

Wijziging Beleidsregels opgravingsbevoegdheid

Beleidsregel van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 15 juni 2005, nr. WJZ/2005/26210 (8163), tot wijziging van de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Gelet op artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 39 van de Monumentenwet 1988;

Besluit:

Artikel I

Na artikel 1 van de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1a

Onder het doen van opgravingen, bedoeld in artikel 39 van de Monumentenwet 1988, wordt mede begrepen het doen van boringen die worden uitgevoerd in het kader van een inventariserend veldonderzoek met het doel het opsporen of onderzoeken van monumenten.

Artikel II

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 november 2005

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

Toelichting

Inleiding

Op grond van artikel 39 van de Monumentenwet 1988 is het verboden opgravingen te doen zonder vergunning van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De vergunning kan worden verleend aan een rijksdienst, een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente.

Van de vergunninghouders wordt verwacht dat zij alleen samenwerken met private uitvoeringsorganisaties die deskundig zijn en aantoonbaar in staat zijn om het betreffende onderzoek naar geldende normen uit te voeren. Dat – en andere zaken – is vastgelegd in de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid. De beleidsregels strekken ertoe de periode tot het tijdstip van in werkingtreding van het wetsvoorstel op de archeologische monumentenzorg ('Malta'; Kamerstukken II 2003–2004, 29 259, nrs. 1–7

en Kamerstukken II 2004–2005, 29 259, nrs. 8–14) te overbruggen. Ingevolge dit wetsvoorstel zullen de wettelijke opgravingsmonopolies komen te vervallen en zal het archeologische bedrijfsleven zelf vergunningen kunnen verkrijgen.

Artikel 1, onderdeel h, van de Monumentenwet 1988 kent de volgende definitie van het doen van opgravingen: het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt.

Noodzaak

Onder de definitie van 'opgravingen' wordt ook het doen van proefboringen begrepen. Tot op heden hoefde voor het doen van proefboringen in het kader van inventariserend veldonderzoek echter geen vergunning aangevraagd te worden bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Aan sturing van rijkswege van dergelijke activiteiten bestond namelijk geen behoefte in verband met het kleine aantal uitvoerenden van dergelijk onderzoek en de wijze waarop deze uitvoerenden het onderzoek pleegden uit te voeren.

Het beeld is inmiddels veranderd: er zijn veel meer uitvoerende partijen op de markt gekomen en ook de zorgen over de borging van de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek zijn toegenomen.

Het belang van goed uitgevoerd inventariserend veldonderzoek staat niet ter discussie. Het vormt een essentiële schakel in de keten van de archeologische monumentenzorg. Slecht uitgevoerd inventariserend veldonderzoek kan tot gevolg hebben dat bij planvormingsprocessen belangrijke archeologische vindplaatsen niet worden herkend of op waarde geschat. Doordat planologische beslissingen mede gebaseerd worden op dit onderzoek kan het gebeuren dat dergelijke vindplaatsen verloren gaan of dat in een laat stadium alsnog – ongepland – voorzieningen moeten worden getroffen (met bijhorende knelpunten qua tijd en geld).

Om dit te voorkomen is het wenselijk om de vergunningplicht van artikel 39 ook expliciet te laten gelden voor booractiviteiten in het kader van inventariserend veldonderzoek. De huidige vergunninghouders zullen hierover ook bij brief worden geïnformeerd. De archeologische wereld is goed vertrouwd met de inhoud van het begrip 'inventariserend veldonderzoek', zoals dat in deze beleidsregel wordt gehanteerd.

Afbakening

Niet voor elke archeologische boring dient een vergunning aangevraagd te worden. Er bestaat een – op zichzelf gewenste – praktijk, waarbij archeologen en amateur-archeologen boringen zetten met uiteenlopende doeleinden zoals monitoring, inspectie, etc. Het gaat niet aan om deze praktijk nodeloos te belasten met een vergunningvereiste, die ertoe zou leiden dat dergelijke werkzaamheden uitsluitend onder verantwoordelijkheid van een vergunninghouder zouden mogen plaatsvinden.

De beleidsregel richt zich daarom uitsluitend op booronderzoek dat wordt verricht in het kader van een inventariserend veldonderzoek. Een dergelijk veldonderzoek wordt bijna uitsluitend uitgevoerd in planvormingsprocessen, bijvoorbeeld in het kader van een milieueffectrapportage of ter voorbereiding van een bestemmingsplan of tracébesluit. Juist in die situatie is het essentieel dat het vooronderzoek goed wordt uitgevoerd.

Gevolgen

Er zijn verschillende bedrijven op de markt actief die inventariserend veldonderzoek aanbieden. De invoering van het vergunningsvereiste kan grote gevolgen hebben voor deze bedrijven. Indien deze bedrijven booronderzoek willen blijven uitvoeren, dan zullen zij zich tot het College voor de archeologische kwaliteit moeten wenden. Dit college zal een advies uitbrengen over dit bedrijf. Op basis van dit advies kan het bedrijf aan de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) of een andere houder van een opgravingsvergunning vragen om onder diens verantwoordelijkheid boringen te mogen verrichten. Gelet op de inwerkingtredingsbepaling van deze beleidsregel hebben bedrijven ruim drie maanden de tijd om een en ander te regelen.

Sinds de invoering van de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid is dit de gebruikelijke manier om bedrijven toegang tot de opgravingsmarkt te verschaffen. Indien het wetsvoorstel op de Archeologische Monumentenzorg in werking treedt, kunnen bedrijven (en andere organisaties) zelf een opgravingsvergunning verkrijgen (Kamerstukken II 2003–2004, 29 259, nrs. 1–2).

Ook voor houders van een opgravingsvergunning en bedrijven die al wel (op bovenomschreven manier) zijn toegelaten tot de opgravingsmarkt heeft de onderhavige beleidsregel gevolgen. De voorschriften als genoemd in artikel 8

van de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid (zoals die nu al gelden voor reguliere opgravingen) zijn immers ook van toepassing op booronderzoek.

Concreet betekent dit dat het onderzoek moet worden uitgevoerd volgens de in de archeologische beroepsgroep gebruikelijke normen (deze worden ver- gaand ingevuld door de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie, de KNA), dat de gebruikelijke meldingsplicht (de zogenoemde archismelding) en een rap- portageplicht gelden.

Ook de melding van het begin van de opgraving, bedoeld in artikel 41 van de Monumentenwet 1988 is van toepassing op het booronderzoek, waarvoor een vergunning noodzakelijk is.

Administratieve lasten

De aanpassingen op het gebied van het booronderzoek als gevolg van de wijzi- ging van beleidsregels opgravingsbe- voegdheid hebben gevolgen voor de administratieve lasten. Deze zijn naar verwachting in de meeste gevallen beperkt in omvang doordat de meeste bedrijven al KNA-conform werken. Uit- gangspunt voor de financiële consequen- ties is dat er jaarlijks ongeveer 700 boorprojecten worden uitgevoerd variërend van minder dan een hectare tot vele tientallen hectares.

De volgende administratieve handelin- gen kunnen worden onderscheiden:

– Voor bedrijven die nog geen toelating tot de opgravingsmarkt hebben (en wel booronderzoek willen verrichten) is er een noodzaak om zich tot het College voor de archeologische kwaliteit te wen-

den teneinde een positief advies te verkrijgen over de toelating tot de markt. Aangezien de meeste bedrijven die archeologisch veldwerk aanbieden deze stap al reeds hebben gezet zullen de financiële consequenties te overzien zijn.

– Er is geen verplichting tot het schrij- ven van een programma van eisen. Een plan van aanpak (al dan niet in combina- tie met een offerte) volstaat. Dit zal enigszins kostenverhogend werken. Er is geen goedkeuringsvereiste voor het plan van aanpak.

– Verplichting om de start en het einde van de werkzaamheden te melden bij de ROB (artikel 41 van de Monumenten- wet 1988). Hoewel dit voor booronder- zoek niet verplicht was, gebeurde dit al in veel gevallen. Het betreft een kleine administratieve handeling.

– Verplichting tot rapportage. Het opstel- len van een rapport is vaak een stan- daardeis van de opdrachtgever. Daarom kan het opstellen hiervan niet als kosten- verzwarend worden beschouwd.

– Monumenten die anders dan bij het doen van opgravingen worden gevon- den, dienen te worden gemeld op grond van artikel 47 van de Monumentenwet 1988. Dit artikel ziet op de zogenoemde toevalsvondsten. Door onderhavig wijzi- gingsvoorstel is er geen sprake meer van 'toevalsvondsten' bij het doen van proefboringen in het kader van inventari- serend veldonderzoek. Hierdoor vervallen de uit artikel 47 voortvloeiende administratieve lasten voor dergelijke boringen.

De totale omvang van de administratie- ve lasten als gevolg van onderhavig wijzigingsvoorstel worden geschat op € 75.000,- op jaarbasis uitgaande van 700 boorprojecten per jaar.

Reactie op advies Raad voor Cultuur

De Raad onderschrijft het doel van de maatregel, maar heeft twijfels bij de manier waarop dit doel wordt nage- streefd. Die twijfels gelden vooral de uitvoerbaarheid van de maatregel, omdat daarmee langere procedures ont- staan en kosten worden opgedreven. Ook heeft de Raad zorgen over de nale- ving.

Mede naar aanleiding van het advies heb ik de reikwijdte van de maatregel aangepast: alleen boringen in het kader van een inventariserend veldonderzoek vallen er onder.

Reactie vertegenwoordigende organen archeologisch onderzoek

Naar aanleiding van het advies van de Raad van Cultuur is het voorstel van een beleidsregel aangepast en vervolgens voorgelegd aan de belangrijkste verte- genwoordigende organen van uitvoer- ders van archeologisch onderzoek, te weten het Convent van Gemeentelijke Archeologen en de Vereniging van Ondernemers in de Archeologie. Zij laten zich positief uit over het voorge- nomen beleid.

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