

Vergaderjaar 2006–2007

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)

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 november 2006

Het kabinet is de vaste commissie voor cultuur erkentelijk voor het nader voorlopig verslag inzake het wetsvoorstel op de archeologische monumentenzorg (Wamz). Graag gaat het kabinet onderwerpsgewijs in op de nog resterende vragen.

De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat het in dit wetsvoorstel onduidelijk blijft wat de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de gemeentelijke archeologische diensten zijn.

De leden van de VVD-fractie noemen in dat verband twee zaken: scheiding van beleid en uitvoering en scheiding van markt en overheid.

Scheiding van beleid en uitvoering; scheiding van markt en overheid

Scheiding van beleid en uitvoering is naar het oordeel van het kabinet geen noodzakelijke voorwaarde voor goed bestuur. Overheden kunnen goede redenen hebben om op bepaalde beleidsterreinen beleid en uitvoering bij elkaar te houden. Dit geldt voor alle overheidslagen: rijk, provincie en gemeente. Op zichzelf genomen bestaat er geen bezwaar tegen dat een archeologische gemeentelijke dienst zich zowel bezighoudt met archeologisch beleid, als met feitelijke opgravingen. Wel dient te worden gewaakt voor oneerlijke concurrentie op het terrein van archeologische opgravingen. Omdat in dit wetsvoorstel wordt gekozen voor volledige marktwerking op het terrein van archeologische opgravingen, is de noodzaak daartoe groter geworden. De leden van de VVD-fractie wijzen daar terecht op.

Artikel 39 van de huidige Monumentenwet 1988 wordt ingrijpend gewijzigd. Het zullen niet langer uitsluitend vergunninghoudende rijksdiensten, universiteiten of gemeenten zijn die mogen opgraven. Aan die wettelijke monopolieposities komt een einde. Elke organisatie – privaat of publiek – die ten genoegen van de minister van OCW aantoonbaar «bekwaam» te zijn tot het doen van opgravingen, kan een vergunning krijgen voor het doen van opgravingen. Wat betreft het doen van opgravingen kunnen gemeenten in die nieuwe situatie ervoor kiezen gebruik te maken van het archeologische bedrijfsleven of van de eigen archeologische dienst. De

regering beschouwt de keuze voor de ene of de andere variant als een interne gemeentelijke aangelegenheid.

Indien een gemeente (of een andere overheid) optreedt als ondernemer gelden de mededingingsregels die ook voor private ondernemers gelden. Ondernemers die van oordeel zijn dat de desbetreffende regels worden overtreden door een overheidsonderneming kunnen naar de rechter stappen of zich met een klacht wenden tot de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Het kan niettemin zo zijn dat de «private» ondernemer oneerlijke concurrentie ondervindt van op de markt opererende overheidsorganisaties als gevolg van hun overheidspositie, ook wel bekend als de «markt en overheidproblematiek». De regering heeft de noodzaak van een meer toegespitste regeling voor genoemde problematiek onderkend en een voorstel tot wijziging van de Mededingingswet dat hierin voorziet dit jaar aan de Raad van State voorgelegd voor advies. De Raad heeft zijn advies inmiddels uitgebracht. Gezien de nog korte zittingsduur van het kabinet heeft het kabinet recent besloten de indiening van dit wetsvoorstel over te laten aan het nieuwe kabinet (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIII, nr. 14, blz. 12). Het kabinet heeft daarna kennis genomen van de motie van het lid Aptroot c.s. van 19 oktober 2006. De leden Aptroot, Van der Vlies en Ten Hoopen verzoeken de regering voor 1 mei 2007 de Wet markt en overheid in te dienen (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIII, nr. 25).

Omdat een bijzondere regeling voor de geschetste problematiek hoe dan ook langer op zich zal doen wachten dan ten tijde van het uitbrengen van de memorie van antwoord was voorzien, ben ik van plan de gemeentelijke opgravingsvergunningen onder verdergaande beperkingen te verlenen dan mij aanvankelijk noodzakelijk voorkwam.

Ik verwacht de geschetste markt en overheidproblematiek dus aan de hand van aan de vergunning te stellen beperkingen te ondervangen. Deze systematiek kan worden heroverwogen op het moment dat de voorgenomen markt en overheidregelgeving een feit is. De desbetreffende amvb zal binnenkort in ontwerp aan uw Kamer worden voorgelegd.

RACM; rollen en taken

De VVD-fractie heeft een vraag gesteld over de rol van de rijksoverheid en vooral van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), inmiddels Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM). De VVD-fractie is van mening dat de RACM een aantal moeilijk te combineren taken heeft. Die combinatie van taken leidt in de visie van de VVD-fractie tot onduidelijke situaties.

Op grond van het Organisatie- en Mandaatbesluit OCW 2005 voert de RACM de Monumentenwet 1988 uit. Het is dus de RACM die de vergunningen bedoeld in artikel 45 gaat verlenen. De RACM voert geen opgravingen uit anders dan in het kader van zijn aanwijzingstaak (aanwijzing tot beschermd monument; artikel 3 van de Monumentenwet 1988) en in het kader van ontwikkeling en innovatie van kennis over het behouden en beheren van archeologische monumenten. De vergunning voor de RACM zal dan ook onder die beperkingen worden verleend. Organisatorisch zal de vergunningverlening aan de RACM zo worden ingericht, dat andere OCW-ambtenaren dan die van de RACM zelf de aanvraag van de RACM zullen afhandelen.

Uiteraard mag de RACM voor de opgravingsmarkt geen bedreiging vormen. Ik ben van oordeel dat daarvan – sedert de privatisering van de opgravingactiviteiten van de ROB in de vorm van het Archeologisch Diensten Centrum (het ADC), geen sprake is. Voor de rijksoverheid gelden overigens naast de waarborgen van de Mededingingswet de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst (Stcrt. 1998, 95).

Het toetsen van programma van eisen (PvE's) is een taak van de RACM die vooral verband houdt met het zogenaamde interim-beleid (Beleids-

regels opgravingbevoegdheid, Stcrt. 2001, 207). Dat beleid houdt in dat ook andere dan de door de wetgever genoemde belanghebbenden mogen opgraven zolang een wettelijke vergunninghouder bereid is verantwoordelijkheid te dragen voor de door die partij (meestal een bedrijf) geleverde kwaliteit. In die, nog steeds geldende, situatie is het vanzelfsprekend dat de RACM PvE's toetst.

In het nieuwe stelsel, na beëindiging van het interimbeleid, zal de RACM geen PvE's meer toetsen met uitzondering van twee situaties. In de eerste plaats moet worden gewezen op de beschermde archeologische monumenten. De wetgever heeft de vergunningverlening met betrekking tot die monumenten in handen van de minister van OCW gelegd. De bevoegdheid tot vergunningverlening wordt in mandaat uitgeoefend door de RACM. Indien de vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat eerst moet worden opgegraven, toetst de RACM het met die opgraving verband houdende PvE. Ook dat is volstrekt inherent aan de wettelijke taak van de RACM. De RACM toetst eveneens de PvE's in het kader van de (infrastructurele) werken van grote terreinbeheerders en verstoorders. Die rol vloeit niet voort uit de wet, maar is gebaseerd op conventanten. Voor een overzicht van de op initiatief van de RACM gesloten conventanten verwijs ik naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04 29 259, nr. 6, blz. 4).

Samengevat: ik vind de situatie bij de RACM niet onduidelijk. De RACM graaft – in tegenstelling tot een aantal jaren geleden – in beginsel niet zelf op. De uitvoeringsactiviteiten van de RACM zijn daartoe verzelfstandigd in het ADC. De reikwijdte van de opgravingsvergunning voor de RACM zal in de komende amvb overeenkomstig worden ingeperkt. De verlening van de opgravingsvergunning aan de RACM zal niet door de RACM zelf worden afgehandeld. PvE's worden – na beëindiging van het interimbeleid – uitsluitend nog in specifieke situaties beoordeeld.

Preferente positie universiteiten

De leden van de VVD-fractie vinden het merkwaardig dat universitaire instellingen als gevolg van artikel 49 van de Wamz een uitzonderingspositie krijgen. Bij andere wetten is toch evenmin een aparte positie gecreëerd voor universiteiten, zo brengen deze leden naar voren. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bevestigt naar het oordeel van het kabinet de bijzondere positie van universitaire instellingen. Zij zijn belast met een publieke taak die met publiek geld wordt gefinancierd. Bijzondere aandacht voor deze publieke taakvervulling in een commerciële wordende omgeving is mijns inziens gerechtvaardigd. De regering heeft met dit wetsvoorstel onder meer gekozen voor het opheffen van wettelijke monopolieposities, opdat het archeologische bedrijfsleven de ruimte krijgt die het verdient. Die liberalisering mag echter niet leiden tot vernietiging van wetenschappelijk kapitaal. Universiteiten hebben vaak tientallen jaren geïnvesteerd in de beantwoording van bepaalde historische onderzoeksvragen. Bepaalde archeologische opgravingen kunnen voor die wetenschappelijke vraagstellingen van groot belang zijn. In uitzonderlijke aan het algemene belang ontleende situaties kan de minister van OCW een noodzakelijke geachte opgraving aan zo'n wetenschappelijke vakgroep toewijzen. Het marktversturende effect dat het gevolg zal kunnen zijn van zo'n toewijzing moet worden afgewogen tegen het algemene belang van cultuurhistorie en wetenschap en zal over het algemeen beperkt zijn. Een «preferente» opgraving zal immers vrijwel altijd in samenwerking met het bedrijfsleven worden uitgevoerd. In het algemeen zullen het vooral de grotere opgravingen zijn waarvoor de universiteiten interesse zullen tonen. De universiteiten beschikken over onvoldoende personeel om dergelijke opgravingen uit te voeren.

Niet valt in te zien hoe de minister van OCW via artikel 49 van de Wamz

invloed kan krijgen op de afwegingen die in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden gemaakt. Het gaat immers altijd om noodzakelijk archeologisch onderzoek dat het gevolg is van bepaalde ruimtelijke besluiten en niet omgekeerd.

Bekwaamheidseisen

De leden van de fractie van de SP alsmede de leden van de PvdA-fractie willen graag meer inzicht hebben in de eisen die gesteld worden aan de organisatie en werkwijze van de potentiële vergunninghouder.

Zeer binnenkort zullen beide kamers een concept van een amvb, gebaseerd op artikel 48 van de Wamz, ontvangen. Na kennisneming en eventuele behandeling daarvan door de beide kamers, zal deze worden voorgedragen ter advisering aan de Raad van State. De leden van de fracties van de SP en de PvdA zullen dan volledig zicht krijgen op de wijze waarop het kabinet een kwalitatief goede uitvoering wil waarborgen. Ik verwijs voor een uitgebreidere toelichting dan ook naar de komende concept-amvb.

De leden van de SP-fractie zijn in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag wat wetenschappelijk verantwoord handelen van de vergunninghouder inhoudt en hoe toezicht wordt gehouden op de eis dat dat een vergunninghouder zich laat leiden door actuele wetenschappelijke inzichten. Wetenschappelijk verantwoord handelen houdt in, dat in het kader van het archeologische onderzoek wetenschappelijk relevante vragen worden gesteld en het onderzoek zich richt op de beantwoording van die vragen. In het wettelijke kwaliteitstelsel is een belangrijke rol weggelegd voor de archeologische beroepsgroep zelf. Niet als normsteller (dat is de wetgever) of toezichthouder (dat is de Erfgoedinspectie), maar als partij die de voorgeschreven normen concreet invult. Ook wetenschapsbeoefenaren maken deel uit van die beroepsgroep.

De wetenschappelijke kwaliteit van onderzoeksvragen kan in wezen alleen door wetenschapsbeoefenaren worden beoordeeld. Dat geldt niet alleen voor de archeologische beroepsgroep, maar ook voor – bijvoorbeeld – medisch specialisten. Het gaat daarbij om «intersubjectieve» oordelen, om consensus tussen deskundigen. Het is dus van groot belang dat er ook voor de archeologische beroepsgroep een platform voor uitwisseling is. De ontwikkeling van zo'n platform wordt door mij gestimuleerd (gefinancierd) in de vorm van de Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (NOaA; www.noaa.nl). De eis dat een vergunninghouder zich laat leiden door actuele wetenschappelijke inzichten zal deel uitmaken van de komende amvb. Op de naleving van de wettelijke voorschriften zal toezicht worden gehouden door de Erfgoedinspectie.

Waarborgen wetenschappelijke aspecten; rol gemeenten

De leden van de SP-fractie vragen zich af of gemeenten, zoals de minister kennelijk van oordeel is, de aangewezen instanties zijn om wetenschappelijke waarden te borgen.

Uit het voorgaande blijkt, dat vooral het vergunningstelsel borg staat voor de (wetenschappelijke) kwaliteit van archeologisch onderzoek. Dit wetsvoorstel biedt echter méér dan een regeling voor archeologische opgravingen. Het regelt ook de bestuurlijke kant van de archeologische monumentenzorg. De Wamz legt expliciet vast dat gemeenten eenzijdig archeologische onderzoeksplichten kunnen opleggen. Die nieuwe bevoegdheid vergt ook van gemeenten, dat zij kunnen beschikken over archeologisch-inhoudelijke expertise. Alleen op die manier kunnen zij doeltreffend archeologisch beleid voeren resulterend in (ruimtelijke) besluiten, die archeologisch-inhoudelijk degelijk zijn gemotiveerd. Die expertise kunnen zij «inhuren» (archeologische adviesbureaus) dan wel

zelf in de eigen gemeentelijke organisatie ontwikkelen. In die zin moeten de opmerkingen van het kabinet worden begrepen.

Signaleringsfunctie RACM

De leden van de SP-fractie informeren nog naar de signaleringsfunctie van de RACM. Zij willen weten wat onder die «signaleringsfunctie» wordt begrepen.

De signaleringsfunctie van de RACM is een aspect van de kenniscentrumfunctie van de RACM. Deze dienst signaleert tendensen binnen het archeologische bestel in de meest brede zin van het woord en informeert de minister daarover. Voorbeelden hiervan zijn het rapport over de kwaliteit van PvE's en het opstellen van de archeologiebalans. De signaleringsfunctie houdt niet in dat de RACM ongevraagd bemoeienis heeft met de individuele besluiten van gemeenten inzake goedkeuring van PvE's. Voorstelbaar is wel dat de RACM ten behoeve van de gehele archeologische beroepsgroep een evaluatie van PvE's uitvoert teneinde de kwaliteit ervan te onderzoeken. De resultaten van dergelijk onderzoek kunnen een rol spelen bij de verdere ontwikkeling van de KNA of tot (beleids)aanbevelingen aan de minister leiden.

Waarborgen wetenschappelijke aspecten; rol universiteiten

De leden van de SP-fractie wilden tenslotte nog weten, wat de rol wordt van de universiteiten bij het toezien op de noodzaak en de wetenschappelijke kwaliteit van opgravingen.

De universiteiten hebben met betrekking tot die kwesties geen toezichthoudende rol. Wel zijn zij één van partijen die betrokken zijn bij de zelfregulering waarvoor in dit wetsvoorstel een belangrijke plaats is ingeruimd. Ik denk daarbij aan de KNA en de NOaA. De primaire taak voor universiteiten in het kader van de archeologische monumentenzorg is evenwel het geven van uitstekend wetenschappelijk onderwijs. De Nederlandse archeologische monumentenzorg is vanzelfsprekend zeer gebaat bij de inzet van in wetenschappelijk opzicht goed gekwalificeerde uitvoerders.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven