

Regeling specifieke uitkeringen excessieve opgravingskosten

Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 september 2006, nr. WJZ/2006/27703 (8188), houdende regels voor de verstrekking van specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies in verband met het bestrijden van excessieve kosten als gevolg van archeologisch onderzoek (Regeling specifieke uitkeringen excessieve opgravingskosten)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Gelet op de artikelen 2, 5a, 5b, eerste lid, 11, vijfde lid, 32, eerste lid, en 48 van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen;

Besluit:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:
a. minister: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
b. archeologisch onderzoek: het onderzoek, bedoeld in artikel 4;
c. excessieve kosten: de kosten, bedoeld in artikel 5.

Artikel 2

1. Specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies voor de bestrijding van excessieve kosten als gevolg van archeologisch onderzoek worden verstrekt met toepassing van deze regeling.
2. Een specifieke uitkering als bedoeld in het eerste lid bedraagt niet meer dan 50% van de kosten van het archeologische onderzoek.

Artikel 3

De artikelen 11, 14, 15 en 16 van de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen zijn van toepassing.

Artikel 4

Onder archeologisch onderzoek worden begrepen:

- a. het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waarbij versterking van de bodem optreedt met uitzondering van het uitvoeren van boringen of proefsleuven in het kader van een inventariserend veldonderzoek;
- b. het conserveren en deponeren van de vondsten van de desbetreffende opgravingen; en
- c. het maken van een rapportage over de desbetreffende opgravingen.

Artikel 5

Onder excessieve kosten worden begrepen de kosten van archeologisch onderzoek, voor zover die kosten naar het oordeel van de minister voor een aanvrager van een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 2 onevenredig hoog zijn in verhouding tot de financiële bijdrage die de aanvrager zelf ten behoeve van het desbetreffende archeologische onderzoek levert.

Artikel 6

1. Onverminderd artikel 11 van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen wordt in de aanvraag aangegeven:

- a. waarom de kosten van het archeologische onderzoek waarvoor de specifieke uitkering wordt gevraagd, naar het oordeel van de aanvrager voor hem onevenredig hoog zijn;
 - b. in hoeverre de initiatiefnemer of de initiatiefnemers van het bodemverstorende project financieel bijdraagt onderscheidenlijk bijdragen aan de kosten van het archeologische onderzoek;
 - c. welke cultuurhistorische waarde het terrein naar het oordeel van de aanvrager vertegenwoordigt;
 - d. hoe de planvoorbereiding van het desbetreffende bodemverstorende project heeft plaatsgevonden.
2. Onverminderd artikel 11 van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen gaat een aanvraag om een specifieke uitkering vergezeld van:
- a. een door de aanvrager akkoord bevonden definitieve offerte met daarin een overzicht van de totale kosten van het archeologische onderzoek;
 - b. een door de aanvrager akkoord bevonden programma van eisen met betrekking tot de desbetreffende opgravingen; en, indien beschikbaar,
 - c. een door de aanvrager akkoord bevonden ontwerp of een door de aanvrager akkoord bevonden bestek voor het doen van de desbetreffende opgravingen.

Artikel 7

1. Het subsidieplafond voor het jaar 2006 bedraagt 4,25 miljoen euro.
2. De minister neemt besluiten op aanvragen om een specifieke uitkering in volgorde van ontvangst van de aanvragen, met dien verstande dat indien de aanvrager of zijn gemachtigde niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag en met toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid heeft gehad het verzoek aan te vullen, de dag waarop de aan-

vraag voldoet aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot de behandeling, als de datum van ontvangst geldt.

Artikel 8

1. Een specifieke uitkering wordt geweigerd, indien:

- a. de kosten van het archeologische onderzoek waarvoor een specifieke uitkering wordt gevraagd, minder bedragen dan het bedrag dat wordt gevormd door het inwonertal van de betreffende gemeente of van de desbetreffende provincie te vermenigvuldigen met 2,5 euro, onderscheidenlijk 0,5 euro;
- b. door verlening van de gevraagde specifieke uitkering het subsidieplafond bedoeld in artikel 7, eerste lid, zou worden overschreden;
- c. de initiatiefnemer of de initiatiefnemers van het bodemverstorende project naar het oordeel van de minister onvoldoende financieel bijdraagt onderscheidenlijk bijdragen aan de kosten van het archeologische onderzoek;
- d. de op te graven monumenten naar het oordeel van de minister uit een oogpunt van cultuurbehoud van onvoldoende cultuurhistorische waarde zijn;
- e. bij de voorbereiding van en de besluitvorming over het bodemverstorende project onvoldoende rekening is gehouden met de archeologische waarden of verwachtingen ter plaatse;
- f. het archeologische onderzoek niet noodzakelijk is gelet op de mogelijkheden tot planaanpassing;
- g. het ingediende projectplan naar het oordeel van de minister niet zal leiden tot het beoogde resultaat;
- h. het programma van eisen niet voldoet aan de binnen de beroepsgroep geldende normen;
- i. de op te graven monumenten niet fysiek worden bedreigd.

2. Een specifieke uitkering kan op andere gronden dan die, genoemd in het eerste lid, worden geweigerd.

Artikel 9

Aan de ontvanger van een specifieke uitkering kunnen onder meer de volgende verplichtingen worden opgelegd:

- a. de verplichting een commissie ter begeleiding van het archeologische onderzoek in te stellen;
- b. de verplichting het archeologische onderzoek, of een onderdeel daarvan, binnen een bepaalde termijn aan te vragen of af te ronden; of
- c. de verplichting een door de subsidieontvanger akkoord bevonden bestek alsnog ter beoordeling aan de minister voor te leggen.

Artikel 10

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling specifieke uitkeringen excessieve opgravingskosten.

Artikel 11

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

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

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

Toelichting

Algemeen

Ter ondersteuning van de implementatie van het Verdrag van Malta (Valletta) in de Nederlandse wetgeving is door de regering een bedrag van € 10 miljoen ter beschikking gesteld vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De middelen zullen worden aangewend ter begeleiding van een 'ingroeiperiode' om de inwerkingtreding te stimuleren. De middelen zullen in 2006 (€ 3 miljoen) en 2007 (€ 7 miljoen) naast de 'regulier' voor dit doel beschikbare begrotingsgelden ter beschikking worden gesteld, maar kunnen over een langere periode worden besteed.

In vergelijking met andere landen die het Verdrag van Malta hebben ondertekend, is er in Nederland sprake van een relatief grote ruimtedruk waardoor behoud in de bodem ('behoud in situ') niet altijd mogelijk is en een opgraving noodzakelijk wordt. Naar verwachting kunnen vooral kleinere initiatieven, in zowel ruimtelijke als economische zin, geconfronteerd worden met hoge archeologische kosten. Indien de kosten als 'excessief' moeten worden gekwalificeerd, bestaat er aanleiding voor het rijk financiële compensatie te bieden. Hiermee wordt beoogd economische stagnatie te voorkomen. Tevens beoogt de regeling een bijdrage te leveren aan de (verdere) ontwikkeling van een marktgeoriënteerde archeologische sector als waardevol onderdeel van de Nederlandse economie. Het verdragsrechtelijke uitgangspunt blijft echter: behoud van archeologische waarden in de bodem. Daar zal alle inzet van de betrokken overheden op gericht moeten zijn.

Ingevolge de komende wijziging van de Monumentenwet 1988 zal in die wet een basis worden gelegd voor het verstrekken van specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies die geconfronteerd worden met excessieve kosten. Zolang die basis er nog niet is, biedt de Wet op het specifiek cultuurbelaid (Wsc) de mogelijkheid subsidie te verstrekken ter ondervanging van de kosten

in kwestie. Zie in dit verband ook de artikelen 1, tweede lid, en 5, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wsc.

Artikelsgewijs

Artikel 2

De subsidies waarom het in dit geval gaat zijn 'subsidies aan provincies of aan gemeenten waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten'. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wsc worden dergelijke (project)subsidies 'specifieke uitkeringen' genoemd.

Het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen (Bbcu) geeft nadere voorschriften voor het verstrekken van (project) subsidies ten behoeve van cultuuruitingen (bijvoorbeeld artikel 11 dat de aanvraag van projectsubsidies betreft). De onderhavige regeling is gebaseerd op het Bbcu. De meer algemene 'Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen' is namelijk te weinig toegespitst op de te regelen materie. Artikel 10 van de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen maakt de vaststelling van een meer toegesneden regeling uitdrukkelijk mogelijk.

In artikel 2, tweede lid, is bepaald dat een specifieke uitkering nooit meer bedraagt dan 50% van de kosten van het archeologische onderzoek. Dit betekent dat in alle gevallen tenminste de helft van het te verrichten onderzoek op andere wijze gefinancierd moet worden.

Artikel 3

Een aantal artikelen van de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen is van toepassing verklaard. Artikel 11 van de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen bepaalt dat de specifieke uitkering uit een bedrag dient te bestaan ten behoeve van activiteiten uitgevoerd overeenkomstig een goedgekeurd projectplan. Naast het projectplan dienen nog andere bescheiden te worden overgelegd (zie artikel 6). Artikel 14 van de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen bepaalt dat in de verleningsbeschikking de wijze van bevoorschotting wordt vastgesteld. Artikel 15 en 16 van de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen betreffen de verantwoording.

Artikel 4

De regeling is gericht op een bijdrage in de excessieve kosten van het doen van opgravingen in de zin van artikel 1, onderdeel h, van de Monumentenwet 1988 en de onlosmakelijk daarmee verbonden kosten voor rapportage, conservering en deponering van het vondstmateriaal. Uitgezonderd zijn de kosten van inventariserend veldonderzoek (bureauonderzoek, boringen en proefsleuven). Ook indirecte kosten, zoals voor civiel-

technische werkzaamheden, externe archeologische advisering etc. komen niet voor subsidie in aanmerking. De vindplaatsen kunnen zich zowel op land als onder water bevinden.

Artikel 5

Het is aan de gemeente of de provincie om als aanvrager te motiveren welk gedeelte van de kosten van het archeologische onderzoek als excessief moeten worden gezien (artikel 6, eerste lid, onder a). Per geval zal worden bezien of er sprake is van kosten die redelijkerwijs niet (geheel) ten laste dienen te komen van de desbetreffende gemeente of provincie. Bij de beoordeling van de excessiviteit speelt een rol hoe de kosten van de archeologie zich verhouden tot de totale projectkosten. Bij een groot nieuwbouwproject bijvoorbeeld is het relatief gemakkelijk om een noodzakelijke opgraving via de reguliere exploitatie te financieren. Er zal dan over het algemeen geen sprake zijn van excessieve kosten die door het rijk worden vergoed.

Niet alleen de projectkosten zijn relevant. Het is goed denkbaar dat een bijdrage van het rijk niet aan de orde is, omdat het project zo profijtelijk is. Als voorbeeld kan een ontgronding worden genoemd ten behoeve van de winning van zand of grind. De archeologiekosten kunnen daarbij hoog zijn, terwijl de investeringssom (voor het overige) wel mee kan vallen. In zo'n geval is het – gezien de profijtelijkheid van het project – redelijk dat de archeologiekosten volledig in het project worden meegenomen. In dat verband is de weigeringsgrond van artikel 8, eerste lid, onder c, van belang: ondanks de excessiviteit van de kosten kan subsidie worden geweigerd, indien de initiatiefnemer geen redelijke financiële bijdrage heeft geleverd aan het archeologische onderzoek.

Artikel 6

Een aanvraag kan worden gedaan door een gemeente of provincie en wordt ingediend bij de Rijksdienst voor Archeologie, cultuurlandschap en monumenten (RACM), die de subsidieregeling in mandaat uitvoert voor de minister. Naast een motivering van het verzoek en een aantal aanvullende gegevens moet bij de aanvraag een programma van eisen voor het archeologisch onderzoek worden ingediend en een ontwerp of bestek van de wijze waarop het archeologisch onderzoek wordt uitgevoerd. De kosten van het archeologisch onderzoek worden aangegeven op basis van een offerte. De RACM beoordeelt bij de toekenning van subsidies aan de hand van het programma van eisen en het ontwerp of bestek de kwaliteit en (wetenschappelijke) relevantie van het beoogde onderzoek. Voor het indienen van aanvragen is naast artikel 6 ook artikel 11 van het Bbcu relevant.

Artikel 7

Het bedrag van het subsidieplafond voor het jaar 2006 wordt gevormd door een deel van de beschikbaar gestelde Fesgelden (3 miljoen euro) en de voor dit doel geserveerde begrotingsgelden (1,25 miljoen euro).

Artikel 8

Een algemene weigeringsgrond voor cultuursubsidies is te vinden in artikel 4, tweede lid, van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen: de subsidie wordt geweigerd indien de minister van oordeel is dat het verstrekken daarvan zijn (kenbaar gemaakte) beleid mede gelet op de financiële middelen niet ondersteunt. Naast deze algemene weigeringsgrond bestaat behoefte aan meer specifieke weigeringsgronden. Deze zijn opgenomen in artikel 8. Onderdeel a van het eerste lid behelst een drempel. Het moet gaan om archeologisch onderzoek van een zekere omvang. De drempel is gerelateerd aan het inwonertal van de betreffende gemeente of provincie. Op deze wijze komt het draagkrachtbeginsel tot uitdrukking.

Onderdeel c van het eerste lid houdt verband met een belangrijk uitgangspunt van het Verdrag van Malta, namelijk dat 'de verstoorder betaalt'. De ontwikkelaar die het bodemarchief ver-

stoort draagt voor het behoud van het bodemarchief ondernemersrisico. Het rijk draagt uitsluitend bij in de vorm van de onderhavige specifieke uitkeringen indien aan dat uitgangspunt wordt voldaan. De gemeente of provincie die in aanmerking wil komen voor subsidie op basis van de onderhavige regeling dient dus zelf te bewaken dat de verstoorder betaalt.

Bij de beoordeling van het cultuurhistorische belang van een archeologisch onderzoek (eerste lid, onderdeel d) kan gebruik gemaakt worden van de richtlijnen voor waardering en selectie uit de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (een door de archeologische beroepsgroep ontwikkelde norm) en van de Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (deze agenda van de archeologische wetenschappelijke wereld betreft de actuele relevante wetenschappelijke vragen op het terrein van de archeologie).

De aanvrager moet aantoonbaar kunnen maken dat archeologisch (voor) onderzoek tijdig en op een goede wijze is uitgevoerd en dat de resultaten daarvan tijdig en volledig bij het besluitvormingsproces van het desbetreffende project zijn betrokken (eerste lid, onderdeel e). Het is immers niet de bedoeling om stagnatie als gevolg van het onvolledig of te laat betrekken van de archeolo-

gische aspecten bij een project financieel te compenseren. Bij de beoordeling of wordt voldaan aan het uitgangspunt van een goede afweging en planvoorbereiding betreft de RACM de in de archeologische beroepsgroep gebruikelijke normen omtrent de noodzakelijk stappen in archeologisch (voor) onderzoek. Zie in dat verband de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie (KNA, zie www.sikb.nl) en het 'Stappenplan Archeologie' van de RACM (zie www.racm.nl). Met het 'projectplan' bedoeld in onderdeel g, wordt het projectplan, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van het Bbcu bedoeld.

Artikel 9

Aan het besluit op de aanvraag kunnen verplichtingen worden verbonden die verband houden met de inhoud en het proces van het archeologisch onderzoek. Daarnaast zijn de verplichtingen op grond van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen en de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen van belang, waarin de verantwoording wordt geregeld.

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