzigde) bestemmingsplan is goedgekeurd.

De **PvdA**-fractie maakt zich zorgen over het feit dat vigerende bestemmingsplannen in het wetsvoorstel buiten schot blijven met alle nadelige gevolgen voor het bodemarchief van dien. Deelt de staatssecretaris deze zorgen? Zoja, wat denkt ze eraan te doen?

De leden van de **VVD**-fractie vernemen graag hoe de staatssecretaris borgt dat beleidsruimte die nu binnen de WRO bestaat ook gehandhaafd blijft en niet wordt ingenomen door sectorale belangen.

De leden van de fractie van **ChristenUnie** en **SGP** vragen of het bij deze regelgeving niet allereerst gaat om een zaak van ruimtelijke ordening. Het instrumentarium dat zal worden ingezet is allereerst door die invalshoek gekwalificeerd. Immers, het gaat om ruimtelijke afwegingen in bestemmingsplannen, om bouwvergunningen en ook om een nieuwe provinciale bevoegdheid van ruimtelijk beleid namelijk het aanwijzen van attentiegebieden. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat het

wetsvoorstel er met name toe strekt «het archeologisch belang beter te verankeren in ruimtelijke besluiten en andere besluiten met gevolgen voor de bodem». Hieruit blijkt toch dat het aspect van de ruimtelijke ordening, althans regelgevend en bestuurlijk, voorop staat?

## II – Rol overheden

Een aantal gemeenten hebben een eigen archeologische dienst. Kan de staatssecretaris voor de leden van de **VVD**-fractie aangeven wat precies hun bevoegdheden worden? Worden deze archeologische gemeentelijke diensten nu ook gelijkwaardige partners in de markt? Gaan zij concurreren met de commerciële bureaus? Mogen zij dan ook door het hele land gaan werken?

Zal in een AMvB duidelijk worden omschreven wie waarvoor verantwoordelijk is? Wie is de eisensteller, wie de toetser, wie de handhaver, wie de adviseur en wie de uitvoerder? Naar de mening van de **VVD** is het nodig dat de scheiding tussen beleid en uitvoering en markt en overheid heel helder wordt.

In het Verdrag van Malta is opgenomen dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de archeologiebeoefening. Hoeveel geld gaat er op dit moment om in de archeologiemarkt, vragen de leden van de **SP**-fractie? Hoeveel extra belastingopbrengsten brengt dat met zich mee? Welk percentage van deze extra opbrengsten zou naar opvatting van de staatssecretaris nodig zijn om universiteiten voldoende eigen middelen te geven om invulling te geven aan de wettelijke mogelijkheid om een preferente positie op te eisen?

Gemeenten en provincies hebben bij opgravingen als gevolg van bodemverstering vaak een verantwoordelijkheid van zowel uitvoerder, adviseur én handhaver. Kan de staatssecretaris aangeven hoe deze mogelijk strijdige rollen in dit wetsvoorstel uit elkaar worden gehaald?

In een brief aan Archon van 24 maart 2006 schrijft de staatssecretaris met betrekking tot het synthetiserende onderzoek dat wordt gedaan in het kader van het Oogst van Malta-programma: «Ik ben dan in het bijzonder benieuwd naar de mate waarin het synthetiserend onderzoek dat uit middelen is gefinancierd heeft bijgedragen aan meer politieke en beleidsmatige ruimte en aandacht voor onderzoek op het gebied van archeologisch/ historisch landschap.» Deze leden vragen wat de staatssecretaris heeft doen besluiten zich inhoudelijk te mengen in deze wetenschappelijke archeologische discussie. Onderschrijft zij, zo willen deze leden weten, de inhoudelijke scheiding van wetenschap en politiek?

Is de staatssecretaris het met de leden van de **SP**-fractie eens dat in de door haar gekozen uitwerking van het Verdrag van Malta de archeologische markt wordt gelijkgesteld met nagenoeg het gehele archeologische veld? En dat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan de onderscheiden functies van archeologische bedrijven, universiteiten en overheden?

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** konden instemmen met het aanvaarden van het beginsel de-veroorzaker-betaalt. De erkenning dat het bij onze archeologische bodemschatten allereerst gaat om een gemeenschappelijk cultureel erfgoed hoeft een zekere toerekening van kosten aan veroorzakers in geval van onderzoek aan de bodem, eventuele opgravingen inbegrepen, niet in de weg te staan. De vraag is dan wel of dit niet kan leiden tot een grotere kwetsbaarheid van het beheer van dit erfgoed. Immers, veroorzakers krijgen een belang bij het zo laag mogelijk houden van de kosten. Is in de gekozen opzet wel

voldoende zeker dat het vernietigen van archeologisch waardevolle artefacten om kosten te voorkomen zal worden tegengegaan? Wie ziet daarop toe? Op welk moment? En is zeker dat dit toezicht effectief zal zijn? Wat zijn de sancties bij het verduisteren of zelfs onomkeerbaar vernietigen van archeologisch materiaal om bijvoorbeeld de vertraging van een bouwproject ongehinderd voorgang te laten vinden?

### III – Rol Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek

Uit zeer recent onderzoek door de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) blijkt dat 50% van de commerciële archeologische bedrijven opgraafwerkzaamheden verrichten zonder deugdelijk programma van eisen. Op welke termijn, denkt de staatssecretaris, dat de achterstand in kennis in de hele keten is ingehaald? Zou tot die tijd de ROB niet de opdracht moeten krijgen extra waakzaamheid te betrachten, zo vroegen de leden van de **PvdA**-fractie zich af.

Kan de Staatssecretaris de rol van de ROB nog eens kritisch beschouwen in dit nieuwe bestel vragen de leden van de **VVD**-fractie? De ROB zegt te staan voor het nationaal archeologisch belang. Wat is dat precies en waar is dat vastgelegd? Is dat nog noodzakelijk in dit nieuwe bestel?

Kan de staatssecretaris aangeven welke inhoudelijke archeologische criteria bepalen dat vondsten van nationaal of internationaal belang zijn? Zijn dit criteria die door de hele archeologische wereld worden gedeeld en maatschappelijk geaccepteerd (democratisch vastgesteld) of is dat de archeologische inhoudelijke visie van de ROB? Zijn deze keuzes kwantificeerbaar te maken? Zou het niet zo moeten zijn dat het Rijk alleen zeer globale kaders aangeeft in de vorm van een nota en dat de provincie dat meer mag invullen en de gemeente het verder verfijnd in het bestemmingsplan?

Hoe is de verhouding tussen het ROB en de Erfgoedinspectie? Kan de staatssecretaris nog eens helder aangeven wat de taak van de Erfgoedinspectie in de toekomst zal zijn? Het wetsvoorstel biedt daarover naar de mening van de **VVD**-fractie onvoldoende duidelijkheid.

Ook bij de leden van de **SP**-fractie bestaat onduidelijkheid over de afbakening van de taken en bevoegdheden van de Erfgoedinspectie (de voormalige RIA) en het nieuw te vormen kennisinstituut (met daarin de ROB). Kan de staatssecretaris aangeven welke taken en bevoegdheden beide nieuwe instellingen krijgen en hoe die zich tot elkaar zullen verhouden?

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** stelden vervolgens enkele vragen over de positionering van de ROB. Welke relatie zal er formeel en materieel zijn tussen het ROB en de provinciale en gemeentelijk depots. Beschikt de ROB bijvoorbeeld over bevoegdheden om aanwijzingen te geven over de beste manier van beheer? Of zullen dergelijke relaties slechts gaan bestaan tussen de depots en de aangekondigde Erfgoedinspectie, voorheen Rijksinspectie voor de Archeologie? Dat roept vervolgens, zo meenden deze leden, een andere vraag op. Als het ROB primair een kenniscentrum zal gaan worden, in hoeverre is het dan nog nodig dat het een rijksdienst blijft? Kan privatisering dan worden overwogen? De zaak van de verdeling van bevoegdheden verdient sowieso verduidelijking. De ROB heeft ook beheerstaken en is betrokken bij de voorbereiding van beleid (blz. 26 MvT). Dat pleit voor het handhaven van het karakter van rijksdienst. Echter, zijn deze taken te rijmen met de verbreding tot kenniscentrum voor de archeologie? Vergt deze nieuwe rol niet meer afstand tot en onafhankelijkheid van de overheid? En wat zal in de gegeven constructie de verhouding zijn tussen het ROB en de nieuwe Erfgoedinspectie?

## IV – Artikelgewijs

### *Artikel 34a*

De leden van de **CDA**-fractie vragen of het in art. 34a lid 2 gaat om een limitatieve opsomming? De staatssecretaris is voornemens jaarlijks een subsidieplafond vast te stellen, waarbij uitkeringen worden verleend volgens het principe wie het eerste komt, die het eerste maalt. Leidt deze systematiek er niet toe dat er automatisch een stuwmeer zal ontstaan van aangehouden aanvragen, omdat het immers onredelijk zou zijn een goed onderbouwde aanvraag in december van enig jaar te weigeren en vervolgens enige weken later een in januari van dat volgende jaar ingediende aanvraag, die eigenlijk minder in aanmerking zou komen dan bedoelde aanvraag van december van het voorafgaande jaar, te honoreren? Zal overigens de te hanteren systematiek waarbij gewerkt wordt met jaarlijkse drempelbedragen per gemeente of provincie niet leiden tot calculerend gedrag waarbij de desbetreffende gemeenten of provincies aanvragen zoveel mogelijk zullen concentreren in één jaar, zodat alsdan de drempelbijdrage per definitie fors wordt overschreden? Werkt de systematiek van vaste drempelbedragen niet zeer in het nadeel van gemeenten met historische binnensteden? Het is toch vreemd dat bijvoorbeeld bij stad als Maastricht dezelfde drempelbijdrage gehanteerd zou worden als bijvoorbeeld Tilburg, waar (vrijwel) noch boven, noch onder de grond enig monument te vinden is. Door de Staatssecretaris wordt voorts opgemerkt dat kleinere gemeenten meer van de geboden excessieve kostenregeling zullen profiteren dan grotere gemeenten. Acht de Staatssecretaris dit redelijk? Dit komt er immers op neer dat de regeling als gevolg van de gekozen uitgangspunten met name nadelig zal uitvallen voor grote steden met grote historische centra, zoals bijv. Leiden. Had terzake een klassenindeling van gemeenten niet meer voor de hand gelegen?

### *Artikel 37, lid 3*

In art. 37 lid 3 is voorzien dat aan de aanvrager van een sloopvergunning de verplichting wordt opgelegd een rapport over te leggen met betrekking tot de archeologische waarde van de bodem. Dit rapport zal eerst opgesteld kunnen worden nadat het desbetreffende gebouw is afgebroken. De leden van de **CDA**-fractie vragen wat in zo'n geval de sanctie is indien in die situatie een zodanig rapport niet beschikbaar zou komen? Het heeft immers geen zin dan de sloopvergunning in te trekken, aangezien het gebouw dan reeds gesloopt is.

### *Artikel 38, lid 1*

In verband met het gestelde in art. 38 lid 1 sub a vroegen de leden van de **CDA**-fractie zich af welke regels nu precies bedoeld zijn. Gaat het hierbij om andere regels dan bedoeld in art. 43 van de Wet? Kan op basis van het gestelde in art. 38 lid 1 sub b een gemeenteraad een verordening vaststellen waarin zij neerlegt dat in alle of vrijwel alle gevallen wordt afgezien van nader archeologisch onderzoek en/of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen. Kortom, kan middels een verordening vrijwel het volledige regime van dit wetsvoorstel voorzover dat verplichtingen met zich meebrengt voor gemeentebesturen opzij worden gezet, een en ander uiteraard met uitzondering van het gestelde in art. 38a lid 1.

Kan GS aan een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan de goedkeuring onthouden omdat naar haar mening onvoldoende rekening is gehouden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten, vragen de leden van de **CDA**-fractie vervolgens? Kan ook de Raad van State tot een zodanig oordeel komen en op voormelde gronden

een eerder goedkeuringsbesluit van GS vernietigen? Heeft het desbetreffende gemeentebestuur een ruime beleidsvrijheid ten aanzien van de kwestie of zij al dan niet aanleiding zien voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan een inventariserend archeologisch onderzoek uit te voeren en heeft zij voorts een grote beleidsvrijheid ten aanzien van de betekenis die zij wensen toe te kennen aan de resultaten van een zodanig bodemonderzoek. Kan een gemeente er, kortom, van af zien om in gebieden met een relatief hoge verwachtingswaarde niettemin te oordelen dat er geen voldoende aanleiding bestaat in het bestemmingsplan regelingen neer te leggen zoals bedoeld in art. 39 en 40 Monumentenwet?

#### *Artikelen 39 en 40*

De in art. 39 en 40 genoemde verplichtingen kunnen alleen worden opgelegd indien een daartoe strekkende bepaling in het bestemmingsplan is opgenomen. Wat zou gemeentebesturen ervan kunnen weerhouden terzake een standaardbepaling op te stellen van globaal de inhoud van art. 39 en 40 van het wetsvoorstel en die veiligheidshalve in ieder bestemmingsplan op te nemen, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie? Is een gemeentebestuur gehouden een zodanige verplichting alleen op te nemen voor specifieke gebieden binnen het bestemmingsplan omschreven met voorts een uitvoerige motivering waarom juist daar de mogelijkheid om een zodanige verplichtingen op te leggen wenselijk moet worden geacht? Indien een zodanige bepaling waarin de mogelijkheid van het opleggen van zodanige verplichtingen is neergelegd vrijwel standaard in alle bestemmingsplannen van een gemeente neergelegd zouden worden, wat is dan nog de waarde van het argument dat veroorzakers zich niet al te zeer moeten beklagen over de door hen te dragen kosten, aangezien immers de desbetreffende kosten op basis van de vastgestelde bestemmingsplannen min of meer voorzienbaar zijn geworden.

Op pag. 25 nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer stelt de staatssecretaris dat voor een bouwer de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Awb openstaan. De leden van de **CDA**-fractie willen weten op welke wijze een bouwer zich kan verweren tegen een daadwerkelijk opleggen van de verplichting zoals bedoeld in art. 39 en 40 van het wetsvoorstel in situaties waarin het bestemmingsplan B&W de bevoegdheid geven zodanige voorschriften aan de vergunning te verbinden? Rust in zo'n geval de bewijslast op B&W dat er aanleiding bestaat daadwerkelijk zo'n verplichting aan de vergunning te verbinden of dient bij een vastgesteld goedgekeurd bestemmingsplan de bouwer in zo'n bezwaar en beroepsprocedure maar aan te tonen dat in dat concrete geval het opleggen van een zodanige verplichting geen redelijk doel dient?

Leidt het stramien van dit wetsvoorstel ertoe dat in gebieden waar nog geen bestemmingsplannen zijn vastgesteld met daarin bepalingen opgenomen zoals bedoeld in art. 39 en 40 het gemeentebestuur in feite machteloos staat indien als gevolg van uitvoering van bouwwerkzaamheden zou blijken dat daar waardevolle archeologische resten in de bodem aanwezig zijn. Moet dan eerst een bestemmingsplan zijn vastgesteld, alvorens dat het gemeentebestuur regulerend kan optreden?

Waarom wijkt de formulering van art. 39 lid 3 sub c ten aanzien van de hoedanigheid van de desbetreffende deskundige af van de formulering neergelegd in het voorgestelde art. 3 derde lid Ontgrondingenwet sub j, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

#### Artikel 41a

In verband met het gestelde in art. 41 a vroegen de leden van de **CDA**-fractie zich af of een gemeenteraad van de desbetreffende oppervlakte, «kleiner dan 100m<sup>2</sup>» zowel opwaarts als neerwaarts kunnen afwijken. Kan de gemeenteraad in beginsel de uitsluiting van bescheiden bodemingrepen terugbrengen tot 100 cm en daarmee in feite verdere betekenis aan art. 41a van het wetsvoorstel ontnemen?

#### Artikel 42

In art. 42 is neergelegd de mogelijkheid van toekenning van een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding indien de betrokkene schade lijdt die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het daarbij met name gaat om «de excessieve kosten als gevolg van opgravingen». Of daarvan sprake is zou blijken de toelichting sterk afhankelijk zijn van:

- Het (financiële) belang van de aanvrager
- diens draagkracht
- de mogelijkheid om naar een andere locatie om te zien.

De leden van de **CDA**-fractie waren van de laatste twee criteria niet erg onder de indruk, terwijl bij toepassing van alleen het eerstgenoemde criterium in het desbetreffende artikel kennelijk zou staan dat men een financiële tegemoetkoming kan krijgen afhankelijk van het eigen financiële belang. Dit is vrijwel een tautologie. Acht de staatssecretaris het voorts van belang of de bodemverstorende activiteiten van doen hebben met bouwplannen en/of ontgrondingsplannen met een winstoogmerk? Zijn voorts van belang de omvang van de kosten, gerelateerd aan de totale investering die ter plaatse is voorzien? Welke rol speelt de voorzienbaarheid van de desbetreffende schade in dit verband? Is voorts van belang de vraag of de desbetreffende veroorzaker de schade kan doorberekenen?

Gemeenten kunnen zelf bepalen wat excessieve kosten zijn. Als betrokkenen het er niet mee eens zijn staat volgens de staatssecretaris de weg naar de bestuursrechter open. Is het niet logisch, zo vragen de leden van de fracties van **D66** en **OSF**, om vooraf een visie op te stellen over de vraag wanneer iets excessief is i.p.v. door de rechter te laten bepalen onder welke omstandigheden het bestuursorgaan gehouden is tot het toekennen van een schadevergoeding?

De fracties van **D66** en **OSF** willen graag een vraag herhalen die de VVD al in de Tweede Kamer heeft gesteld, omdat het antwoord niet duidelijk was. Of betrokkenen voor een excessieve kostenregeling in aanmerking komen kan onder meer worden bepaald aan de hand van hoeveel van de kosten de betrokken investeerder redelijkerwijs voor zijn rekening kan nemen. Kan het zijn dat de solvabiliteit van een onderneming gemeten kan worden om te kijken of er sprake is van excessieve kosten?

Welke sanctie kan getroffen worden indien de gemeenteraad nalatig zou blijven binnen een door Provinciale Staten gestelde termijn een bestemmingsplan vast te stellen in verband met een aangewezen archeologisch attentiegebied? Kan de provincie dan zelfstandig een zodanig bestemmingsplan vaststellen? Kan door GS voorts goedkeuring worden onthouden aan een bestemmingsplan indien het gemeentebestuur binnen de gestelde termijn weliswaar een bestemmingsplan vaststelt, doch niet of onvoldoende rekening houdt met een aangewezen archeologisch attentiegebied? Op welke wijze kunnen Provinciale Staten in concreto bij de vaststelling of herziening van een streekplan rekening houden met aangewezen archeologische attentiegebieden? Leent de schaalgrootte van een streekplan zich voor opname van archeologische attentiegebieden die

wellicht onder omstandigheden slechts enkele tientallen hectaren groot zijn? Moet een en ander verwerkt worden in de kaart van het streekplan? Indien de houder van een opgravingsvergunning in gebreke blijft met nakoming c.q. tijdige nakoming van de verplichtingen bedoeld in art. 46 lid 1 t/m 4 is dan de enige denkbare sanctie het intrekken van de opgravingsvergunning. Is dat niet wat mager? Het intrekken van een opgravingsvergunning leidt immers niet als zodanig tot het alsnog beschikbaar komen van de conserveerde monumenten alsmede daarbij behorende opgravingsdocumentatie en/of het rapport waarin de resultaten van de opgraving zijn beschreven.

#### *Artikel 44*

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** achtten het verstandig om de provincies een nieuwe rol te geven via de bevoegdheid van het aanwijzen van archeologische attentiegebieden (artikel 44). De betekenis daarvan is dat de provincies via dit instrument aan de bescherming van archeologisch erfgoed prioriteit kunnen geven en gemeenten kunnen verplichten wijziging van bestemmingsplannen te bevorderen. Dit creëert dus een nieuwe en materieel niet onbelangrijke hiërarchische verhouding tussen provincie en gemeente. Dat kan gerechtvaardigd zijn, maar het gebruik van dit instrument moet dan wel beperkt blijven tot die situaties waarin een inzet duidelijk en overtuigend geïndiceerd is. Deze leden vroegen nu in hoeverre de wet provincies verplicht tot een dergelijke disciplinerende maatregel. Laat de wet het bijvoorbeeld toe dat een provincie met een sterk ontwikkelde archeologische belangstelling een besluit neemt waarin het gehele provinciale gebied wordt verklaard tot attentiegebied? Hoe zou een gemeente in een geval van evidente onredelijkheid zich tegen een dergelijk besluit kunnen verzetten?

#### *Artikel 45*

De leden van de **SP**-fractie vragen waarom op basis van dit verdrag besloten is tot de inrichting van een archeologische markt. Zij willen weten wie het initiatief heeft genomen tot de inrichting van deze kennismarkt, hoe hierbij het borgen van de wetenschappelijke kwaliteit van de archeologische opgravingen is verzekerd en wanneer het parlement de inrichting van deze kennismarkt heeft goedgekeurd.

Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat in nagenoeg elke markt sprake is van een toezichthouder? En dat dit in het bijzonder geldt als marktwerking wordt gekozen als middel bij het uitvoeren van publieke taken? Welke instantie houdt in dit wetsvoorstel toezicht op het functioneren van de archeologiemarkt? Op welke manier ziet deze toezichthouder erop toe dat wetenschappelijke waarden op deze kennismarkt worden geborgen?

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** constateerden dat in de nieuwe opzet ook particuliere organisaties gerechtigd zullen zijn onder voorwaarden tot inzet bij bepaalde typen archeologisch onderzoek. Door deze liberalisering van de opgravingsmarkt ontstaat er dus een economische markt waarop overheden en overheidsinstellingen in economisch opzicht in een concurrentiele verhouding zullen komen te staan met particuliere bedrijven. Als dat zo is moet de vraag gesteld worden of ook is nagegaan of hierop Europese mededingingsregels en ook aanbestedingsregels van toepassing zullen zijn. In de toelichting wordt erop gewezen dat de normstelling voor archeologische werkzaamheden in het geval van opleiding en onderzoek niet onverkort zal gelden. Op blz. 25 wordt zelfs gesteld dat onder strikte voorwaarden de markt zal worden gepasseerd. Dat zou dus opgevat kunnen worden als een vorm van geregleerde concurrentievervalsing. Is de regering ervan overtuigd dat deze



regeling door de Brusselse beugel zal kunnen? Als de regering oordeelt dat deze zorgen niet nodig zijn kan zij dan uiteenzetten hoe zij tot die zekerheid is gekomen?

#### *Artikel 48*

In het debat in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen van het lid Vergeer, waarin wordt bepaald dat in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de wetenschappelijke zorgvuldigheid en relevantie van archeologisch onderzoek en opgravingen worden gewaarborgd. Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 30 maart 2006 stelde de staatssecretaris: «In de AMvB wil ik eisen gaan stellen aan het opgraven zelf.» (Handelingen TK, 65–4132). De leden van de **SP**-fractie vragen wanneer zij deze AMvB kunnen verwachten. Graag zouden zij vernemen welke uitgangspunten de staatssecretaris daarbij zal hanteren. Tevens vragen zij de staatssecretaris om een afschrift van de AMvB naar de Eerste Kamer te sturen.

De eis dat een aanvrager bekwaam dient te zijn zal in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Bepaalde certificaten zullen bij beleidsmatige beoordeling van aanvragen gezaghebbend zijn. Kan de staatssecretaris dit voor de leden van de **D66** en **OSF**-fracties iets nader toelichten. Over wat voor certificaten wordt er hier gesproken?

Op verzoek van de fractie van de **SP** heeft de staatssecretaris een onderzoek laten uitvoeren naar de Programma's van Eisen (PvE's). Uit de rapportage «Mag het ietsje meer zijn?» van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) bleek dat ruim de helft van de PvE's van onvoldoende kwaliteit is, iets minder dan de helft van de daaropvolgende rapporten van onderzoek voldoende is en er een aantoonbare relatie is tussen de kwaliteit van een rapport en het archeologische bedrijf dat dit heeft opgesteld.

Is de staatssecretaris het met de **SP**-fractieleiden eens dat de Nederlandse onderzoeksschool Archeologie (Archon) én de Vereniging van Ondernemers in Archeologie (VOiA) hebben aangedrongen op maatregelen om de kwaliteit van de PvE's te verbeteren? Is zij bekend met de klacht van Archon en VOiA dat zij het opmerkelijk vinden dat bedrijven de door henzelf opgestelde PvE's uitvoeren? Is haar eveneens bekend dat Archon en VOiA aandacht vragen voor de verantwoordelijkheid van de overheid in haar rol als toezichthouder en voorwaardensteller? Hoe heeft zij in dit wetsvoorstel recht willen doen aan deze verzoeken?

De staatssecretaris lijkt naar de opvatting van deze leden niet bereid het gevraagde wetenschappelijke toezicht op de PvE's te organiseren en lijkt zich te beperken tot het stellen van eisen aan bedrijven bij het verlenen van vergunningen. Kan de staatssecretaris uitleggen waarom zij als wetgever niet tegemoet komt aan de bovengenoemde wensen van de sector?

Naar de mening van deze leden stelt de staatssecretaris terecht dat een goed PvE niet als vanzelf zal leiden tot een goede opgraving als deze wordt uitgevoerd door een slecht archeologisch bedrijf. Is zij het echter met deze leden eens dat een slecht PvE het ook voor een goed bedrijf onmogelijk maakt om een goede opgraving te doen, bijvoorbeeld omdat deze opgraver in dat geval gebonden is aan slechte methodologische eisen en te beperkte financiële middelen?

#### Artikel 49

De **PvdA**-fractie onderkent het gevaar dat door de komst van de commerciële archeologische bedrijven de universitaire archeologie gemarginaliseerd gaat worden. Budgetten voor een voldoende opleiding in het veld ontbreken, waardoor de vakgroep archeologie in de commerciële archeologie gesleurd wordt om de opleiding te bekostigen. De fractie is niet tegen een derde geldstroom, maar acht het onjuist wanneer de ontwikkeling van het onderwijs hieraan direct gerelateerd wordt en er zelfs van afhankelijk wordt. Is de staatssecretaris het met deze fractie eens dat er financiële middelen gereserveerd moeten worden zodat de archeologieopleiding en het direct daaraan verwante (veld)onderzoek losgekoppeld kunnen worden van de commercie? Zo nee, waarom niet?

Daar komt nog bij dat door gebrek aan middelen en capaciteit bij de universiteiten het universitaire aanbod aan archeologen krimpt. En dat bij een groeiende archeologische markt! Deelt de staatssecretaris de zorg van de **PvdA**-fractie?

De leden van de **SP**-fractie constateren dat in de archeologie, sinds Maltaconform wordt gewerkt, de positie van universiteiten en instellingen als de ROB kleiner is geworden, ten voordele van archeologische bedrijven.

Is de staatssecretaris bekend met klacht van zowel universiteiten als bedrijven dat in de huidige marktsituatie sprake is van een grote concurrentie op prijs en dat dit volgens betrokkenen ten koste kan gaan van de kwaliteit van de opgravingen? Hoe waardeert zij deze kritiek?

In artikel 49 van de voorgestelde wet wordt aan universiteiten de mogelijkheid geboden om een preferente positie op te eisen, in geval van een opgraving van bijzondere wetenschappelijke waarde. Waarom heeft de staatssecretaris ervoor gekozen om universiteiten in dit geval geen middelen te geven om een opgraving en onderzoek uit te voeren? Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat in een volwaardige archeologische wetenschap ook ruimte moet zijn voor universiteiten om met eigen middelen opgravingen en onderzoek te doen, zoals in bijvoorbeeld Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk het geval is? Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat die ruimte voor Nederlandse universiteiten nagenoeg is verdwenen?

Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat universiteiten op dit moment te weinig middelen hebben om studenten een voldoende praktische opleiding te geven in het doen van opgravingen? Zo nee, waarom niet? Is zij het met deze leden eens dat hierdoor in de toekomst de instroom van goed geschoolde werknemers voor de archeologische bedrijven niet is verzekerd? Zo nee, waarom niet?

#### Artikel 50

In verband met het gestelde in art. 50 vroegen de leden van de **CDA**-fractie zich af wat de juridische status is van bedoelde roerende monumenten indien zij na ontdekking niet feitelijk overgedragen worden aan de provincie of de gemeente waar ze zijn gevonden, doch door degene die de opgraving heeft verzorgd, worden behouden. Wordt de houder van de desbetreffende roerende monumenten dan op termijn door verjaring eigenaar van de desbetreffende zaken? Stel voorts voor de situatie waarbij iemand als hobby op meerdere plaatsen in ons land illegaal opgravingen uitvoert en dan steeds de desbetreffende roerende monumenten behoudt. Op die wijze zou door hem een grote privéverzameling opgebouwd kunnen worden waarbij van de afzonderlijke voor-

werpen niet meer vastgesteld kan worden in welke provincie of gemeente ze zijn gevonden. Is dan daardoor zo'n collectie eigendom van de desbetreffende persoon, aangezien geen enkele provincie of gemeente meer aanspraak kan maken op zijn eigendomsrechten? Is het derhalve niet simpel om aan de werking van art. 50 te ontkomen? Daarvoor lijkt immers toereikend het doorsnijden van een aantoonbare band tussen een roerend monument en een concrete provincie of concrete gemeente. Waarom is er niet voor gekozen het niet afgeven van roerende monumenten aan de provincie of gemeente, waar het voorwerp is gevonden, strafbaar te stellen? Wellicht dat men dan in die situatie aan de desbetreffende persoon middels een rechterlijk gebod versterkt met een dwangsom, de plicht had kunnen opleggen bekend te maken in welke concrete provincie of gemeente het desbetreffende voorwerp is gevonden, zodat vervolgens de desbetreffende overheden hun eigendomsrecht hadden kunnen uitoefenen? Had het wellicht geen aanbeveling verdiend een art. 50 lid c te formuleren als volgt: «*de Staat, indien die monumenten buiten het grondgebied van enige gemeente zijn gevonden, danwel niet vastgesteld kan worden binnen het grondgebied van welke gemeente de desbetreffende monumenten zijn gevonden?*»

#### *Artikel 51, lid 1*

De leden van de **CDA**-fractie stellen de vraag of een formulering van art. 51 lid 1 niet had dienen te luiden: «*ledere provincie houdt een depot in stand...*» enz. De desbetreffende depots worden immers door de provincies in stand gehouden en niet door GS. Dat college heeft immers geen rechtspersoonlijkheid. Hebben de provincies en de gemeenten in beginsel een acceptatieplicht ten aanzien van alle geconserveerde roerende monumenten die ter opslag in hun depot worden aangeboden? Zal dit in concreto niet leiden tot grote opslaghallen die voornamelijk gevuld zijn met potscherven? Zal het onder omstandigheden wel zinvol zijn om al die potscherven te bewaren?

In menig gemeentehuis in Nederlands staat in de ontvangsthal een vitrinekast waarin een aantal roerende momenten – vaak grotere of kleinere potjes – zijn uitgesteld die in de desbetreffende gemeenten bij opgravingen zijn gevonden. Vooralsnog aannemende dat zo'n simpele vitrinekast niet kan worden aangemerkt als een depot en evenmin als een museale instelling zoals bedoeld in art. 52 lid 3, vroegen deze leden zich af of dit voor nieuwe vondsten ook in de toekomst mogelijk zal blijven en waar zulks in dit wetsvoorstel geregeld is.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** constateerden dat de regering terecht erop wijst dat naast het voorkomen van schade ook het actieve beheer van bodemschatten aandacht vergt. De Archeologiebalans 2002 van de ROB heeft daarvoor terecht aandacht gevraagd. Deze leden begrepen dat de regering tijd nodig heeft om nader inzicht in deze problematiek te verkrijgen alsook in de eventueel te nemen instandhoudingsmaatregelen en daarmee samenhangende kosten. Klopt hun waarneming dat voor deze maatregelen thans nog geen toegespitste bevoegdheden in de wet zijn opgenomen? Betekent dit derhalve dat rekening moet worden gehouden met een latere wetswijziging, die daarin dan zal voorzien? Zou het niet verstandiger zijn om met deze belangrijke vernieuwing van het instrumentarium althans een begin te maken met het vragen van aandacht voor het beheer? Bijvoorbeeld door het aan gemeenten voorschrijven van een eerste, vooralsnog vrijblijvende, verantwoording van het voorgenomen beheer? Of verwacht de regering dat dit een plek zal kunnen krijgen in gemeentelijke verordeningen? Licht het in het voornemen van de regering om hier later ook een taak te geven aan de Rijksinspectie voor de Archeologie? Het was deze leden opgevallen dat

in de taakomschrijving (blz. 27 MvT) niet expliciet wordt gesproken van dergelijk beheer.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** stelden dat de regeling met betrekking tot de depots, zowel provinciaal als gemeentelijk, een belangrijke vernieuwing is die met dit wetsvoorstel wordt gegarandeerd. Wel vroegen zij of de regeling met betrekking tot de inbewaringhouding niet te rigide is. Met de Raad van State meenden deze leden dat het belang van het bodemarchief niet uitluitend is gelegen in het ombevoerd laten ervan, maar ook in het kennisnemen ervan. Mede daarom zijn initiatieven van provincies en gemeenten tot de inrichting van archeologische informatiecentra hoopgevend. Nu doen de desbetreffende voorschriften ex artikel 52 vermoeden dat het kennisnemen uitsluitend mogelijk zal zijn in de depots. Betekent dit dat deze depots daarmee ook een museale functie krijgen en daarop dus moeten zijn ingericht? Vervolgens doet zich de vraag voor of het aan het publiek tonen van archeologische vondsten niet ook elders mogelijk zou moeten zijn. Te denken valt aan exposities met een tijdelijk karakter op bijzondere plaatsen, zoals scholen, bedrijven of gemeentelijke culturele instellingen. Dit wordt door de wet toch niet onmogelijk gemaakt?

#### *Artikel 57*

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de gedoogplicht, neergelegd in art. 57 alleen geldt ten aanzien van onbebouwde terreinen of in beginsel ten aanzien van iedere onroerende zaak?

#### *Artikel 58*

Voorts vragen de **CDA**-fractieleiden of de betrokkene op basis van het gestelde in art. 58 in beginsel recht heeft op volledige vergoeding van schade, zij het naar redelijkheid te bepalen? Waarom is in dit geval daarvoor gekozen in tegenstelling tot het gestelde in art. 42 waar slechts schadevergoeding wordt gegeven ten aanzien van schade die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven.

#### **Tot slot**

Dient na inwerkingtreding van de wet door iedere belanghebbende in beginsel een nieuwe opgravingsvergunning aangevraagd te worden, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie? Is de capaciteit van het werkapparaat die een en ander zou moeten verwerken daarop afgestemd?

Als een bedrijf een verkeerde of onzorgvuldige opgraving heeft gedaan zijn er maar weinig middelen om op te treden. De vergunning kan dan worden ingetrokken of tijdelijk worden ingetrokken. Er wordt nog gewerkt aan de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete. Wanneer is duidelijk of en hoe deze mogelijkheid van een bestuurlijke boete eruit gaat zien, vragen de leden van de **D66** en **OSF**-fracties? Is er een mogelijkheid om onzorgvuldig handelen openbaar te maken zodat bedrijven maar ook bijvoorbeeld gemeenteraadsleden beter een oordeel kunnen vellen over het aanstellen van een bedrijf dat archeologisch onderzoek gaat doen?

Het grote probleem dat zich voordoet bij bodemverstoring is dat we niet weten wat er precies verstoord wordt. Bij nagenoeg elk project is het zo dat ook direct buiten het feitelijke terrein bodemverstoringen optreden, bijvoorbeeld door tijdelijke grondwaterpeilwisselingen. Dit proces van tijdelijke erosie wordt nog onvoldoende onderkend. De vraag van de **PvdA**-fractie aan de staatssecretaris is: wie is daarvoor verantwoordelijk?

De fracties van **D66** en **OSF** maken uit de stukken op dat het archeologiebeleid van provincies nogal verschilt. Meestal is het uitvoeren van een archeologische inventarisatie in een vroegtijdig stadium verplicht in gebieden met een middelhoge en hoge archeologische verwachtingswaarde, maar niet altijd. Kan de staatssecretaris een overzicht geven van de verschillende aanpakken en welke provincies al klaar zijn voor de invoering van de wetwijzigingen en welke minder?

De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af of deze wet ook gaat gelden op de Nederlandse Antillen?

Tot slot wil de **VVD**-fractie de staatssecretaris vragen of het noodzakelijk is bij de behandeling van dit wetsvoorstel steeds door elkaar het Verdrag van Valletta, het Verdrag van Malta en ook nog «Malta» te gebruiken. Insiders in de archeologie begrijpen het wel, maar voor buitenstaanders is dit wel erg verwarrend. Gaarne een oplossing van de staatssecretaris voor dit knellende probleem.

De leden van de vaste commissie voor Cultuur zien met belangstelling de reactie van de staatssecretaris tegemoet.

De voorzitter van de commissie,  
Witteman

De griffier van de commissie,  
Van Dooren