

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)

Nr. 19

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 25 november 2005

1. Inleiding

De regering is erkentelijk voor het nader verslag dat de vaste commissie heeft uitgebracht. Het merendeel van de vragen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft een nadere toelichting op onderwerpen die aan de orde kwamen in het wetgevingsoverleg d.d. 31 januari 2005. Het gaat daarbij vooral om de ruimte voor gemeenten voor het voeren van een eigen archeologiebeleid, in het bijzonder de door enkele leden voorgestelde mogelijkheid van een gemeentelijke archeologieheffing, de mogelijkheden van maximering van archeologische kosten, het uitsluiten van bescheiden bodemingrepen van het «Maltaregime» en de wijze waarop kwaliteit in de archeologische uitvoering kan worden verzekerd. De behoefte aan meer toelichting begrijp ik goed. «Malta» is een weerbarstige materie. Het onderwerp vereist een goede afstemming tussen wettelijke waarborgen enerzijds en eigen verantwoordelijkheden van (decentrale) overheden en het archeologische veld anderzijds. Ook moet een evenwicht worden gevonden tussen duidelijke regels en het voorkomen van onevenredige bureaucratische lasten, tussen ruimte voor het bedrijfsleven en erkenning van de betekenis van het onderhavige beleidsterrein voor de wetenschap. Het zoeken naar het juiste evenwicht heeft mede tot gevolg, dat de opvattingen over het meest wenselijke stelsel uiteen kunnen lopen. Toch blijft het de overtuiging van de regering dat het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, een belangrijke verbetering is ten opzichte van het huidige wettelijke stelsel. De regering hoopt dat de antwoorden in deze nota een completer beeld geven van het wetsvoorstel. Het besluit van de regering 10 miljoen euro uit de aardgasbaten beschikbaar te stellen om gedurende de eerste jaren van invoering van het wetsvoorstel de financiële gevolgen voor verstoorders te mitigeren, geeft aan dat het de regering ernst is met de implementatie van het Verdrag van Valletta.

Omdat het huidige interimbeleid onvoldoende helderheid schept over de rol en verplichtingen van overheden, verstoorders en archeologische uitvoerders, is het wenselijk dat het wetsvoorstel spoedig tot wet kan worden verheven.

Deze nota gaat vergezeld van een derde nota van wijziging die van technische aard is.

2. Zelfstandig beleid gemeenten en provincies

- *De gemeentelijke verordening*

De leden van de PvdA-fractie vragen of een verordening over het archeologiebeleid voor iedere gemeente verplicht is. Het opstellen van een gemeentelijke verordening zoals voorgesteld in de tweede nota van wijziging (nieuw artikel 38, Kamerstukken II 2005/06, 29 259, nr. 17) is voor iedere gemeente een autonome keuze en derhalve geen verplichting. Op deze wijze probeer ik gemeenten in het vormgeven van hun archeologiebeleid te steunen en te stimuleren. De in de wet genoemde aspecten die een gemeente in een verordening kan opnemen, zijn afgestemd met de VNG. De VNG zal in overleg met de ROB, het IPO en de NEPROM een modelverordening opstellen.

- *Verdeling bestuurslastencompensatie*

De aan het woord zijnde leden willen ook weten hoe de 9 miljoen euro verdeeld worden die voor de extra bestuurslasten zijn uitgetrokken. Het bedrag van 9 miljoen euro is op de cultuurbegroting van OCW opgenomen voor de dekking van de uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel voor provincies en gemeenten (bestuurslasten). In de aanloop naar inwerkingtreding van deze wet heeft de regering provincies en gemeenten de afgelopen vier jaar al van een tegemoetkoming in uitvoeringskosten voorzien door overboekingen naar het provincie- en gemeentefonds. Het totaalbedrag dat aan provincies en gemeenten de afgelopen periode op deze wijze beschikbaar is gesteld, bedraagt 11 miljoen euro. In overleg met IPO en VNG wordt nu verder geïnventariseerd welke omvang de gemeentelijke en provinciale uitvoeringskosten kan aannemen. Op basis van die inventarisatie zal ik zeer spoedig overleg voeren met de bestuurders van IPO en VNG en voorstellen welk deel van die kosten de regering zal vergoeden.

- *Provinciale vergoeding gemeentelijke depots*

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of provincies verplicht kunnen worden om vergoedingen die ze krijgen voor gemeentelijke depots ook daadwerkelijk bij de desbetreffende gemeenten in te zetten. Provincies zal ik straks een vergoedingsvoorstel doen voor de uitvoering van de wettelijke verplichting om een provinciaal depot in stand te houden. Provincies krijgen geen vergoeding voor gemeentelijke depots, dat berust op een misverstand. Op basis van mijn wetsvoorstel is het aan provincies om te besluiten of er gemeentelijke depots aangewezen worden. Provincies en gemeenten kunnen ter zake van de instandhouding van gemeentelijke depots onderlinge (financiële) afspraken maken. In dat verband verwijs ik ook naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003/04, 29 259, nr. 3, blz. 23).

- *Gemeentelijke beleidsvrijheid; vereveningsfonds*

Bij de leden van de VVD-fractie leeft onduidelijkheid over de mogelijkheid voor gemeenten en provincies om zelfstandig beleid te voeren rond archeologie en de spreiding van risico's bij het verstoren van de bodem zoals neergelegd in het amendement Rijkstra en Van Vroonhoven-Kok (Kamerstukken II 2004/05, 29 259, nr. 8; gewijzigd bij Kamerstukken II 2004/05, 29 259, nr. 12). Zij vragen de regering explicieter aan te geven hoe zij invulling heeft gegeven aan dit amendement. Gemeenten en provincies hebben in het door de regering voorgestelde stelsel volledige vrijheid om naar eigen inzicht (financieel en beleidsmatig) vorm te geven aan de archeologische monumentenzorg binnen hun gemeente of provincie. Het onderhavige wetsvoorstel maakt geen inbreuk op de bestuurlijke autonomie op het terrein van de archeologische monumentenzorg, noch op de financieringswijze daarvan. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt uitsluitend een aantal instrumenten

aan de bestuurlijk-financiële «gereedchapskist» van gemeenten en provincies toegevoegd (artikelen 37, derde en vierde lid, 38, eerste lid, 38a, tweede lid, 39, 40, 41 eerste en tweede lid, 44, eerste en tweede lid, en 51, tweede lid). Het gaat daarbij in hoofdzaak om bevoegdheden; niet om verplichtingen. Beide overheden wordt de mogelijkheid geboden bodemverstoorders via bestaande vergunningsfiguren te laten meebetalen voor de schade die zij toebrengen aan het archeologisch erfgoed. Zij kunnen die «betalplicht» combineren met een subsidieregeling of beleidsregels ter zake van nadeelcompensatie. Als een gemeente er in een voorkomend geval de voorkeur aan geeft een bepaald archeologisch onderzoek voor eigen rekening te laten uitvoeren dan staat daaraan niets in de weg.

Ik zal de hoofdlijnen van het wetsvoorstel nog eens puntsgewijs samenvatten.

1. Gemeenten dienen bij de vaststelling van bestemmingsplannen altijd rekening te houden met de mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden en verwachtingen (artikel 38a). Aldus wordt Nederland langzaam maar zeker archeologisch in kaart gebracht (ingroeimodel). In het bestemmingsplan dient te worden vastgelegd welke gevolgen de gemeente verbindt aan de aanwezigheid van archeologische waarden of verwachtingen voor bouwactiviteiten of andere bodemverstorende activiteiten. Die gevolgen kunnen zeer uiteenlopend zijn, variërend van «geen gevolgen voor bouwen» via «eerst opgraven dan bouwen» tot en met «geen bodemverstoring, maar behoud in de bodem». Op die manier weet de potentiële verstoorder reeds op voorhand waar hij aan toe is wanneer hij ten aanzien van een bepaalde locatie bouwplannen heeft. Indien gemeenten bij de opstelling van zo'n bestemmingsplan kosten moeten maken ten behoeve van archeologisch (voor)onderzoek, kunnen zij die kosten onder bepaalde condities verhalen in het kader van de grondexploitatie (artikel 38a, tweede lid).
2. Indien een bestemmingsplan op de hiervoor geschetste wijze tot stand is gekomen en ook overigens past binnen de door het rijk en de provincie gestelde ruimtelijke kaders, kunnen gemeenten vervolgens op basis van dat bestemmingsplan, in het kader van een bouw- of aanlegvergunning van de belanghebbende (de aanvrager) verlangen dat (nader) archeologisch onderzoek wordt verricht, mits de mogelijkheid daartoe in het bestemmingsplan is opgenomen (artikelen 39 en 40). Een vergelijkbare bevoegdheid hebben gemeenten in het kader van de verlening van een ruimtelijke vrijstelling (artikel 41). Gemeenten zijn niet verplicht dergelijke archeologische onderzoeksverplichtingen op te leggen. Zij mogen – binnen de kaders van het bestemmingsplan en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – hun eigen beleidsinhoudelijke en financiële afwegingen maken. Die afwegingen zullen vanzelfsprekend nauw samenhangen met het belang dat gemeenten hechten aan het bodemarchief binnen hun gemeente en de omvang van de middelen die gemeenten daarvoor beschikbaar willen stellen. Hoe die belangenafweging uitvalt, is uiteindelijk een kwestie van democratische besluitvorming binnen een gemeente waarin de regering als indiener van dit wetsvoorstel niet treedt. De gemeente is dus niet verplicht om in het kader van ruimtelijke afwegingen voorrang te geven aan het archeologische belang. Dat mogelijke misverstand wil ik graag wegnemen. Indien zij dat echter wel doet en de veroorzaker daarbij aanspreekt op zijn verantwoordelijkheid dan dient zij ervoor te zorgen dat de kosten waarmee de verstoorder kan worden geconfronteerd binnen de grenzen van de redelijkheid blijven (artikel 42).
3. Gemeenten en provincies kunnen daarnaast gebruik maken van hun verordenende bevoegdheid (nieuw artikel 38). In de tweede nota van wijziging is dat uitvoerig toegelicht.

4. Het rijk zorgt ervoor – in de vorm van een specifieke uitkering – dat de kosten ook voor gemeenten en provincies binnen de grenzen van het redelijke blijven (artikel 34a). Primair zijn het de gemeenten en provincies zelf die verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij de archeologische monumentenzorg op het gemeente- respectievelijk provincie-budget laten drukken. Maar in bijzondere gevallen, indien er sprake is van een archeologische vondst van nationale of internationale betekenis, springt het rijk financieel bij als de desbetreffende opgraving ook de draagkracht van de betrokken overheid te boven gaat.

De leden Rijpstra en Van Vroonhoven-Kok hebben blijkens de ingediende amendementen nog een extra financieringsinstrument aan de gereedheidskist van gemeenten en provincies willen toevoegen, namelijk die van een lokale heffing. In mijn brief van 26 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 259, nr. 10) ben ik ingegaan op mijn bezwaren tegen dat instrument. Kortheidshalve verwijs ik naar die brief. Mijn voornaamste bezwaar is, dat belastingheffing voor alle betrokken partijen de prikkel wegneemt om tot «slimme» en betaalbare oplossingen te komen voor archeologische vondsten. Ik heb in het wetgevingsoverleg van 31 januari van dit jaar een vergelijking gemaakt met de centraal gereguleerde warmtedistributie in een flatgebouw. Het uitgangspunt dat wie «betaalt» ook «bepaalt» wordt losgelaten. Niemand voelt zich individueel verantwoordelijk voor kostenbeperking of isolatiemaatregelen. Het bodemarchief wordt de dupe van een systeem dat op het oog aantrekkelijk is, maar om tal van redenen niet zal werken. Eén van die redenen is, dat een dergelijk door heffingen te voeden bestemmingsfonds naar verwachting onvoldoende middelen zal genereren om daadwerkelijk opgravingen te financieren. Zeker wanneer uit dat fonds – zo blijkt uit de toelichting bij het amendement – ook nog de totstandkoming van archeologisch kaartmateriaal moet worden gefinancierd. De archeologieheffing, zoals verwoord in het amendement Rijpstra en Van Vroonhoven-Kok is in de tweede nota van wijziging dus niet nader uitgewerkt. De regering is op een andere wijze tegemoet gekomen aan de zorgen die deze leden zich kennelijk maken over de betaalbaarheid van het voorgestelde nieuwe stelsel voor de archeologische monumentenzorg. Vanuit het Fonds Economische Structuurversterking, de zogenoemde FES-gelden, zal de komende jaren namelijk een substantieel bedrag (10 miljoen euro) worden ingezet ter bestrijding van excessieve opgravingskosten bij gemeenten en provincies.

Alles overziende, stelt de regering voor om gemeenten en provincies ervaring te laten opdoen met de nieuwe mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt. In combinatie met de extra gelden die de regering ter beschikking heeft gesteld voor het verschijnsel excessieve kosten (kosten die zowel de draagkracht van een initiatiefnemer als van de betrokken gemeente of provincie te boven gaan) verwacht de regering dat er geen noodzaak bestaat om het instrument van een specifieke lokale heffing te introduceren.

3. Vrijstellingen

De leden van de CDA-fractie hebben vragen bij de wijze waarop de regering met artikel 38 (nieuw) het amendement Van Vroonhoven-Kok en Rijpstra om bodemverstoringen op huis-, tuin- en keukenniveau buiten de wettelijke reikwijdte te houden (Kamerstukken II 2004/05, 29 259, nr. 9), heeft verwerkt.

De indieners van bedoeld amendement zijn van oordeel dat de artikelen 39 tot en met 41 niet van toepassing zouden moeten zijn op bodemingrepen die kleiner zijn dan 100 vierkante meter.

Het amendement impliceert dat bij dergelijke ingrepen geen aanlegvergunning kan worden verlangd, die het belang van archeologische waarden zou kunnen beschermen. Het betekent ook dat bij dergelijke

bodemingrepen niet via de bouwvergunning kan worden voorgeschreven dat archeologisch onderzoek moet worden verricht. Tenslotte betekent het dat wanneer verzoeken om vrijstelling worden gedaan voor zodanige terreinen, de aanvrager niet kan worden verplicht een archeologisch rapport over te leggen. Kortom: wanneer het om een terrein van maximaal 100 vierkante meter gaat, kan de aanvrager van een aanlegvergunning, een bouwvergunning of een vrijstelling niet worden belast met archeologische onderzoeksplichten. Daarbij is het kennelijk niet van belang wie die belanghebbende is: een projectontwikkelaar, een particulier of de gemeente zelf. Voorts is kennelijk niet van belang wat de archeologische waarde van het betrokken terrein is. Als de gemeente van oordeel is dat het terrein, ondanks zijn beperkte oppervlakte, toch archeologisch onderzoek rechtvaardigt, dan, zo stel ik mij de bedoeling van de indieners voor, dient de gemeente dat onderzoek zelf te initiëren en te financieren.

Ik heb sympathie voor de gedachte achter het amendement («overheid, val particulieren niet lastig met kleinigheden, maar los dat zelf op»), maar vind de uitwerking van die sympathieke gedachte te generaliserend. Het lokt bovendien calculerend gedrag uit.

In de systematiek van het wetsvoorstel is aangesloten bij het verschijnsel «reguliere bouwvergunning». Dit betekent dat bouwactiviteiten waar geen of een lichte bouwvergunning voor nodig is, niet onder het wetsvoorstel vallen. Hierbij kan inderdaad worden gedacht aan een tuinschuurtje of een «normale» carport. Veel huis-, tuin- en keukenleed valt dus al niet onder de werking van de desbetreffende artikelen. Vervolgens wordt het aan een gemeente overgelaten om hetzij in een bestemmingsplan (artikel 38a), hetzij in een gemeentelijke verordening (nieuw artikel 38) aan te geven of een nog ruimere «ondergrens» moet worden getrokken. Gemeenten kunnen die grens afstemmen op de lokale situatie. Die afstemmingsmogelijkheid bestaat niet wanneer die ondergrens deel uitmaakt van een voorschrift in de Monumentenwet 1988. Hoewel de indieners terecht stellen, dat alleen regeling op het niveau van de wet 100% zekerheid oplevert, laat ik het formuleren van een ondergrens liever aan gemeenten zelf over, omdat lokaal maatwerk in mijn visie noodzakelijk is. Ook de VNG geeft de voorkeur aan een eigen bevoegdheid bij deze problematiek. Tenslotte wijs ik erop dat de artikelen 22 en 42 bepalen dat het opleggen van financiële lasten binnen de grenzen van de redelijkheid dient te blijven. Ook via die bepalingen wordt de initiatiefnemer beschermd tegen onredelijke «archeologische eisen» van de kant van de overheid.

4. Archeologieheffing

- *Overleg VNG, IPO en NEPROM*

De leden van de CDA-fractie waren teleurgesteld over de wijze waarop de regering aan het amendement Rijpstra en Van Vroonhoven-Kok (Kamerstukken II 2004/05, 29 259, nr. 12) over de invoering van een lokaal vereveningsfonds gevolg heeft gegeven. Zij vragen hoe het komt, dat de verwachtingen die tijdens het wetgevingsoverleg van januari van dit jaar (Kamerstukken I, 2004/05, 29 259, nr. 14) zijn opgewekt, niet zijn waargemaakt.

In de gesprekken die ik met IPO, VNG en de NEPROM heb gevoerd zijn de amendementen inzake de archeologieheffing, de gemeentelijke regierol, de vrijstelling van 100 vierkante meter en de algemene maatregel van bestuur voor excessieve kosten uitvoerig besproken. Wat betreft de aanpak van de vrijstellingsproblematiek en de gemeentelijke regierol heb ik voorstellen gedaan waarin de VNG zich kan vinden. De gesprekken met betrekking tot deze onderwerpen zijn dus wel degelijk succesvol geweest. Een voor alle partijen bevredigende oplossing inzake een deel van het financiële arrangement – gemeentelijke archeologieheffing naast het financiële instrumentarium van het wetsvoorstel – is inderdaad niet tot

stand gekomen. Op zich is dat ook niet zo verwonderlijk: de belangen van het IPO, de VNG en de NEPROM lopen ter zake van de omgang met het bodemarchief soms aanmerkelijk uiteen. Wat aantrekkelijk is voor de ene partij, is weer onaantrekkelijk voor de andere. Ik heb daarom aan de hand van de door mij voorgestelde excessieve kostenregeling gekeken op welke wijze ik wel tegemoet zou kunnen komen aan de opvattingen van het IPO, de VNG en de NEPROM. Een verlaging van het drempelbedrag is voor alle drie partijen profijtelijk, zeker in combinatie met de voorgestelde verhoging van het beschikbare budget (de FES-gelden; zie hiervoor).

- *Vereveningsfonds en veroorzakersbeginsel*

De leden van deze fractie vragen of de regering eveneens van oordeel is, dat ook in genoemd amendement het principe, dat de veroorzaker betaalt, recht wordt gedaan. Immers, zo stellen deze leden, het fonds wordt gevoed door de veroorzakers zelf.

Het principe dat de veroorzaker betaalt, wordt in het voorstel van deze leden slechts ten dele recht gedaan: niet de daadwerkelijke verstoorder, maar de potentiële verstoorder betaalt. Dat neemt niet weg, dat ik er geen enkel bezwaar tegen heb wanneer verstoorders – bedrijven, gemeenten en anderen – met behulp van een eigen fonds middelen reserveren met als doel verevening van hoge archeologische kosten. Ik vind het echter te ver voeren bodemverstoorders die wel de bodem maar niet het bodemarchief aantasten, wettelijk te verplichten bij te dragen aan opgravingskosten die in het kader van een ander project worden gemaakt. Op deze wijze verdwijnt een directe relatie tussen het vernietigen van het bodemarchief en de financiële consequenties daarvan. Een verstoorder wordt niet uitgedaagd om – in samenwerking met de verantwoordelijke overheid – te bezien of bijvoorbeeld behoud van het bodemarchief in situ een optie is. Op de vraag hoe de financiële risico's dienen te worden verdeeld ben ik ingegaan onder het kopje «Gemeentelijke beleidsvrijheid; vereveningsfonds». Korthedshalve mag ik daarnaar verwijzen.

De leden van deze fractie begrijpen in verband met het voorgaande niet waarom volgens de regering de NEPROM denkt dat de veroorzakers geen mogelijkheid meer hebben om het archeologische uitvoeringsproces vorm te geven in het voorstel van deze leden.

De regering ziet dat als volgt. De verstoorder betaalt zijn bijdrage, maar heeft voor het overige geen zeggenschap over de aanwending van het totstandgekomen fonds. Dat fonds is immers in handen van de heffingsgerechtigde overheid. Voor de bouwwereld is de optie «niet bepalen, maar wel betalen» geen aantrekkelijke.

- *Financiering kaartmateriaal*

Volgens de leden van de CDA-fractie zouden de door een lokale heffing gegenereerde middelen ook moeten dienen om het bodemarchief systematisch in kaart te brengen.

Om verschillende redenen is de regering geen voorstander van een lokale heffing. Wanneer uit een gemeentelijk bestemmingsfonds bovendien nog andere zaken dan archeologisch bodemonderzoek dienen te worden gefinancierd, dan worden er op indirecte wijze lasten neergelegd bij de initiatiefnemers die daar naar hun aard niet thuishoren. De totstandbrenging van archeologisch kaartmateriaal, de basis van archeologische monumentenzorg, is in de voorgestelde wettelijke systematiek bij uitstek een taak voor rijk, provincies en gemeenten. De kosten daarvan dienen niet op de initiatiefnemer te worden afgewenteld.

- *Begrenzing archeologische lasten*

De leden van de PvdA-fractie zijn geen voorstander van de introductie van een heffingsbevoegdheid voor gemeenten en provincies. Zij zien meer in uniforme landelijke afspraken over maximering van de kosten die voor rekening van de verstoorder kunnen komen.

Ook de regering beoogt te voorkomen dat het beginsel «de verstoorder betaalt» tot onredelijke resultaten leidt. Vooral de volgende elementen kunnen leiden tot een gevoel van onredelijkheid bij de burger:

1. Het risico is niet kenbaar.
2. Het risico is niet voorzienbaar.
3. Het risico is niet vermijdbaar.
4. Het risico staat niet in een redelijke verhouding tot het culturele belang dat wordt behartigd.
5. Het risico staat niet in een redelijke verhouding tot het economische voordeel dat met de risicodragende activiteiten wordt verkregen.
6. Het risico staat niet in een redelijke verhouding tot de draagkracht van de risicodragers.

Aan al die aspecten is in het wetsvoorstel aandacht besteed. De kenbaarheid is gewaarborgd doordat het bestemmingsplan als basis dient voor het opleggen van archeologische verplichtingen. De voorzienbaarheid is gewaarborgd doordat met behulp van archeologisch vooronderzoek zoveel mogelijk duidelijkheid wordt verkregen over de betrokken archeologische waarden, vóórdat een projectplan wordt gerealiseerd. De vermijdbaarheid is gewaarborgd doordat een initiatiefnemer kosten en profijt tegen elkaar afwegende desnoods kan afzien van zijn voorgenomen initiatief op een bepaalde locatie. De vraag of het cultuurhistorische belang zo groot is dat de kosten gerechtvaardigd zijn is typisch een (cultuur)politieke afweging die nadrukkelijk aan de lokale democratische besluitvorming dient te worden overgelaten.

De aspecten, bedoeld onder 5 en 6, zijn wettelijk nauwelijks nader te normeren, zozeer is de uitkomst van die toetsing afhankelijk van het concrete geval. De artikelen 22 en 42 van de Monumentenwet 1988 voorzien erin dat het bestuursorgaan in een concreet geval geen onevenredige lasten mag opleggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het niet wenselijk zou zijn die afweging te vertalen in landelijke afspraken over maximering van de kosten in de vorm van een percentage.

Een vast percentage lijkt de burger te beschermen, maar kan zich ook tegen hem keren. Het kan er namelijk toe leiden dat sommige initiatiefnemers te coulant worden behandeld en anderen te zwaar worden belast. Een investering in de realisatie van een honderdtal villa's in een buitenwijk is met meer planvrijheid omgeven dan een uitbreiding van een ziekenhuis in een binnenstad. De winstgevendheid van deze twee projecten is hoogstwaarschijnlijk ook heel anders. Een ander voorbeeld. In de jaren negentig trok Rijkswaterstaat 66 miljoen gulden uit voor archeologisch onderzoek in het kader van de aanleg van de Betuwelijn. Een indrukwekkende som geld. Het bedroeg echter nog geen 1% van de investeringssom van de aanleg van de Betuwelijn, terwijl 1% van de investeringssom ten behoeve van de bouw van een huis in een historische binnenstad de realiseerbaarheid daarvan onder druk kan zetten. Ik geef er om die reden de voorkeur aan de aspecten, bedoeld onder 5 en 6, te laten beoordelen door het bestuursorgaan zelf, dat vervolgens gecorrigeerd kan worden door de rechter (redelijkheidstoetsing).

Het bestuursorgaan doet er verstandig aan procedures te ontwikkelen om de redelijkheid van de kosten te bewaken. Het kan beleidsregels formuleren en subsidies verstrekken. De regering is naar aanleiding van het voorstel van de leden van de PvdA-fractie bereid in samenwerking met IPO en VNG mee te denken over dergelijk «nadeelcompensatiebeleid». Het is en blijft echter een verantwoordelijkheid van de andere overheden zelf om te bepalen welk deel van het budget gereserveerd wordt voor de archeologische monumentenzorg en welk deel daarvan wordt gereserveerd voor een tegemoetkoming aan «verstoorders». Een wettelijke maximering van het veroorzakersaandeel zou in strijd komen met die verantwoordelijkheidstoedeling.

De uitdrukking «openeinderegeling» vind ik ongelukkig. Zoals ik hiervoor

heb aangegeven, kunnen overheden zelf bepalen welk deel van hun budget gereserveerd zal worden voor de archeologische monumentenzorg. Daarbij kan een post «nadeelcompensatie» gereserveerd worden of een post «subsidiëring excessieve opgravingskosten». Als dat budget op enig moment uitgeput dreigt te raken, zal aan kostenbeheersing gedaan moeten worden. Dat zijn allemaal gebruikelijke overwegingen als het om beheersing van overheidsfinanciën gaat. Met de leden van de PvdA-fractie maak ik me geen zorgen over deze kwestie. Gemeenten hebben hun financiën over het algemeen op orde, ook als het om archeologische monumentenzorg gaat. Dit wetsvoorstel introduceert in feite een extra financieringsbron (de veroorzaker) waarvan gemeente en provincie op prudente wijze gebruik kunnen maken.

- *Fondsvorming; wettelijke belemmeringen*

De leden van de VVD-fractie constateren dat het amendement Rijpstra en Van Vroonhoven-Kok (Kamerstukken II 2004/05, 29 259, nr. 12) voorziet in de oprichting van een lokaal archeologiefonds. Zij vragen of de regering bereid is wettelijke barrières voor gemeentelijke samenwerking weg te nemen.

Er bestaan geen wettelijke barrières voor samenwerking op het terrein van financiering van (excessieve) opgravingskosten, ook niet als het om fondsvorming gaat. Gemeenten kunnen daartoe – desgewenst samen met het IPO of de bouwwereld – initiatieven nemen. Wanneer het echter gaat om het opleggen van een nieuwe lokale heffing, moet daarvoor een wettelijke grondslag worden gecreëerd. Noch de Gemeentewet noch de Provinciewet bieden een basis voor het heffen van een archeologiebelasting. Financiering van de archeologische monumentenzorg dient in mijn visie echter op een andere wijze te worden vormgegeven.

5. Excessieve opgravingskosten

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat er gebeurt als het budget excessieve kosten uitgeput raakt.

Het jaarbudget op de OCW-begroting voor excessieve kosten bedraagt vanaf 2004 1.2 miljoen euro. Aan dit budget wordt in 2006 – uit de FES-middelen – een bedrag toegevoegd van 3 miljoen euro en in 2007 een bedrag van 7 miljoen euro. Voor de jaren 2006 en 2007 is er in totaal een budget beschikbaar van 12.4 miljoen euro. Voor de jaren 2006, 2007 en 2008 is er dus in totaal een budget beschikbaar van 13.6 miljoen euro. Ik verwacht dat deze middelen toereikend zijn om alle verzoeken te honoreren. De verdeling zal plaatsvinden op de wijze die is beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag. Daarbij geldt inderdaad – de leden van de PvdA-fractie informeerden hiernaar – het principe dat aanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst. De beschikbaar gekomen middelen zullen mogelijk ook kunnen worden benut voor verzoeken van gemeenten om bijdragen in het kader van de grondexploitatie.

6. Kwaliteitszorg in de archeologiesector

- *IKAW*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de indicatieve kaart archeologische waarden (IKAW) een verplichtend karakter heeft. Zij willen weten of een provincie of een gemeente die kaart veranderen of nader specificeren kan en welke voorwaarden daarvoor gelden.

De IKAW is een door de ROB opgestelde landsdekkende kaart waarop archeologische verwachtingen zijn aangegeven. De kans archeologische vindplaatsen aan te treffen is het grootst in de dieprood gekleurde gebieden. De kaart geeft geen zekerheid dat in de dieprode gebieden ook daadwerkelijk iets van archeologische waarde wordt aangetroffen noch

dat in lichtgekleurde gebieden niets van archeologische waarde zal worden aangetroffen. De kaart heeft op zichzelf geen verplichtend karakter maar kan die wel krijgen als provincies de kaart bijvoorbeeld opnemen in hun streekplan. De kaart kan weliswaar door gemeenten en provincies nader worden «ingekleurd», maar wordt beheerd door de ROB. Door de ROB wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de IKAW, waardoor de verwachtingsmodellen verder aan betrouwbaarheid zullen winnen. De kaart vormt samen met de Archeologische Monumentenkaart (AMK) vaak het startpunt voor de ontwikkeling van lokale waardekaarten.

- *Wettelijke registratie uitvoerders*

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat archeologische onderzoeken alleen door geregistreerde instellingen en bureaus uitgevoerd mogen worden. Zij vragen zich af of dit in de wet komt te staan. Om het bodemarchief te beschermen kent de wet een opgravingsverbod. Om te mogen opgraven dient elk bedrijf, elke overheidsinstelling of zelfstandig werkende beroepsbeoefenaar te beschikken over een ministeriële vergunning (artikel 45). Aanvragers zullen een vergunning kunnen verkrijgen als zij aantoonbaar bekwaam zijn tot het doen van archeologisch onderzoek.

- *Bevoegdheidenschema*

Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie heb ik nog eens schematisch aangegeven op welke wijze de wettelijke bevoegdheden op het gebied van bescherming van het bodemarchief over de diverse overheden zijn verdeeld. De bevoegdheden die de (decentrale) overheden toekomen ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

Schema belangrijkste bevoegdheden archeologische monumentenzorg per overheidslaag

bevoegdheid	rijk	provincie	gemeente
aanwijzen tot beschermd monument/ vergunningverlening	artikelen 3 en 11 e.v. Monumentenwet 1988	–	–
verordende bevoegdheid	–	artikel 5, tweede lid, Ontgrondingenwet, artikel 1.2 Wet milieubeheer en artikel 145 Provinciewet	artikel 38 wetsvoorstel en artikel 149 Gemeentewet
verhaal archeologische kosten in het kader van de grondexploitatie	–	–	artikel 38a, tweede lid, wetsvoorstel
opleggen archeologische (onderzoeks)plichten	artikelen 14, derde lid, en 19, derde lid, wetsvoorstel, artikelen 3 en 3a Ontgrondingenwet (artikel II wetsvoorstel) en 7.2 en 7.35, derde lid, onder a, Wet milieubeheer	artikelen 3 en 3a Ontgrondingenwet (artikel II wetsvoorstel) en 7.2 en 7.35, derde lid, onder a, van de Wet milieubeheer	artikelen 37, 39, tweede en derde lid, 40, en 41, eerste en tweede lid, wetsvoorstel en de artikelen 7.2 en 7.35, derde lid, onder a, Wet milieubeheer
nadeelcompensatie initiatiefnemers	artikel 22 Monumentenwet 1988, artikel 26 Ontgrondingenwet en 15.20 e.v. Wet milieubeheer	artikel 26 Ontgrondingenwet en 15.20 e.v. Wet milieubeheer	artikel 42 wetsvoorstel en 15.20 e.v. Wet milieubeheer
compensatie excessieve kosten gemeenten en provincies	artikel 34a wetsvoorstel	–	–
aanwijzen archeologische attentiegebieden	–	artikel 44 wetsvoorstel	–
opgravingsvergunning	artikel 45 e.v. wetsvoorstel	–	–
opgraving laten uitvoeren door universiteit	artikel 49 wetsvoorstel	–	–

Schema belangrijkste bevoegdheden archeologische monumentenzorg per overheidslaag

bevoegdheid	rijk	provincie	gemeente
aanwijzen gemeentelijk depot	–	artikel 51, tweede lid, wetsvoorstel	–
aanwijzen depot scheeps-archeologische monumenten	artikel 51, derde lid, wetsvoorstel	–	–
stilleggen werk	artikel 56 wetsvoorstel	–	–
opleggen gedoogplicht	artikel 57, eerste lid, wetsvoorstel		artikel 57, tweede lid, wetsvoorstel

• *(Wetenschappelijke) kwaliteitsborging archeologisch onderzoek*

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering de door het Verdrag van Malta verlangde overheidsverantwoordelijkheid voor het verzekeren van de kwaliteit van archeologisch onderzoek gaat invullen.

In mijn brief van 8 juli van dit jaar (Kamerstukken II 2005/06, 29 259, nr. 16) ben ik ingegaan op een aantal aspecten van de archeologische kwaliteitszorg, met name over de rol die de zogenaamde programma's van eisen daarbij spelen. De regering heeft de kwaliteit van archeologisch onderzoek echter vanuit uiteenlopende invalshoeken verzekerd. De regering beoogt met dit wetsvoorstel in de eerste plaats de archeologische monumentenzorg een serieuze plaats te geven in de bestuurlijke besluitvorming. Met name gemeenten worden verplicht archeologische waarden en verwachtingen een rol te laten spelen in de ruimtelijke ordening en de daarmee verband houdende besluiten. Het negeren van de «archeologische factor» zal als gevolg van dit wetsvoorstel niet langer een bestuurlijke optie zijn. Dat is een eerste noodzakelijke stap naar een verantwoorde omgang met het bodemarchief.

Indien een overheid besluit tot behoud van archeologische waarden door middel van een opgraving zal het betrokken bestuursorgaan archeologisch-inhoudelijk tamelijk precies moeten kunnen aangeven waarom een opgraving aangewezen wordt geacht. Eisen van behoorlijk bestuur brengen met zich mee dat het bestuursorgaan ten minste het kader vaststelt voor een archeologisch programma van eisen. Overheden zullen daarvoor de eigen archeologische dienst kunnen inschakelen dan wel een archeologisch adviesbureau. Zij kunnen ook vragen stellen aan het kenniscentrum ROB. Daarmee wordt een volgende stap gezet naar goed archeologisch onderzoek.

Niet onbelangrijk is voorts dat ingevolge het wetsvoorstel meer financiële middelen beschikbaar zullen komen voor archeologisch onderzoek dan in het verleden. Dat verhoogt evenzeer de kans op kwalitatief goed onderzoek.

De wetenschappelijke wereld heeft in het wetsvoorstel een «preferente» positie toebedeeld gekregen: opgravingen die van uitzonderlijk belang zijn voor het specifieke onderzoeksprogramma van een wetenschappelijke instelling kunnen door de desbetreffende instelling voor wetenschappelijk onderzoek worden opgeëist (artikel 49).

De belangrijkste waarborg voor goede archeologische uitvoering is echter de wettelijk voorgeschreven opgravingsvergunning. Het wetsvoorstel kent een strikt opgravingsverbod. Overtreding van dat verbod is strafbaar. Het doen van opgravingen is alleen toegestaan aan uitvoerders die beschikken over een ministeriële vergunning (artikel 45). Er zal dus een einde komen aan het huidige interimbeleid, waarbij bedrijven onder verantwoordelijkheid van vergunninghouders actief kunnen zijn.

Zoals hierboven is aangegeven kunnen aanvragers zo'n vergunning alleen krijgen als zij aantoonbaar bekwaam zijn tot het doen van opgravingen. De wet verbindt vervolgens een aantal essentiële verplichtingen aan die vergunning. Zo dient de houder van een opgravingsvergunning binnen

twee jaar na voltooiing van een opgraving een rapport over te leggen (aan de minister, aan de eigenaar en aan burgemeester en wethouders) waarin de resultaten van de opgraving zijn beschreven. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de bekwaamheidseisen en de verplichtingen van uitvoerders nader worden ingevuld. Voldoet een vergunninghouder niet aan de eisen die ingevolge de vergunningverlening aan hem worden gesteld, dan loopt hij het risico zijn vergunning kwijt te raken. Het is aan de Erfgoedinspectie (waarin de Rijksinspectie voor de Archeologie onlangs is opgegaan) om daarop toezicht uit te oefenen.

Met de leden van de SP-fractie is de regering van oordeel, dat ten behoeve van het goed functioneren van deze kennismarkt, slechte bedrijven van de archeologische markt geweerd moeten kunnen worden. Mocht daartoe aanleiding zijn dan kan ik een vergunning voor het doen van opgravingen – na afweging van alle betrokken belangen – intrekken. De wet biedt mij daartoe de mogelijkheid (artikel 47).

Ik heb het ontwikkelen van de concrete standaarden en normen voor – samengevat – «verantwoord archeologisch handelen» overgelaten aan de beroepsgroep zelf. Ik hecht er aan, de invulling van de wettelijke bekwaamheidseisen zoveel mogelijk te laten aansluiten op de binnen de beroepsgroep geldende normen. Van overheidswege is de sector gestimuleerd tot het opstellen van een kwaliteitsnorm voor een goede archeologische uitvoeringspraktijk (Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie) en is het College voor de Archeologische Kwaliteit (CvAK) tot stand gekomen. De wetenschappelijke wereld is daarin vertegenwoordigd. Daarnaast heeft de Nederlandse Vereniging voor Archeologie een voorstel gedaan voor de opzet van een (niet wettelijk) beroepsregister. Al deze initiatieven vanuit het archeologische veld zorgen ervoor dat de eisen die ingevolge de wet aan de archeologische uitvoering zullen worden gesteld ook daadwerkelijk door die uitvoerders, inclusief de huidige universitaire vergunninghouders, zullen worden «gedragen».

- *Toezicht*

De leden van de SP-fractie vragen de regering of deze hun wens deelt voor een onafhankelijke toezichthouder voor de archeologiemarkt.

Vooropgesteld zij, dat voor het terrein van de archeologische monumentenzorg de Erfgoedinspectie de wettelijke toezichthouder is. De Erfgoedinspectie is zodanig ingebed in de organisatie van OCW dat er sprake is van de door de leden van de SP-fractie – en door mij – gewenste onafhankelijkheid. Dat geldt niet voor de ROB, een ambtelijke dienst die volledig hiërarchisch ondergeschikt is aan de bewindspersoon voor cultuur en om die reden niet geschikt is voor uitgesproken toezichtstaken, maar uiteraard wel volop betrokken is bij de handhaving van een goed niveau van de archeologische uitvoeringspraktijk in Nederland.

De Vereniging van Ondernemers in de Archeologie (VOiA) bepleit de totstandkoming van een nieuw toezichtsorgaan, namelijk een toezichthouder op de archeologiemarkt. Ik ben van mening dat dat – naast het functioneren van de Erfgoedinspectie – teveel van het goede wordt.

Als het gaat om het realiseren van een goede uitvoeringspraktijk, deel ik de opvatting van de leden van de SP-fractie dat de rol van de programma's van eisen in de publieke besluitvorming en de uitvoeringspraktijk van groot belang is. Ik zal daarom met de Erfgoedinspectie overleggen op welke wijze dat aspect in de toekomst, na inwerkingtreding van de wet, kan worden opgenomen in het toezichtsprogramma van de Erfgoedinspectie. Overheden hebben overigens tal van mogelijkheden invloed uit te oefenen op zo'n programma van eisen. Zij kunnen die invloed uitoefenen in het kader van de hiervoor vermelde vergunningsfiguren (bouwvergunning, ruimtelijke vrijstelling, ontgrondingsvergunning etc.). Daarnaast kunnen zij de wenselijk geachte (goedkeurings)bevoegdheden in een gemeentelijke verordening vastleggen (artikel 38 nieuw).

7. Zeerechtverdrag

De leden van de CDA-fractie vragen naar de controle op de naleving van de Monumentenwet 1988 op zee. Zij willen weten of de capaciteit van de Kustwacht is toegesneden op deze nieuwe taak en wat de gevolgen van deze wetswijziging zijn voor de administratieve lastendruk. Het gaat ingevolge dit wetsvoorstel in het bijzonder om het toezicht op de naleving van de meldingsplicht (artikel 54a nieuw) en het opgravingsverbod (artikel 47a nieuw). Om hier op toe te zien beschikt de ROB over een afdeling maritiem erfgoed die informatie verzamelt en afspraken met zoekers en vinders maakt. De Kustwacht Nederland is verantwoordelijk voor het informatiegestuurd toezicht. Het Controleplan Noordzee, dat de Kustwacht Nederland en het Openbaar Ministerie hanteren voor het toezicht op zee en in de havens, omvat sinds jaar en dag een hoofdstuk dat specifiek aan de Monumentenwet 1988 en archeologische vindplaatsen is gewijd. De taak wordt uitgevoerd als onderdeel van het algemene toezicht op uitzonderlijke bewegingen op zee en op aanlanding van goederen met een onzekere herkomst (smokkel). Het legt daardoor weinig beslag op specifieke capaciteit, terwijl aandachtsvestiging door mijn dienst bijdraagt tot effectief optreden. Uitbreiding van de werkingssfeer van de Monumentenwet 1988 tot de Aansluitende Zone in de zin van het Zeerechtverdrag, zal de controletaak eerder verlichten dan verzwaren, omdat voor het gehele gebied één en hetzelfde regime zal gelden, terwijl nu andere regels gelden wanneer een aanlandend schip buiten de territoriale wateren of daarbinnen actief is geweest. Voor het bijhouden van informatie is er al geen onderscheid tussen de verschillende maritieme zones waarin de Nederlandse Staat competenties heeft. De administratieve lasten zullen door deze wijziging niet toenemen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan