

Vergaderjaar 2003–2004

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

ALGEMEEN DEEL	2		Belang en functies	22
I Een betere bescherming van archeologische waarden	2		Provinciale en gemeentelijke depots	23
I.1 Inleiding	2	V.4	Kosten	23
I.2 Archeologie in de Nederlandse samenleving	3	V.5	De regeling van het eigendom	24
I.3 Voorgeschiedenis	4		De wetenschap	24
I.4 Andere reden voor herziening van het archeologisch bestel	5		Wetenschappelijke follow-up na bodemverstoring	24
			Fundamenteel onderzoek	25
		V.6	Amateur-archeologie	25
		V.7	Toezicht in de archeologische monumentenzorg	26
II Preventie als oogmerk: de systematiek op hoofdlijnen	5		De ratio voor een nieuw toezichtorgaan	26
II.1 Het belang van preventie	5		De ROB	26
II.2 De wettelijke systematiek	6		De Rijksinspectie voor de Archeologie	27
Een drieslag in het wetsvoorstel	6			
Het eerste regime: mer-plichtige activiteiten	7	VI	Implementatie van het verdrag elders in Europa	27
Het tweede regime: bouwen en uitvoerende werkzaamheden in het kader van een bestemmingsplan of in het kader van vrijstellingen	8	VI.1	Inleiding	27
Het derde regime: ontgravingen	9	VI.2	Enkele landen nader beschouwd	28
Provincies kunnen archeologische attentiegebieden aanwijzen	10		Duitsland	28
			Engeland	28
			Zweden	29
			Frankrijk	31
III Kostentoedeling	11	VII	Verantwoording van enkele gemaakte keuzes	31
III.1 Het veroorzakersprincipe	11	VII.1	Wijze van aansluiting bij het verdrag	31
III.2 Tegemoetkoming in excessieve kosten	14	VII.2	Zo veel mogelijk geïntegreerd	32
III.3 Kosten bij toevalsvondsten	14	VII.3	Waarom wetgeving en waarom met name in de Monumentenwet 1988?	33
IV Liberalisering en kwaliteitszorg	15	VII.4	Relaties met nieuwe wettelijke stelsels	33
IV.1 De huidige wettelijke situatie	15	VIII	Financiële implicaties van het wetsvoorstel	34
IV.2 Ontwikkelingen in de praktijk	16	VIII.1	Kostentoedeling	34
IV.3 Kwaliteitsbewaking: keuze voor zelfregulering	16	VIII.2	Bestuurlijke lasten	34
IV.4 Ministeriële toelating tot de markt	17	IX	Adviezen	35
IV.5 Operationalisering kwaliteitszorg	17	IX.1	Inleiding	35
IV.6 Naar een nationale onderzoeksagenda	18	IX.2	Adviezen van de Raad voor Cultuur	35
IV.7 Positie van de universiteiten	18	IX.3	Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen	36
V De noodzakelijke infrastructuur	19	X	Bedrijfseffectentoets	36
V.1 Informatievoorziening	19	X.1	Inleiding	36
Preventie vergt informatie	19	X.2	Het bedrijfsleven als verstoorder	37
ROB wordt kenniscentrum	20	X.3	Administratieve lasten	40
Informatiestromen	21			
Toegankelijkheid van informatie	21			
V.2 Beheer van het bodemarchief	22			
V.3 Depots	22			
			ARTIKELEN	43

ALGEMEEN DEEL

I Een betere bescherming van archeologische waarden

I.1 Inleiding

Dit voorstel omvat een wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten, vooral gericht op de implementatie van het Europese verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), tot stand gekomen op 16 januari 1992 te Valletta, Malta.

Met dit wetsvoorstel wil het kabinet archeologische monumentenzorg de plaats in onze samenleving geven die het verdient: duidelijk zichtbaar en niet-vrijblijvend. Daarbij hoort, zoals het verdrag ook vraagt, een relatie met de ruimtelijke ordening. In het ruimtelijke ordeningsproces worden immers besluiten voorbereid die verstrekkende gevolgen hebben voor wat wij het «bodemarchief» noemen: bijvoorbeeld de bouw van woningen of bedrijven, de aanleg van infrastructuur of de inrichting van natuurgebieden. Om het verdrag in te voeren geeft dit kabinet archeologische monumentenzorg daarom een volwaardige plaats in de relevante wetgeving. Dat betreft niet alleen wijziging van de Monumentenwet 1988 maar ook wijziging van de Woningwet, de Wet Milieubeheer en de Ontgrondingenwet.

Het betreft een nogal ingrijpende wetswijziging. Dat komt door hetgeen het verdrag van de daaraan deelhebbende partijen vraagt. Voorts is de huidige Monumentenwet 1988 op het punt van de bescherming van archeologische monumenten relatief summier, en in de overige relevante regelgeving is voor preventieve bescherming van archeologische waarden nauwelijks plaats ingeruimd. Regeling op wettelijk niveau van een aantal belangrijke aspecten is nodig, omdat bouwen en aanleg van werken in Nederland ook op dat niveau geregeld is. Een niet-vrijblijvende aandacht voor bescherming van archeologische waarden zal dan ook in het wettelijk systeem moeten worden ingepast. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarin.

Het voornemen tot een betere bescherming van archeologische waarden bestaat al geruime tijd, en ook in andere landen zijn vergelijkbare stappen ondernomen. Het verdrag, hierna vaak ook aangeduid als «Malta», verplicht daar ook toe. In Nederland zal de implementatie van het verdrag mede een wettelijke verankering betekenen van processen en procedures die reeds in gang zijn gezet. Bij grotere projecten, zeker die op rijksniveau, wordt in de regel al met inachtneming van de beginselen van het verdrag gewerkt. De wet en het besluit op de ruimtelijke ordening bevatten de indirecte opdracht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening, bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting, ook met archeologie rekening te houden. Eén en ander heeft zijn weerslag gehad op de praktijk, vooral bij het vaststellen van provinciale streekplannen. Een zelfde opmerking kan gemaakt worden ten aanzien van activiteiten waarvoor een milieu-effectrapportage (m.e.r.) opgesteld dient te worden. Dat alles is goed, maar niet voldoende. Het verdrag vraagt meer en concretere acties. En onze waardering voor het archeologisch erfgoed rechtvaardigt dat ook.

In deze memorie zal ik eerst ingaan op de ontwikkelingen in ons land in het denken over archeologische waarden en hun bescherming. Daarna schets ik kort de parlementaire voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel. In hoofdstuk II zal ik ingaan op preventie als belangrijk uitgangspunt van het verdrag en de wettelijke systematiek, bestaande uit een regime voor m.e.r.-plichtige projecten, voor bestemmingsplannen en voor ontgrondingen alsmede de mogelijkheid voor provincies archeologische attentie-

gebieden aan te wijzen. Daarna besteed ik aandacht aan het verstoorder-betaalt-principe, hierna ook wel aangeduid als het veroorzaker-betaalt-principe. Vervolgens volgt een beschrijving van de noodzakelijke «archeologische infrastructuur», die voor een deel ook een wettelijke grondslag behoeft. Het gaat daarbij om de informatievoorziening, de depots, de wetenschappelijke functie en het toezicht. Vervolgens wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkeling in enkele ons omringende landen. Meer technisch wordt deze memorie bij de onderdelen die zich richten op de financiën en de lasten voor burgers en bedrijfsleven.

1.2 Archeologie in de Nederlandse samenleving.

Vanaf de 19e eeuw ontwikkelt de belangstelling voor archeologie zich in onze samenleving gestaag. Inmiddels zijn duizenden mensen lid van een archeologische of heemkundige vereniging en besteden veel vrije tijd aan het onderzoeken van hun lokale geschiedenis. Er zijn archeologiekampen voor jongeren. Vijf universiteiten leiden jaarlijks tientallen toekomstige archeologen op en voeren wetenschappelijk onderzoek uit; onderzoek dat internationaal hoog staat aangeschreven.

Overheden laten zich evenmin onbetuigd. De Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) heeft meer dan 150 medewerkers. De ROB vormt zich nu om tot nationaal kenniscentrum en is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van de archeologische wettelijke bepalingen in de Monumentenwet 1988. Veel gemeenten en provincies hebben archeologische medewerkers in dienst of houden een eigen archeologisch of geschiedkundig museum in stand.

Archeologie heeft in Nederland overigens wel een handicap: wat in Griekenland, Italië of Egypte boven de grond staat en in al zijn glorie dagelijks aanschouwd kan worden, is in ons land in de grond verborgen; zelden te zien, maar voor onze cultuur en geschiedschrijving van wezensbelang. Als het wel te bewonderen is, blijkt de grote aantrekkingskracht: op de in mei 2003 voor publiek opengestelde opgraving van het Romeinse schip bij Vleuten kwamen in 2 weekenden maar liefst 28 000 mensen af.

Archeologie is een onmisbare, en vaak de enige, bron voor de geschiedschrijving en de kennis van het ontstaan en de bewoning van landen. Archeologisch materiaal in de bodem is onvervangbaar en om die reden kwetsbaar: eenmaal vernietigd komt het niet meer terug. Opgraven moet om die reden als een noodoplossing worden beschouwd: na een opgraving is het «bodemarchief» immers niet meer te raadplegen in relatie tot zijn context. Het is dus zaak uiterst zuinig te zijn op aanwezige archeologische waarden. De daarvoor noodzakelijke zorg kan alleen worden gerealiseerd als er aan ten minste drie voorwaarden is voldaan. De eerste is, dat het belang van archeologie in veel bredere kring wordt onderkend dan alleen tussen vakgenoten. In de tweede plaats is het noodzakelijk de aanwezigheid van archeologische resten (of het vermoeden daarvan) zo goed mogelijk in kaart te brengen en daarmee in een zo vroeg mogelijk stadium van besluitvorming rekening te houden. Dat spaart niet alleen de aanwezige archeologie, maar voorkomt ook confrontaties van belangen in een later stadium, wellicht op een moment dat al veel kosten zijn gemaakt. Het belang van archeologie behoort een normale plaats te krijgen in de processen van planologie, ontwerpen, bouwen en het aanleggen van werken. Ten derde dienen overheden, ondernemingen en burgers die een economisch belang bij het gebruik van de bodem hebben zich te realiseren, dat tot hun verantwoordelijkheid ook de zorg voor het bodemarchief behoort en dat daaraan kosten verbonden kunnen zijn. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen systematiek hoopt het kabinet een zodanig stelsel te realiseren, dat het archeologisch belang op een «natuur-

lijke manier» wordt meegewogen, en zich niet – en zeker niet op een te laat moment – als ongewenst incident aandient.

Het aantal grote tot zeer grote bodemingrepen is het laatste decennium drastisch toegenomen en zal in de toekomst nog verder toenemen. Tegelijkertijd is de rijkdom aan bodemschatten in ons land bijzonder groot. Dat bodemarchief komt daarmee in hoog tempo onder druk te staan; het kan haast niet anders dan dat niet onbelangrijke delen al verloren zijn gegaan. Om dat proces een halt toe te roepen zijn tot op heden bestuurlijke «noodmaatregelen» getroffen in de vorm van convenanten, bijvoorbeeld met Rijkswaterstaat (RWS). Tot mijn genoegen stel ik vast, dat bij de verbreding van rijkswegen en de aanleg van spoorverbindingen het doen van voorafgaand archeologisch onderzoek en het treffen van inpassingsmaatregelen al vrijwel steeds plaats vindt. Er worden afspraken gemaakt over het archeologisch vooronderzoek en de op basis daarvan te nemen besluiten over inpassingsmaatregelen en opgravingen. Ook de financiering van dat onderzoek wordt in de begroting van de betreffende werken opgenomen. Op dat niveau zal het voorliggende wetsvoorstel een codificatie van de praktijk zijn en dus nauwelijks gevolgen hebben. Het incidentele karakter van de onderliggende afspraken zal echter verdwijnen en de te maken afwegingen zullen hun toch enigszins vrijblijvende karakter verliezen. Zonder wettelijke maatregelen echter blijft de realisering van zulke voornemens afhankelijk van de goede wil van alle betrokkenen en soms ook van toeval. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe van «goede bedoelingen» naar een «goede regeling» te komen.

1.3 Voorgeschiedenis

Namens de Nederlandse regering is het verdrag ondertekend door de toenmalige Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, H. d'Ancona. In de memorie van toelichting bij het voorstel van de Rijkswet¹ ter ratificatie geeft de regering aan, de artikelen 5 en 6 van het verdrag kernpunten te vinden. Artikel 5 beoogt archeologie een volwaardige plaats te geven in de ruimtelijke planvorming. Artikel 6 behelst het voorschrijf, dat bij bodemingrepen waar het archeologisch belang moet wijken voor andere belangen, de financiering van archeologisch onderzoek veilig gesteld moet zijn. Hieraan kan worden voldaan door het «veroorzaker betaalt-principe». In het verdrag is daartoe vastgelegd, dat bij grotere bodemversturende activiteiten in de begroting voor een dergelijk werk de kosten voor archeologie moeten zijn opgenomen. Na een schriftelijke gedachtewisseling met de Tweede Kamer heeft het toenmalige kabinet per brief² onder meer aangegeven, hoe aan dat principe vorm kan worden gegeven. Daarnaast kondigt het kabinet een voor invoering van het verdrag noodzakelijke herziening aan van het archeologiebestel. Voorgesteld wordt zulks gefaseerd te realiseren: eerst de zgn. m.e.r.-plichtige projecten, waarna (op basis van evaluatie) de invoering tot andere bodemingrepen verbreed kan worden. Ook bevat de brief vernieuwende gedachten over het inschakelen van private ondernemingen bij opgravingswerkzaamheden. In daarop volgend overleg met de betrokken Kamercommissie³ geeft deze aan in te kunnen stemmen met het «veroorzaker betaalt-principe», maar uit zij twijfel over de beperking van de invoering tot alleen m.e.r.-plichtige projecten. Het voorstel van Rijkswet wordt uiteindelijk in beide Kamers der Staten-Generaal zonder stemming aangenomen⁴.

¹ Kamerstukken II, 1993/1994, 23 821 (R 1509), nr. 3.

² Kamerstukken II, 1996/1997, 23 821 (R 1509), nr. 8.

³ Het verslag daarvan is gedrukt onder Kamerstukken II, 1997/1998, 23 821 (R 1509), nr. 9.

⁴ Stb. 1998, 196.

Vervolgens werd duidelijk dat inschakeling van (marktconform opererende) private organisaties bij archeologische werkzaamheden vroeg om de ontwikkeling en introductie van een kwaliteitssysteem. Nadat Staatssecretaris Nuis de Kamer over zo'n systeem had geïnformeerd, is de ontwikkeling ervan door de sector zelf daadwerkelijk ter hand genomen. Op het

moment dat die ontwikkeling zichtbaar grote kans van slagen had, heeft Staatssecretaris Van der Ploeg de Kamer gemeld, dat een komend wetsvoorstel de invoering van een kwaliteitssysteem zou omvatten¹. In het voorjaar van 2000 heeft hij, nadat het kabinet zich daarmee verenigd had, de Kamer de hoofdlijnen geschetst van de integrale invoering van het verdrag en de daarmee samenhangende maatregelen, zoals die hem voor ogen stonden². In die brief is aangegeven, dat niet alleen grote bodemverstorende activiteiten gereguleerd zullen worden, maar ook – boven een zekere ondergrens – kleinere, voor zover gelegen in archeologisch waardevolle gebieden of gebieden met een hoge archeologische verwachting.

Bij dit alles aansluitend heeft Staatssecretaris Van der Ploeg in meer genoemde brief de taken en bevoegdheden van de verschillende actoren in het gehele proces uiteengezet. Ook heeft hij aangegeven hoe de informatievoorziening gestalte zou kunnen krijgen, mede nodig om in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te kunnen houden met de (verwachte) aanwezigheid van archeologische waarden in de bodem. Over de uitwerking van de in die brief vervatte voorstellen heeft veel overleg plaatsgevonden met – onder meer – betrokken overheden, verschillende geleidingen in de archeologische sector en als verstoorders aan te merken organisaties. Later in deze memorie kom ik op deze reacties en bijdragen terug.

1.4 Andere reden voor herziening van het archeologisch bestel

In de voorbije jaren is een archeologisch bedrijfsleven ontstaan. De mogelijkheid hiervoor is gecreëerd met het vaststellen van de beleidsregels opgravingsbevoegdheid (stcrt 207, 25 oktober 2001). Deze regeling is in het leven geroepen als interim-regeling, vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Onder de bevoegdheid van een vergunninghouder kan het archeologisch bedrijfsleven archeologisch onderzoek uitvoeren. Stelselmatig groeit nu de capaciteit van het bedrijfsleven naar hetgeen nodig zal zijn om het nieuwe bestel daadwerkelijk te realiseren. Deze groei is, in relatie tot het in de huidige wet vigerende opgravingsverbod, op zichzelf al een reden tot aanpassing van de Monumentenwet 1988. Voor het (particulier) bedrijfsleven geldt dat verbod immers absoluut en is niet, zoals wel voor bijvoorbeeld gemeenten, door een vergunning op te heffen. Ik acht het onwenselijk wanneer de huidige archeologische praktijk te ver af komt te staan van de formele verantwoordelijkheid van de betrokken overheden

II Preventie als oogmerk: de systematiek op hoofdlijnen

II.1 Het belang van preventie

«Malta» vraagt primair van de bij het verdrag betrokken partijen – samen-gevat – om zo goed en zo vroeg mogelijk rekening te houden met de aanwezigheid of mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden in de bodem. Behoud «in situ» (in de bodem) is daarbij het streven. Niet overigens om alles voor altijd in de bodem te behouden, integendeel. De veronderstelling is immers, dat komende generaties meer en betere technieken zullen hebben om archeologische resten te onderzoeken en tevens een grotere kennis, om wat zij vinden te kunnen verklaren. Daarnaast hebben de (grootschalige) bodemverstoringen van de afgelopen jaren reeds veel archeologisch materiaal opgeleverd. Het vergt tijd en capaciteit om dat, ook in zijn context, te onderzoeken en te verklaren.

Dat vroegtijdig «rekening houden» met waarden uit het verleden is ook in het belang van initiatiefnemers van projecten en, daaraan voorafgaand, van planners. Het is immers kostenreducerend als met de aanwe

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 23 821 (R 1509), nr. 12.

² Kamerstukken II, 1999/2000, 23 821 (R 1509), nr. 13.

zigheid van archeologische waarden tijdig rekening kan worden gehouden; deze waarden kunnen dan worden meegewogen in het totaal van de planvoorbereiding, het bepalen van locaties dan wel de concrete planinrichting. Daarnaast is de aanwezigheid van archeologische sporen ook een factor die kan bijdragen aan de kwaliteit van de openbare ruimte.

Archeologie is verrassend. Veel weten we, nog meer kunnen we – op basis van wat er eerder gevonden is, van wat we weten van onderliggende bodemstructuren en met behulp van statistiek – in termen van verwachtingen duiden. Bij het voorbereiden van plannen over de inrichting van delen van Nederland – op bestemmings- en streekplanniveau, bij de beoogde aanwijzing van grote woningbouwlocaties of het vaststellen van tracés – is het zaak, de daarmee mogelijk samenhangende « verwachtingen » te kunnen taxeren: bestrijken we wel of niet een archeologisch interessant gebied, en hoe waardevol is dat dan?

Bij het verder invullen van zo'n plan – bij de vraag: waar precies komt wat? – willen we meer weten. Dan is, al dan niet aanvullend, archeologisch vooronderzoek op zijn plaats. En op – bij wijze van spreken – het niveau van het vaststellen van de rooilijnen zou moeten vaststaan, waar de archeologische waarden zich bevinden. Alsdan kan worden besloten ze te ontzien. Dat kan door de bouwlocatie zodanig te situeren, dat de aanwezige archeologie niet wordt aangetast, of door zodanig te bouwen of aan te leggen, dat de archeologische waarden zo ongeschonden mogelijk blijven. Daar zijn verschillende manieren voor: vaak kan een betrekkelijk eenvoudige planaanpassing of wijziging van bouwmethode al voldoende zijn. Er kan echter ook besloten worden de archeologische relictten voorafgaand aan bouw of aanleg op te graven. En al evenzeer kan de afweging zijn, ze teniet te laten gaan. Die laatste keus kan zich voordoen bij – in archeologische zin – minder waardevolle vindplaatsen.

Dit voorstel beoogt dat al bij de planvoorbereiding wordt gekeken naar hetgeen over de archeologie bekend is, of verwacht mag worden in het betrokken gebied. In de fase van de feitelijke vormgeving van plannen kunnen, door het uitvoeren van archeologisch vooronderzoek, die gegevens verder verfijnd en in kaart gebracht worden. En naar mate er meer bekend wordt over bepaalde gebieden of zelfs percelen zullen eventuele archeologische verwachtingen in de omgeving daarvan weer duidelijker kunnen worden ingekleurd. Plannenmakers voor die gebieden kunnen daar in een volgende fase weer hun voordeel mee doen.

11.2 De wettelijke systematiek

Een drieslag in het wetsvoorstel

Met de voorliggende, Nederlandse vertaling van «Malta» beoog ik een genuanceerde regeling te bieden die zo veel mogelijk aansluit bij bestaande wet- en regelgeving. Het uitgangspunt hierbij is: archeologische waarden *waar nodig* beschermen, zonder meer maatschappelijke lasten in het leven te roepen dan strikt noodzakelijk.

Het wetsvoorstel kent de volgende drie invalshoeken:

- een regime voor m.e.r.-plichtige projecten;
- een regime voor bouwen en het anderszins uitvoeren van werkzaamheden in het kader van bestemmingsplannen of in het kader van vrijstellingen;
- een regime voor ontgrondingen.

Het regime voor m.e.r.-plichtige projecten vindt zijn rechtvaardiging in de grootschaligheid van de daarmee gepaard gaande potentiële bodemverstoring. In die situatie is de initiatiefnemer gehouden archeologisch

vooronderzoek te laten verrichten. Uit de archeologische component van de m.e.r. kan blijken hoe kwetsbaar het betreffende gebied (of delen daarvan) in archeologische zin is. Op basis daarvan worden vervolgens zonodig maatregelen getroffen.

Alhoewel vaak minder omvangrijk dan bodemverstoringen die onder de m.e.r.-plicht vallen, kunnen ook bodemverstoringen als gevolg van bouwen of het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van een bestemmingsplan, het bodemarchief ernstig aantasten. Deze activiteiten vallen onder het tweede regime.

Het derde regime is die voor ontgrondingen. Deze zijn naar hun aard zodanig destructief, dat altijd voorafgaand archeologisch onderzoek zal moeten worden verricht.

Het eerste regime: m.e.r.-plichtige activiteiten.

Het begrip «milieu» in de Wet Milieubeheer moet ruim worden opgevat. Ook de EU-richtlijn ter zake van de m.e.r.'s schrijft al voor dat archeologie één van de onderzoeksaspecten in het kader van de m.e.r. dient te zijn. De huidige regeling van de m.e.r. omvat al een onderzoek naar de cultuurhistorische betekenis van het betreffende gebied. Wat nog ontbreekt is een verbeterde uitvoeringspraktijk.

De Wet Milieubeheer wordt zodanig aangepast zodat de gang van zaken bij de m.e.r. ook onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCenW valt. De voor cultuur verantwoordelijke bewindspersoon zal – zo nodig – voordrachten kunnen doen voor algemene maatregelen van bestuur teneinde het archeologisch vooronderzoek in het kader van de m.e.r. nader te regelen. Het is de bedoeling dat projecten, die op grond van het Besluit-mer een milieu-effect rapportage behoeven daarmee beter dan tot nu toe, op archeologische aspecten kunnen en zullen worden beoordeeld. De minister van OCenW zal een wettelijke adviesrol krijgen in het kader van de m.e.r.

Het bevoegd gezag zal – mede op basis van de uitgevoerde m.e.r. – moeten aangeven, of en zo ja welke inpassingsmaatregelen de initiatiefnemer van het project moet nemen in verband met de aanwezige archeologische waarden. Het is goed denkbaar dat met enige (plan)aanpassing veel van de aanwezige archeologie kan worden gespaard. In andere gevallen zullen opgravingen nodig zijn, of zal worden besloten dat de aanwezige archeologische waarden verloren mogen gaan. Het gaat immers niet alleen om de enkele aanwezigheid, maar ook om – in letterlijke zin – de waarde van de aanwezige archeologische relicten, hun zeldzaamheid, en dergelijke.

Het wetsvoorstel omvat geen bijzondere regeling voor de infrastructurele werken waarop de Tracéwet van toepassing is. Dergelijke werken zijn immers altijd m.e.r.-plichtig. Op basis van een Tracénota worden alle relevante belangen afgewogen, waarvan de eventuele aanwezigheid van archeologische waarden er één zal zijn. In de ten behoeve van het Tracébesluit op te stellen effectrapportage zal het onderzoek naar de betrokken archeologische waarden worden vastgelegd. Bij dergelijke grote projecten kan en zal een integrale waardering van het bodemarchief worden nagestreefd. Dat bouwt voort op de werkwijze, zoals die de laatste jaren is gepraktiseerd bij bijvoorbeeld de aanleg van de Betuwelijn en andere grote tracés. Na een gedegen vooronderzoek is bij die tracés door de minister van OCenW (in mandaat: de ROB) een selectie gemaakt van te behouden of op te graven vindplaatsen. Sommige konden blijvend worden beschermd, bijvoorbeeld door het treffen van conserverende maatregelen dan wel door aanpassing van het tracé. Andere sites werden opgegraven of gingen na inventariserend vooronderzoek definitief verloren. Dit wetsvoorstel zal wel tot gevolg hebben dat, omdat de inpassingsmaatregelen in het tracébesluit zullen worden vastgelegd, het

archeologisch vooronderzoek in een eerdere fase dan tot heden gebruikelijk zal moeten plaatsvinden.

Ook in de komende praktijk zal de minister van Verkeer en Waterstaat dus rekening moeten blijven houden met de archeologische waardering van het voorgenomen tracé. Dat betekent dat het voorgenomen infrastructuure werk niet alleen zal worden beoordeeld op aspecten als (mogelijke inpassing in) natuur en landschap, economische en milieutechnische gevolgen, maar ook op de gevolgen voor eventueel aanwezige archeologie. Die beoordeling kan mogelijk de uiteindelijke tracékeuze beïnvloeden dan wel aangeven welke vooraf te nemen, wellicht conserverende, maatregelen moeten worden getroffen. In de huidige situatie is dat vastgelegd in convenanten tussen de ROB en RWS, namens respectievelijk de bewindslieden voor Cultuur en Verkeer en Waterstaat. De aanvankelijke basisafspraken dateren van 1987 en zijn mede in verband met deze wetgeving aan herijking toe.

Het tweede regime: bouwen en uitvoerende werkzaamheden in het kader van bestemmingsplannen of in het kader van vrijstellingen.

Een groot aantal bodemingrepen moet worden getoetst aan het gemeentelijke bestemmingsplan. Te denken valt aan de aanleg van een bedrijventerrein of een complex sportvelden, de aanleg van een woonwijk in een buitengebied of de herbouw van een aantal huizen in de binnenstad. Vanwege het mogelijk schadelijke effect van deze ingrepen op het bodemarchief en hetgeen het verdrag bepaalt omtrent het afstemmen van het archeologisch belang in het r.o-proces (zie in het bijzonder artikel 5) ligt het voor de hand het belang van de archeologie ook een plaats te geven in bestemmingsplannen. Het is echter niet realistisch om ten behoeve van het archeologisch belang alle bestaande bestemmingsplannen in Nederland aan te (laten) passen. Ik kies er daarom voor alle (op)nieuw vast te stellen bestemmingsplannen zodanig te laten opstellen dat daarin, naast andere belangen, ook het archeologisch belang een volwaardige plaats krijgt. Aldus wordt gefaseerd bereikt dat archeologie deel gaat uitmaken van de ruimtelijke inrichting van het gemeentelijk gebied.

Praktisch gezien vraagt dit wetsvoorstel van gemeenten in de voorbereidingsfase van een nieuw bestemmingsplan inventariserend archeologisch onderzoek te laten uitvoeren en aan te geven welke conclusies de gemeente daaraan verbindt. De onderzoeksresultaten zullen hun vertaling krijgen in het bestemmingsplan. Dat kan door bestemmingen te kiezen die goed samengaan met de archeologische waarden. Ook kan gekozen worden voor een aanlegvergunningstelsel en kan een regime voor de beoordeling van bouwvergunningen vorm krijgen. Het is goed voorstelbaar dat bij de totstandkoming van het bestemmingsplan een meer globale inventarisatie van archeologische waarden plaatsvindt en dat vervolgens verder wordt ingezoomd op de aanwezige waarden op het moment dat vanwege concrete projecten bouwen aanlegvergunningen worden aangevraagd.

De gemeenteraad beoordeelt het bestemmingsplan op archeologische merites. En uiteraard kunnen gedeputeerde staten hun goedkeuring aan het bestemmingsplan onthouden wanneer zij van mening zijn dat in het plan onvoldoende rekening is gehouden met het archeologisch belang. Daarmee hebben provincies een belangrijk instrument in handen om archeologie in de gemeentelijke bestemmingsplannen mede vorm te geven. Ik ga ervan uit dat overleg tussen gemeenten en provincies gemeenten vooraf de nodige duidelijkheid kan geven wat provincies ter zake van de archeologie van hen verwachten. En van provincies mag verwacht worden dat zij beargumenteerd kunnen aangeven welke inspanningsverplichting gemeenten hebben.

Vanuit het oogpunt van preventie is het van bijzonder belang al archeologisch vooronderzoek te laten verrichten ten tijde van het concipiëren van het bestemmingsplan. In deze fase kan immers door planaanpassing de archeologie nog worden gespaard. Toch is het niet uitgesloten dat er sporen van waarde worden aangetroffen die niet door planaanpassing zijn te behouden. In deze gevallen zal er moeten worden opgegraven. Met name gemeenten met een eigen archeologische dienst kennen een soortgelijke preventieve aanpak.

Een bijkomend groot voordeel van een vroegtijdige inventarisatie is, in het geval er geen sporen van belang worden aangetroffen, gebieden ten behoeve van de toekomstige gebruiker zonder archeologische restricties kunnen worden «opgeleverd». Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om wél aangetroffen archeologische waarden zelf op te graven of daartoe opdracht te geven. In deze gevallen zal de aanvrager van een bouw- of aanlegvergunning niet worden geconfronteerd met de plicht archeologisch vooronderzoek te laten verrichten. Dergelijke zekerheid is grondgebruikers veel waard. Om de gemeente deze rol te kunnen laten spelen is het wel nodig dat zij de opgravingskosten kunnen verhalen op de belanghebbenden. Het wetsvoorstel biedt daarvoor een basis.

Aanvullend op archeologisch vooronderzoek kunnen gemeenten in het bestemmingsplan archeologische voorschriften op nemen ten aanzien van de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen. Aanvragen voor bouw- en aanlegvergunningen worden immers getoetst aan het bestemmingsplan. Aan de aanvrager kan ook de plicht worden opgelegd bij de aanvraag een rapport over te leggen opdat de archeologische waarden die bij bewerking van de concrete locatie in het geding kunnen zijn, bekend worden bij de gemeente. Met andere woorden: de aanvrager van een bouw- of aanlegvergunning zal archeologisch vooronderzoek moeten laten uitvoeren. In het voor de aanvrager meest gunstige geval wijst dat vooronderzoek uit dat er geen belangrijke archeologische sporen zijn aangetroffen. De vergunning kan dan, in ieder geval vanuit archeologisch standpunt, zonder meer worden verleend.

De gemeente kan de vergunning ook verlenen onder de beperking dat er tijdens de bouw of aanleg door een deskundig archeoloog wordt «meegekeken» met de bodemverstoring: archeologische begeleiding dus. Maar soms is een opgraving onvermijdelijk. De vergunning wordt dan verleend onder de beperking dat de aanvrager een opgraving laat verrichten. De aanvrager draagt de kosten van het vooronderzoek en die van een opgraving.

In een facetbestemmingsplan, ook wel paraplubestemmingsplan genoemd, worden specifieke beleidsonderwerpen op planologische wijze geregeld. Zo hebben bij de opheffing van het bordeelverbod veel gemeenten gekozen om door middel van een facetbestemmingsplan de vestiging van prostitutiebedrijven te regelen. De omgang met het bodemarchief zoals deze wet gemeenten voorschrijft kan ook via een facetbestemmingsplan zijn vorm krijgen. Op deze wijze kunnen gemeenten sneller dan bij een integrale herziening van een bestemmingsplan voldoen aan de vereisten die deze wet stelt aan een zorgvuldige omgang met het bodemarchief. Dit zal ook kostenbesparend werken. Gemeentebesturen maken zelf de beleidsmatige afweging of zij het wenselijk vinden om een facetbestemmingsplan voor de archeologie vast te stellen. Aangezien het facetbestemmingsplan een bestemmingsplan is in de zin van artikel 10 WRO is de voorbereidings- en totstandkomingsprocedure dienovereenkomstig.

Het derde regime: ontgravingen

In archeologische zin zijn ontgravingen bijzonder destructief van

karakter. Het wetsvoorstel (Artikel II) bevat daarom ook een regeling voor deze categorie bodemverstoringen.

Bij ontgrondingen geldt al een vergunningplicht, gebaseerd op de Ontgrondingenwet. Dit wetsvoorstel sluit bij die wet aan. Dat is mogelijk omdat krachtens die wet het bevoegd gezag – meestal de provincie – alle relevante belangen dient mee te wegen. Om die reden biedt dit wetsvoorstel ter bescherming van het archeologische belang enkele aanvullende voorschriften.

Concreet betekent dit dat de aanvrager van een ontgrondingenvergunning verplicht zal kunnen worden archeologisch vooronderzoek te laten verrichten. Het is aan de ontgrondingenvergunning verlenende instantie te beslissen of dat nodig is en welke consequenties aan de uitkomsten van het waardstellende archeologische rapport te verbinden zijn.

Provincies kunnen archeologische attentiegebieden aanwijzen

Met het tweede regime van de hierboven gekozen systematiek kies ik voor een geleidelijke ingroei van het archeologisch belang in gemeentelijke bestemmingsplannen. Immers, het gaat alleen om nieuwe bestemmingsplannen. Onder nieuwe bestemmingsplannen versta ik ook bestemmingsplannen die worden herzien. De wettelijke termijn waarbinnen bestemmingsplannen herzien moeten worden is 10 jaar. De praktijk toont aan dat deze termijn lang niet altijd wordt gehaald. Het gevolg hiervan is dat nog jarenlang bodemverstorende activiteiten kunnen plaatsvinden zonder dat daadwerkelijk op de hiervoor beschreven wijze met het archeologisch belang rekening wordt gehouden. In sommige gevallen zal dat niet ernstig zijn, omdat er geen archeologische sporen in de bodem zitten. Maar van sommige gebieden weten we dat er een zeer hoge kans is dat er wel (belangrijke) archeologische waarden in het geding zijn. Uitgaande van een functioneel en proportioneel stelsel vind ik een verplichtend regime voor dergelijke gebieden te ver gaan. Ik opteer in dit wetsvoorstel daarom voor een provinciale rol waarbij provincies archeologische attentiegebieden kunnen aanwijzen. Dit zijn gebieden die archeologisch waardevol zijn of naar verwachting archeologisch waardevol zijn. Als een provincie besluit één of meerdere attentiegebieden aan te wijzen zullen gemeenten hun bestemmingsplan(nen) in het desbetreffende gebied moeten herzien. Gezien de rol van de provincies in de ruimtelijke ordening en het bovengemeentelijke belang en niveau van zo'n gebiedsaanwijzing vind ik het aanwijzen van archeologische attentiegebieden goed passen bij de provinciale bevoegdheden. Bovendien hebben provincies ter zake al veel kennis in huis, bijvoorbeeld in de vorm van kaarten met daarop de cultuurhistorische hoofdstructuur.

De provincie stelt de termijn vast waarbinnen gemeenten hun bestemmingsplan(nen) «archeovriendelijk» moet hebben vastgesteld. Om tot een dergelijk besluit te komen stel ik mij voor dat een provincie allereerst inventariseert welk gebied of welke gebieden voor een mogelijke aanwijzing in aanmerking komen. De provinciale Archeologische Monumentenkaart bevat een overzicht van bekende (en gewaardeerde) terreinen met archeologische waarden. Ik ga ervan uit dat bij een aanwijzing tot archeologisch attentiegebied provincies zich op deze kaart zullen baseren. De drie verplichtende regimes zullen, nu en in de toekomst, een deel van de gebieden op de provinciale Archeologische Monumentenkaart «afdekken». Ik kan mij daarom voorstellen dat provincies alleen wat kleinere oppervlakten van gebieden op deze kaart aanwijzen als archeologisch attentiegebied. Maar dat is uiteindelijk te bepalen door provincies zelf. Een volgende stap zou kunnen zijn dat de provincie bekijkt in welke van die gebieden er de komende jaren bodemingrepen op stapel staan, met andere woorden: in welke van die archeologisch belangrijke gebieden is de kans ook daadwerkelijk aanwezig dat er archeologische sporen verloren gaan. Immers, het ligt niet erg voor de hand om een gebied als

archeologisch attentiegebied aan te wijzen, bijvoorbeeld een natuurgebied met een hoge archeologische waarde, waarvan redelijkerwijs verondersteld kan worden dat de bodem in dit gebied de komende jaren – of misschien zelfs wel decennia – niet verstoord zal worden. Bij de dan nog resterende interessante gebieden om aan te wijzen als archeologisch attentiegebied, stel ik mij voor dat de provincie ook nog kijkt in welke mate de geldende bestemmingsplannen in die gebieden voldoende bescherming bieden aan het archeologisch belang. Wat mij voor ogen staat is dus een dynamisch instrument waarmee provincies, al naar gelang de bodemdruk in een bepaald gebied, er voor kunnen zorgen, dat uiteindelijk de bestemmingsplannen in die waardevolle gebieden voldoende zekerheid bieden dat op een verantwoorde wijze wordt omgesprongen met de archeologische waarden in de bodem.

De wijze waarop een gemeente een bestemmingsplan op basis van een aangewezen archeologisch attentiegebied «archeovriendelijk» kan maken gebeurt dan volgens het hiervoor beschreven tweede regime; er wordt immers een nieuw bestemmingsplan gemaakt.

III Kostentoedeling

III.1 Het veroorzakersprincipe

De verdragtekst voorziet er in, dat in de begroting van grote projecten steeds een bedrag zal moeten zijn opgenomen dat voorziet in dekking van de kosten van aan het project noodzakelijk voorafgaand onderzoek (waaronder: opgravingen). Voor dat onderzoek dienen publieke of private middelen te worden vrijgemaakt, afhankelijk van de vraag of een overheidsorgaan, of een particulier als verstoorder dient te worden aangemerkt. Het toelichtende rapport bij het verdrag maakt nog het meest duidelijk hoe tegen het vraagstuk van de kostentoerekening wordt aangekeken. Op pagina 7 van het Explanatory Report, (MPC (91) 8) bij het verdrag staat:

«The archaeological heritage.....is a source of the European collective memory andcommon to all human society. It must therefore be protected, but the cost of protection should not be borne by the public when the cause of that cost lies in a benefit accruing to private interests».

Met andere woorden: initiatiefnemers van op winst gerichte projecten die schade toebrengen aan het bodemarchief dienen ook de kosten voor het behoud van het bodemarchief voor hun rekening te nemen.

Vanaf de ondertekening van het verdrag is dit uitgangspunt door Nederland, maar ook door andere Europese landen, «vertaald» als: de-veroorzaker-betaalt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de memorie van toelichting bij het voorstel voor de goedkeuringswet. Hierin wijst de regering op artikel 6 als één van de kernpunten van het verdrag. Blijkens het verslag van de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van Rijkswet ter implementatie van het verdrag, worden de uitgangspunten van «Malta», waaronder het veroorzakers-betaalt-principe breed gedragen.

Wel vroegen enkele leden van de Commissie zich af of niet eerst de financiële consequenties van het verdrag inzichtelijk gemaakt zouden moeten worden. In reactie op deze vragen van de Kamer heeft de toenmalige regering onderzoek laten verrichten. Het omvatte een overzicht van te verwachten investeringen, waarbij archeologische belangen in het geding

zouden kunnen zijn en een raming van de daarmee gemoeide kosten. Dat onderzoek was in 1995 afgerond en besloeg de periode tot de eeuwwisseling.

Voor recente gegevens is opnieuw onderzoek verricht. Dit is uitgevoerd door RIGO Research en Advies BV. Onderzoek naar kosten voor archeologische werkzaamheden als gevolg van aanstaande bodemingrepen is en blijft een bijzonder lastige onderneming. Op voorhand valt immers niet vast te stellen welke archeologische waarden zullen worden aangetroffen en wat het belang daarvan is om het te behouden. Cijfers omtrent dit type onderzoek moeten dan ook altijd met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd. Het onderzoek dat is verricht heeft geprobeerd inzicht te geven in de te verwachte omvang van het aantal bodemingrepen in 2001–2010 en de daarbij behorende investeringen, de daarbij noodzakelijke archeologische opgravingen en de te verwachten meerkosten bij deze investeringen als gevolg van de archeologie.

RIGO schat de bandbreedte voor het te verwachte benodigde budget voor archeologische meerkosten als gevolg van uit te voeren bodemverstorende activiteiten in de periode 2001–2010 tussen de 102,10 en 145,21 miljoen euro. Per jaar gaat het dus om een «benodigd» budget van circa 14,5 miljoen euro. Of het totaal van deze middelen ook daadwerkelijk nodig zal zijn om de kosten van de veroorzaker te mitigeren valt pas na enkele jaren na de inwerkingtreding van het verdrag te zeggen.

In het wetsvoorstel heb ik het financiële risico gekoppeld aan de vergunningverlening, meer in het bijzonder aan de archeologische voorschriften die aan een bouw-, aanleg- of ontgrondingsvergunning verbonden kunnen worden. Bij m.e.r.-plichtige projecten heb ik het financiële risico gekoppeld aan het treffen van inpassingsmaatregelen en aan archeologisch vooronderzoek c.q. het laten verrichten van opgravingen. De redelijkheid is in het wetsvoorstel vooral gezocht in de voorzienbaarheid van het financiële risico. Over het algemeen is het niet onredelijk financiële lasten op te leggen als die lasten voorzienbaar en – zo mogelijk – vermijdbaar zijn. In het wetsvoorstel heb ik op een aantal punten er naar gestreefd om het veroorzakersbeginsel – verdergaand dan het verdrag vraagt – niet onredelijk te laten uitwerken.

De vraag, wie als «veroorzaker» moet worden aangemerkt, is afhankelijk van het wettelijk regime waaronder de bodemingreep valt. De initiatiefnemer die gehouden is de m.e.r. uit te voeren zal ook de cultuurhistorische component voor zijn rekening dienen te nemen. De initiatiefnemer financiert de m.e.r. zelf als ook de maatregelen die uit een oogpunt van milieubeheer noodzakelijk zijn. Daaronder dienen dus ook archeologische maatregelen te worden verstaan. In dit geval is de initiatiefnemer de veroorzaker.

In het kader van de regeling voor bestemmingplannen kunnen door gemeenten gemaakte kosten van archeologische maatregelen op verschillende manieren worden toegerekend. Allereerst is het mogelijk om via de gemeentelijke grondexploitatie één en ander te verhalen. De gemeentelijke exploitatieverordening vormt hiervoor een kader. De gemeente heeft hiermee een middel om het kostenverhaal te regelen. In dit geval is de ontwikkelaar de veroorzaker. De tweede wijze om het belang van de archeologie via het bestemmingsplan te regelen is door beschermde regimes op te nemen voor bouw- en aanlegvergunningen. Aanvragers van deze vergunningen kunnen met kosten worden geconfronteerd omdat de gemeente een waardestellend rapport kan vragen of omdat er voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Bijvoorbeeld het voorschrift om een opgraving uit te

laten voeren volgens een door de gemeente voorgeschreven onderzoeksopzet. Voor zover dat de praktijk is kunnen gemeenten het (voor)schrijven van programma's van eisen (pve's) op deze wijze continueren. In dit geval is de aanvrager van een bouw- en aanlegvergunning de veroorzaker.

Er geldt een vergelijkbaar regime voor de aanvrager van een ontgrondingvergunning of een vergunning voor het verstoren van wettelijk beschermde monumenten. In dit geval is de aanvrager van een ontgrondingvergunning de veroorzaker.

Zo goed als gemeentebesturen de kosten van archeologisch vooronderzoek in de grondprijzen kunnen doorberekenen, geldt dat natuurlijk ook voor particuliere investeerders, die als «verstoorder» worden aangemerkt en voor de met archeologie verbonden kosten worden belast. Zij kunnen deze kosten vanzelfsprekend doorberekenen in de prijs van door hen te bouwen woningen of anderszins. Dat vergt geen verdere regeling; de markt zal hier zijn werk doen. Doorberekening van deze kosten is uiteraard niet mogelijk als de grond niet in het economisch verkeer wordt gebracht. In het geval van de aanleg van een rijks- of provinciale weg of de bouw van een nieuw stadhuis zijn de archeologiekosten voor respectievelijk rijk, provincie en gemeente.

Veel discussie – ook onder archeologen – is ontstaan over de vraag, tot betaling van welke kosten de veroorzaker precies gehouden zal zijn. Met dit wetsvoorstel hoop ik daar, voor zover nog nodig, duidelijkheid over te verstrekken.

De eerste kosten betreffen archeologisch vooronderzoek. Dit resulteert in het laten opstellen van een rapport waarin de archeologische waarde van het te verstoren terrein wordt beschreven. Zodanig onderzoek kan worden uitgevoerd door een archeologisch adviesbureau en kan op dezelfde wijze in de procedure worden ingebracht als bijv. het milieutechnisch bodemonderzoek. Dergelijk onderzoek kan noodzakelijk zijn voordat met bepaalde activiteiten mag worden gestart of voordat een vergunning voor die activiteiten kan worden verleend. Vervolgens is de vergunningverlening zelf aan de orde. De vergunning kan «blanco» worden verleend, of worden voorzien van voorschriften. Een voorschrift kan voorafgaande opgraving van eventueel aanwezige archeologische waarden inhouden. Of het kan het gebruik van bepaalde bouwmaterialen betreffen, zoals in de grond te schroeven palen in plaats van heipalen. Het gaat bij dit alles steeds om het afwegen van het archeologisch belang ten opzichte van andere in het geding zijnde belangen. Alle kosten die voortvloeien uit het naleven van de voorschriften komen in beginsel ten laste van de initiatiefnemer.

In een aantal gevallen zal ook besloten kunnen worden tot het voorschrift, de bouw of aanleg te doen plaatsvinden onder archeologische begeleiding. Op die manier is, zeker bij een wat onzekere situatie, maatwerk (en dus kostenminimalisatie) mogelijk en kan wellicht in de loop van het proces nader archeologisch onderzoek plaatsvinden. Daarmee kunnen de aanwezige waarden in kaart worden gebracht. Dat kan, onder omstandigheden, tot enige vertraging leiden. De uit de hier geschetste situaties voortvloeiende (meer-)kosten komen ten laste van de aanvrager, precies zo als de kosten van planaanpassing als gevolg van welstandsadvies, milieuonderzoek en dergelijke.

Overeenkomstig artikel 46 van het wetsvoorstel eindigt de kosten-toerekening jegens de initiatiefnemer overigens steeds bij het aanleveren van de (geconserveerde) vondst, de daarbij behorende documentatie en een zgn. basisrapportage. Dat laatste is een gestandaardiseerd document, waarin alle relevante vondstgegevens zijn vervat. Het mag overigens duidelijk zijn, dat de hier geschetste kostenposten naar verhouding des te

minder de beoogde investering zullen belasten naar de mate het betreffende project groter van omvang is. Het zal immers weinig voorkomen dat zich, over een groter gebied verspreid, een veelheid aan te beschermen of afzonderlijk te onderzoeken archeologische objecten zal aandienen. De bestuurskosten en een deel van de handhavings- en uitvoeringskosten komen niet – ook niet via leges – ten laste van de initiatiefnemer. De Raad voor de financiële verhoudingen acht in zijn hierna nog te bespreken advies een algemene compensatie daarvan via het Gemeentefonds de meest aangewezen weg.

III.2 Tegemoetkoming in excessieve kosten

Niettemin kan het voorkomen, dat voor een bepaalde investering de voorafgaande kosten van archeologisch onderzoek bijzonder hoog zijn ten opzichte van de totale investeringslasten. In dergelijke gevallen kan sprake zijn van excessieve meerkosten die redelijkerwijze niet ten laste van de initiatiefnemer zouden moeten komen. Er is de Raad voor de financiële verhoudingen over dit vraagstuk advies gevraagd. Dat op 28 augustus 2000 uitgebrachte advies spreekt mij aan. In het kader van het waarborgen van een zorgvuldige afweging van archeologische belangen acht de Raad een regeling voor een tegemoetkoming in de excessieve kosten van archeologische monumentenzorg onontbeerlijk. Hij vindt het niet passen om excessieve lasten louter voor rekening van de veroorzaker van de bodemverstoring en/of de gemeente of provincie, als aan te spreken vergunningverlener, te laten. De Raad stelt een getrappt systeem voor, waarbij vooreerst wordt vastgesteld welke kosten op zichzelf extreem hoog zijn, zowel absoluut als ten opzichte van de totale investering. Dat laatste is cruciaal: het gaat daarbij om de vraag of de betrokken investering en de betrokken investeerder de meerkosten redelijkerwijze voor hun rekening kunnen nemen dan wel door kunnen belasten. Het maakt in het geval er onder een tiental kavels archeologische waarden worden aangetroffen immers nogal uit, of het gaat om bijvoorbeeld een woningbouwproject van 1000 woningen dan wel om een uitbreidingswijkje van 40 woningen bij een klein dorp. Bij een groot project is plaanpassing vaak eenvoudiger, en kunnen kosten over een groter aantal woningen worden omgeslagen.

Bij fors hoge meerkosten zou voorts de gemeente (als het gaat om de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen) dan wel de provincie (als het gaat om de afgifte van de ontgrondingsvergunning) als vergunningverlenende instantie, of gemeente of provincie of rijk als bevoegd gezag bij m.e.r.-plichtige projecten, in beeld moeten komen om deze kosten te mitigeren. Deze overheidsorganen zijn immers verantwoordelijk voor de voorgeschreven maatregelen en daarmee voor het ontstaan van deze kosten. Als ook daarna sprake blijft van extreme kosten dient de gemeente of provincie in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage. Om van mijn kant zo'n bijdrage te kunnen leveren is artikel 34a in het wetsvoorstel opgenomen. Ik zie deze bepaling uitdrukkelijk als een vangnet-bepaling. Allereerst en zo veel mogelijk dienen kosten voor rekening te komen van de veroorzaker en daarna voor rekening van de vergunningverlenende instantie. Als derde instantie kan het rijk tenslotte in het vizier komen om bij te dragen aan uitzonderlijke kosten.

III.3 Kosten bij toevalsvondsten

Archeologie bevindt zich, zoals al meermalen benadrukt, grotendeels in de bodem en is daarmee niet zichtbaar. En hoewel bepaalde landschapselementen of (statistische) extrapolatie van eerdere vondsten de aanwezigheid van archeologische waarden kunnen indiceren, zeker is dat pas na een concrete vondst. Dat betekent, dat onverwachte vondsten – waar-

onder soms zeer substantiële – nooit zijn uit te sluiten. Zelfs is het denkbaar dat vooronderzoek – of dat nu plaatsvindt bij het realiseren van het bestemmingsplan of bij de afgifte van een bouw- of aanlegvergunning – aantoonde dat er waarschijnlijk geen archeologische sporen van waarde in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbewerking toch een belangrijke vondst wordt gedaan. In dat geval spreken we van een toevalsvondst. Vanzelfsprekend zal in dergelijke situaties de initiatiefnemer niet gehouden zijn tot vergoeding van de met de exploratie van een dergelijke vondst gemoeide kosten. Hij heeft immers aan zijn wettelijke verplichtingen voldaan, en wel op basis van een overheidsbesluit, dat hem de ruimte gaf het voorgenomen initiatief te realiseren. Een toevalsvondst heeft voor de archeologie betekenis omdat dit nieuwe informatie oplevert, maar mag voor de willekeurige investeerder geen (onoverkomelijke) blokkades opwerpen. Wel zal degene, die de vondst doet (of vermoedt, dat hij op een archeologisch relict is gestuit) zulks moeten melden aan het Centraal archeologisch informatiesysteem, juist zoals een dergelijke vondst onder de huidige wet gemeld dient te worden aan de burgemeester ter plaatse. Deze overwegingen leiden er toe, dat in geval van toevalsvondsten het betreffende overheidsorgaan, vaak in samenspraak met andere overheden, van geval tot geval zal moeten afwegen hoe verder te handelen. Over de ruimte en de tijd, die daarvoor beschikbaar zullen zijn, zal met de initiatiefnemer moeten worden gesproken. De huidige wet kent al de mogelijkheid om voorschriften te stellen omtrent de uitvoering van werk, of het werk stil te leggen. Die bevoegdheid wordt in iets aangescherpte vorm in dit wetsvoorstel gehandhaafd. De initiatiefnemer kan in een dergelijke situatie echter aanspraak maken op vergoeding van de daaruit voortvloeiende kosten, te bepalen naar redelijkheid en billijkheid.

IV Liberalisering en kwaliteitszorg

IV.1 De huidige wettelijke situatie

Van oudsher wordt ons archeologisch erfgoed gezien als gemeenschappelijk bezit. Dat belang kon, zo was lang de overtuiging, alleen maar veilig gesteld worden door het in overheidshanden te laten. Dat heeft er toe geleid dat in 1947 de ROB werd opgericht, als centrale instantie die – met uitsluiting van anderen, zo werd toen beoogd – belast werd met het beheren van het erfgoed in onze bodem en het doen van opgravingen, waar dat nodig werd geacht. Die gedachtegang lag eerder al ten grondslag aan het besluit het Rijksmuseum voor Oudheden te Leiden een centrale collectie vondsten te laten beheren. Die gedachte heeft er nadien opeenvolgende wetgevers toe gebracht alleen aan overheidsorganen (en universitaire faculteiten) de bevoegdheid te verlenen opgravingen te verrichten. Ook de huidige Monumentenwet maakt het slechts mogelijk die opgravingsbevoegdheid te verlenen aan een rijksdienst – in praktijk: de ROB -, de betrokken faculteiten en – geclausuleerd – aan gemeenten. Inmiddels hebben nu circa veertig gemeente zo'n opgravingsbevoegdheid. In deze gemeenten heeft de archeologie een rol van betekenis gekregen; niet alleen waar het gaat om het opgraven van voor deze gemeenten interessante relikten maar ook waar het gaat om het vertellen van de lokale geschiedenis.

Evenwel is al bij de totstandkoming van de huidige wettelijke bepalingen onderkend, dat de inzet van particuliere organisaties min of meer onmisbaar kan zijn bij bepaalde typen archeologisch onderzoek. Zo heeft de toenmalige minister Brinkman bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Monumentenwet 1988 met zoveel woorden gewezen op de noodzakelijke inzet van particulieren bij de onderwaterarcheologie. Zowel gemeenten als de ROB schakelen met regelmaat archeologische

(en andere) bedrijven in bij het doen van veldwerk. Het wettelijk «mogen opgraven» vertaalt zich in de praktijk daarmee tot «het mogen dragen van de verantwoordelijkheid voor een opgraving».

IV.2 Ontwikkelingen in de praktijk

In dit wetsvoorstel vervalt de restrictie dat opgravingsvergunningen alleen kunnen worden verleend aan een rijksdienst, een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een ieder een dergelijke vergunning kan krijgen. Hiermee wordt de liberalisering van de opgravingsmarkt geregeld. Zo kunnen opgravingsbedrijven met vergunning hun diensten aanbieden aan potentiële opdrachtgevers. Ik maak hier een andere keuze dan de verantwoordelijke bewindspersoon destijds bij de totstandkoming van de Monumentenwet 1988. Destijds betoogde de regering dat vanwege de waarde van het bodemarchief, het doelbewust raadplegen daarvan voorbehouden moest worden aan wetenschappelijke instituten. Een dergelijke restrictie vind ik niet langer houdbaar. Invoering van dit verdrag heeft als consequentie dat er (veel) meer archeologisch onderzoek zal worden uitgevoerd. De vraag naar uitvoerders zal dus toenemen. In zo'n setting vind ik het onwenselijk om veroorzakers afhankelijk te laten zijn van een beperkt aantal aan de overheid gelieerde uitvoerders. De afgelopen jaren is gebleken dat er een markt is ontstaan voor bedrijven die zich bezig houden met het doen van opgravingen in de zin van de wet. Ik juich die ontwikkeling toe, zolang uiteraard gewaarborgd kan worden dat opgravingen op een verantwoorde wijze plaatsvinden. Een aantal archeologische bedrijven is zeer wel in staat om ook zelfstandig opgravingen te verrichten. De in die ondernemingen werkzame personen zijn op gelijke wijze gekwalificeerd als hun beroepsgenoten in dienst van bijv. gemeenten of universiteiten. Zij stellen zich evenzeer verantwoordelijk te voelen voor het archeologisch erfgoed als hun collega's in overheidsdienst. Zij willen dat ook waarborgen, door zich te onderwerpen aan een kwaliteitszorgsysteem. Het huidige artikel 39 van de Monumentenwet 1988 staat feitelijke marktwerking evenwel in de weg.

Inmiddels is binnen de grenzen van het huidige wettelijke regime waar mogelijk enige liberalisering en grotere marktwerking tot stand gebracht. Er zijn daartoe, na overleg met alle betrokken partijen, beleidsregels vastgesteld voor de verlening van vergunningen op grond van artikel 39 van de Monumentenwet 1988.¹ (Beleidsregels opgravings-bevoegdheid, Stcrt. 2001, 207)

Een inmiddels in het leven geroepen inspectie houdt op de gang van zaken toezicht. Op deze inspectie kom ik in hoofdstuk V terug.

IV.3 Kwaliteitsbewaking: keuze voor zelfregulering

Dit wetsvoorstel opent dus de weg voor private ondernemingen tot het zelfstandig de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het doen van opgravingen en het verrichten van andere archeologische werkzaamheden. Echter niet ongeclausuleerd: toelating tot de markt blijft gebonden aan het hebben van een vergunning. Bedrijven zullen een vergunning kunnen krijgen als zij aantoonbaar bekwaam zijn tot het doen van opgravingen, en over voldoende kwaliteit (in mensen en middelen) beschikken om de betreffende werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Voor gemeentelijke archeologische diensten ligt het voor de hand dezelfde eisen te stellen als aan het archeologische bedrijfsleven.

Bij het realiseren van een systeem voor kwaliteitszorg en kwaliteitsborging heb ik voor de keus gestaan, de inhoud daarvan van overheidswege

¹ Kamerstukken II, 1986–1987, 19 881, nrs. 1–2.

voor te schrijven dan wel over te laten aan de beroepsgroep zelve. Na consultatie van het veld ben ik tot de overtuiging gekomen, dat de archeologische wereld in staat moest worden geacht om zelf de nodige standaarden en normen voor – samengevat – «verantwoord archeologisch handelen» te ontwikkelen. In het verlengde daarvan is een beroepsregister in voorbereiding bij de Nederlandse Vereniging van Archeologen (zie ook IV.5). Hoewel een dergelijk register (in deze branche) geen rechtsgevolg heeft, is het wel een zeer informatief instrument: een register maakt de voorhanden kwaliteit en capaciteit openbaar en daarmee zichtbaar.

De inmiddels tot stand gekomen brancheorganisatie en de Nederlandse Vereniging van Archeologen ontwikkelen in dit opzicht hoopgevende initiatieven. Ik stel dat met genoegen vast. Immers, erkenning volgens de normen, die binnen de eigen beroepsgroep als behoorlijk en verantwoord worden aangemerkt, is een waarborg voor kwaliteit volgens algemeen aanvaarde standaarden. Ik hecht er aan, zoveel mogelijk de ministeriële vergunningverlening te laten afhangen van het binnen de beroepsgroep erkend zijn.

IV.4 Ministeriële toelating tot de markt

Om toegelaten te worden tot de markt dient elke «uitvoerder» – bedrijf, overheidsinstantie of de zelfstandig werkende beroepsbeoefenaar – te beschikken over een ministeriële vergunning. Voor aanvragers die zich hebben laten erkennen zal het voorhanden zijn van deze erkenning kunnen gelden als bewijs, dat men voldoende is geëquipeerd om toegelaten te worden. Voordeel van de route via erkenning is ook, dat de erkennende instantie bewaakt dat de betreffende (vergunninghoudende) organisatie blijvend aan de gestelde eisen voldoet en – sterker – zich aan gewijzigde inzichten zal aanpassen.

Dit laat onverlet dat er een andere weg voorhanden moet zijn om toegelaten te kunnen worden tot de markt. Vergunningverlening kan niet alleen afhankelijk zijn van de vraag, of een aanvrager erkend is door de eigen sector; een dergelijke figuur zou inhouden dat het overheidshandelen direct zou afhangen van het oordeel van private partijen. Een aanvrager (zonder erkenningsbewijs van de sector zelf) kan ook een ministeriële vergunning verkrijgen indien hij kan aantonen over de juiste kwalificaties te beschikken: bekwaam om te handelen volgens de binnen de beroepsgroep algemeen aanvaarde standaarden en normen. Die normen zal ik – in algemene termen – in een algemene maatregel van bestuur vervatten.

IV.5 Operationalisering kwaliteitszorg

Opzet en doordenking van de kwaliteitszorg vergen de nodige organisatie en financiering. Staatssecretaris Van der Ploeg heeft in 1999 een commissie ingesteld, die tot taak kreeg de normontwikkeling te realiseren; deels door vast te leggen, wat in de praktijk gemeengoed was, deels door processen (opnieuw) te ontwerpen. In die commissie zaten niet alleen archeologen, maar ook vertegenwoordigers van «gebruikers» van de archeologie: van bouwers en projectontwikkelaars. Een kwaliteitsstelsel moet immers ook voor deze groepen tot werkbare resultaten leiden; het zal moeten passen binnen de door hen gebezigde systemen en werkmethoden. Die actie is geslaagd: begin 2001 was een indrukwekkend boekwerk voorhanden, waarin de «Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie» (KNA) was vervat met feitelijke beschrijvingen van alle archeologische deelprocessen. Gedetailleerd ligt daarmee vast, welke inzet – kwalitatief en kwantitatief – voor elk van die deelprocessen aangewezen is. In een second opinion is vervolgens vastgesteld dat het ontworpen stelsel ook daadwerkelijk uitvoerbaar is.

Met die feitelijke procesbeschrijvingen is er echter nog geen «meetbaar» stelsel tot stand gebracht, op basis waarvan bedrijven of beroepsbeoefenaren zich kunnen laten erkennen. Om die reden wordt de KNA nu omgewerkt tot een wel voor erkenning geschikt normenstelsel. Een daartoe in het leven geroepen College voor de Archeologische Kwaliteit (Stcrt.2001,190) is met die taak belast.

Ook de voorbereiding van een beroepsregister is niet zonder overheidsbemoediging in gang gezet. Het initiatief daartoe is gelukkig vanuit de sector zelf genomen. De rijksondersteuning kon beperkt blijven tot het financieren van de opzet; de Nederlandse Vereniging van Archeologen is initiator geweest en heeft ook steeds gezorgd voor consultatie van zijn achterban. Zowel uitvoerbaarheid als de aanwezigheid van voldoende draagvlak zijn steeds op de cruciale momenten aan de orde geweest.

IV.6 Naar een nationale onderzoeksagenda

De kwaliteit van het archeologische onderzoek als geheel wordt niet alleen bepaald door de vraag *wie* dat onderzoek mag uitvoeren en *hoe* dat gebeurt, maar evenzeer door de vraag *wat* en met welk doel er onderzocht wordt. De gedachte dat archeologisch onderzoek het beste kan worden verricht met een van tevoren gedefinieerde vraagstelling wordt in de Nederlandse archeologie vrij algemeen aanvaard. De vraagstellingen voor het onderzoek van universiteiten en gemeentelijke archeologische diensten worden doorgaans ingegeven door de (soms impliciete) wetenschappelijke programma's van deze instellingen.

De behoefte aan een zodanig wetenschappelijk fundament is ook aanwezig indien andere partijen, zoals archeologische bedrijven, het onderzoek uitvoeren. De nationale onderzoeksagenda (NOA) kan hierin voorzien.

Een dergelijke agenda biedt ook houvast aan degene die beslissingen neemt over wat onderzocht moet worden. Ook laat het verstoorders zien dat uit te voeren onderzoek gebaseerd wordt op een wetenschappelijk fundament. Daarbij kunnen tevens eisen worden gesteld aan het uit te voeren onderzoek: welke vragen moeten worden beantwoord. Voor het bepalen van het belang van een vindplaats en het stellen van de juiste onderzoeksvragen is de NOA een belangrijk hulpmiddel.

Universiteiten, de ROB, gemeentelijke archeologische diensten en archeologisch bedrijfsleven spannen zich nu in om een zodanige agenda op te stellen. Het is de bedoeling dat de agenda een dynamisch karakter krijgt en een overzicht geeft van de actuele onderzoeksvragen binnen de Nederlandse archeologie. Tevens is het een kader om onderzoeksprogramma's op elkaar af te stemmen. Het «nationale» in de nationale onderzoeksagenda kan niet gelijk gesteld worden met wat van nationaal belang is, maar staat voor «landsdekkend».

Het verrichten van archeologisch onderzoek op basis van vooraf geformuleerde onderzoeksvragen zal één van de eisen zijn die aan de vergunninghouder zal worden gesteld. Tot slot: de NOA kan ook een bruikbaar instrument zijn bij de toepassing van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 49 van het wetsvoorstel, het toedelen van de uitvoering van een opgraving aan een instelling voor wetenschappelijk onderwijs (universiteit).

IV.7 Positie van de universiteiten

Ook universiteiten en de daaraan gelieerde bedrijven zullen zich aan de bij of krachtens de wet te stellen normen hebben te conformeren om voor een opgravingsvergunning in aanmerking te komen. Voor de vanuit universiteiten te verrichten opgravingen zullen marktconforme tarieven in rekening moeten worden gebracht. Anders zou immers sprake zijn van concurrentievervalsing. Het inzetten van studenten zal niet tot andere

tarieven mogen leiden dan de inzet van bijv. stagiairs bij commerciële archeologische bedrijven.

De «standaard»-normstelling voor archeologische werkzaamheden zal evenwel niet onverkort gelden voor de universitaire faculteiten, voor zover het gaat om opleiding en wetenschappelijk onderzoek. De faculteiten immers werken via een eigen kwaliteitsstelsel, dat (ook internationaal) in hoog aanzien staat. Dat stelsel wordt bewaakt door het systeem van visietatie, dat de universiteiten onderling hebben ontwikkeld om de kwaliteit van onderzoek op peil te houden. Daarbij zullen zij er niet aan ontkomen, binnen de praktijkgedeelten van de opleiding ook de standaarden te onderwijzen, zoals die voortvloeien uit de KNA. Evenzeer echter zullen de opleiders zichtbaar moeten maken, hoe een anders handelen uitpakt. En waarom daar niet – maar wellicht elders wel – voor is gekozen.

V De noodzakelijke infrastructuur

V.1 Informatievoorziening

Het beschikken over adequate informatie is van wezenlijk belang, onder andere voor het opstellen van bestemmingsplannen. Ter versterking van die informatievoorziening op archeologisch gebied is al veel in gang gezet. Het beschikken over voldoende en correcte gegevens is immers ook los van «Malta» van groot belang. De op dit moment bekende vindplaatsen en archeologische verwachtingen zijn verwerkt in voor beleidsmakers en ontwikkelaars van plannen (ook digitaal) beschikbaar kaartmateriaal. De laatste generatie Archeologische Monumenten Kaart – AMK, de digitale kaart van bekende archeologische waarden – wordt stelselmatig geactualiseerd en ook nu al over de provincies verspreid. Op veel plaatsen wordt deze kaart al in de planvoorbereiding gebruikt, zij het nog op verschillende manieren. In veruit de meeste gevallen zijn de kaarten met bekende archeologische terreinen (op de AMK) en de verwachte archeologische waarden (op de zogenaamde IKAW: Indicatieve Kaart Archeologische Waarden) verbonden aan of zelfs verwerkt in het streekplan. In een aantal provincies is sprake van een integrale cultuurhistorische aanpak en maken bovengenoemde kaarten deel uit van een integrale kaart (de cultuurhistorische hoofdstructuur). In alle provincies worden ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, ontgrondingen e.d.) getoetst op het aspect archeologie. In de meeste provincies ligt daaraan een nota Handleiding bestemmingsplannen of een vergelijkbaar document ten grondslag, die uiteindelijk status ontleent aan het streekplan. Meestal is het uitvoeren van een archeologische inventarisatie in een vroegtijdig stadium verplicht in gebieden met een middelhoge en hoge archeologische verwachtingswaarde. Sommige provincies eisen zelfs in alle gevallen een archeologische paragraaf in de plannen, ook als er geen bekende waarden aanwezig zijn, of sprake is van lage verwachtingswaarden. De toetsing van de plannen vindt in alle provincies plaats door de provinciale ambtenaren en meestal ook in de Provinciale Planologische Commissie (PPC).

Preventie vergt informatie

Primair uitgangspunt van het verdrag is «preventie». Enerzijds is dat gericht op het behoud – «in situ», in de bodem – van ons archeologisch erfgoed. Aan de andere kant is preventie van groot belang voor de gebruikers van de bodem: de planologen, bouwers, ontwikkelaars, particulieren en overheden. Immers, naar de mate wij tevoren beter weten, waar en in welke mate waardevolle archeologie in de grond aanwezig is, kunnen wij er beter rekening mee houden. En des te vroeger in het proces van planontwikkeling en landinrichting ook rekening kan worden gehouden met archeologische waarden, des te preciezer kunnen ontwikkelaars, bouwers en anderen daarop inspelen. Dat maakt afweging van alle bij de ontwikke-

ling in geding zijnde belangen beter mogelijk en kan een belangrijk kostenbesparend effect hebben. Om dat mogelijk te maken is evenwel een betrouwbaar en goed toegankelijk informatiesysteem onontbeerlijk. Een gegevensbank, waar niet alleen zo nauwkeurig mogelijk de bekende vindplaatsen zijn opgenomen, maar ook de archeologische relevantie daarvan, de waarde.

ROB wordt kenniscentrum

Al vanaf het begin van zijn bestaan houdt de ROB zich – onder meer – bezig met het in kaart brengen van het archeologisch erfgoed in de Nederlandse bodem. De toename van het aantal spelers in de markt én de sterke intensivering van het grondgebruik in ons land gedurende de laatste decennia hebben die opgave aanzienlijk complexer gemaakt. De ROB ontwikkelt zich tot nationaal kenniscentrum voor de archeologische monumentenzorg. De leidende gedachte is daarbij dat de ROB dienstbaar is aan de verantwoordelijkheid voor het erfgoed dat door andere overheden en partijen wordt vormgegeven, en daarnaast inhoud geeft aan de verantwoordelijkheid voor het erfgoed van nationaal belang. De kenniscentrumfunctie die betrekking heeft op informatieverwerving en het beschikbaar stellen daarvan is in de wet vastgelegd: het centraal archeologisch informatiesysteem Automatisering maakte het beter mogelijk om vindplaatsen en bodemgesteldheid met elkaar in verband te brengen, zodat ook kaarten met archeologische verwachtingen konden worden ontwikkeld. Het systeem «Archis» van de ROB (het centraal archeologisch informatiesysteem) werd daarmee volwassen. Inmiddels is de tweede generatie kaarten met bekende archeologische waarden en archeologische verwachtingen beschikbaar. Deze zijn niet alleen in papieren vorm te raadplegen, maar – voorshands voor een groep direct betrokkenen – ook in elektronische vorm. Op dit moment wordt het centraal archeologisch informatiesysteem verder uitgebouwd, ook gericht op een veel grotere toegankelijkheid. Het is inmiddels bijna zodanig operationeel, dat het van dagelijks nut is voor iedereen, die met het gebruik van de bodem te maken heeft: overheden, planologen en archeologen. Dat vergt ook weer de mogelijkheid tot aanhaken bij andere (elektronische) geografische systemen.

Het gaat bij het opzetten van een systeem als Archis niet alleen om kaartmateriaal. Van elke vindplaats moet ook ontsloten worden wat er is aangetroffen, wat de waarde van zo'n vondst is en in welke context zij moet worden geplaatst. Dat laatste zegt enerzijds iets van de geschiedenis van de betreffende streek, maar indiceert ook mogelijk verwachtingen in de omgeving van de vondst. En dat is relevant voor toekomstige activiteiten in aangrenzende gebieden of percelen. Achter elke aanduiding op de archeologische waardekaart gaat dan ook meer schuil. Soms een bescheiden beschrijving, soms echter ook een lijvig dossier met onderzoeksgegevens. Het is een opgave voor de ROB om uit al die informatie de juiste gegevens systematisch toegankelijk te maken. En -vanzelfsprekend- die bestanden vervolgens up to date te houden. De ROB zal daardoor niet alleen ten dienste staan van de archeologische wereld in ons land, maar ook gericht zijn op plannen ontwikkelende overheden, op bouwers, projectontwikkelaars en het grote publiek.

Een andere taak van het kenniscentrum ROB vormt het verrichten van onderzoek ten behoeve van de archeologische monumentenzorg. Dit gebeurt op eigen initiatief of in opdracht van derden. Het onderzoek dat wordt verricht is er in eerste instantie op gericht om het behoud van archeologische informatie in de bodem mogelijk te maken.

De verantwoordelijkheid voor archeologische waarden van nationaal belang krijgt vorm via de uitvoering van de Monumentenwet, met name het beheren van een bestand archeologische rijksmonumenten, en door middel van inbreng in planvormingsprocessen. Voor dat laatste is met

name de plaats van de ROB in de provinciale planologische commissies van belang.

Informatiestromen

Het volstrekt actueel houden van een systeem als Archis staat of valt met de (tijdige) aanlevering van alle relevante informatie. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een aantal informatieverplichtingen. Enerzijds zijn die gericht op overheden. Op provincies, waar het bijvoorbeeld kan gaan om het aanwijzen van archeologische attentiegebieden. Op archeologen bij voorbeeld, waar het gaat om de resultaten van een opgraving of, eerder archeologisch vooronderzoek. Op de uitvoerende archeologen rust de plicht een basisrapportage op te stellen, waarin een feitelijke beschrijving is vervat van hetgeen een opgraving of andere werkzaamheden hebben opgeleverd. Een aantal gegevens zullen via een «vondstmelding» bij de ROB (Archis) moeten worden aangeleverd. Onderzoeken op locaties waar archeologische resten werden verwacht doch niet werden aangetroffen, zullen eveneens moeten worden gemeld. Daarmee wordt immers evenzeer het kaartmateriaal nauwkeuriger. Al die gegevens zullen worden verzameld en met elkaar in verband gebracht. De waarde van de aldus beschikbaar komende gegevens zal daardoor nog toenemen. Al het in het systeem opgenomen «materiaal» zal daartoe openbaar zijn. Ik kan mij voorstellen dat de meldingsplichten, bedoeld in artikel 46, voor wat betreft de binnenstedelijke archeologie, nogal wat werk voor gemeenten met zich meebrengt. Ik sta voor goede en praktische suggesties van gemeentelijke zijde open om te bezien hoe dat werk zo veel mogelijk beperkt kan worden.

Alle vondstdocumentatie zal, met de vondst zelve, worden bewaard in de provinciale depots. Daarmee wordt bewerkstelligd, dat vondsten en al het daarbij horende materiaal op één plaats toegankelijk zijn.

Toegankelijkheid van informatie

Het verzamelen van informatie is alleen dan zinvol, als zij ook toegankelijk is. Dat betekent enerzijds een doordachte ordening, sorteren op vraagpatronen, en het in verband met elkaar brengen van gegevens die met elkaar samenhangen. Het houdt vervolgens het beschikbaar stellen van die gegevens in, gericht op zowel praktische bruikbaarheid – bij voorbeeld richting gemeentebesturen of planologen – als (verder) wetenschappelijk gebruik. Daarnaast is er evident een publieksfunctie: als archeologie gemeenschappelijk bezit is moet informatie daarover ook voor iedereen beschikbaar en bereikbaar zijn. Bovendien kan de belangstelling voor archeologie, als belangrijkste bron voor onze geschiedschrijving, alleen maar groeien als informatie daarover en daaruit ook goed toegankelijk is gemaakt. De verschillende doelgroepen vergen wel een verschillende benadering.

Bedrijfsmatig werkende archeologen, die zich bezig houden met het adviseren van overheden of particulieren, hebben vooral baat bij informatie over feitelijke vindplaatsen (en gegevens over «non-vondsten») en daarop gebaseerde archeologisch relevante verwachtingen. Dat geldt evenzeer voor de provincie- en gemeentebesturen. Ik acht het denkbaar dat voor het raadplegen van die «laag», zeker op enige termijn, een retributie zal worden geheven. Het wetsvoorstel bevat daartoe een juridische grondslag. Het benutten van de aldus verkregen gegevens vindt immers plaats in een bedrijfsmatige setting, de informatie heeft economische waarde. De situatie is in dit geval niet anders dan bij raadpleging van, bijvoorbeeld, het Kadaster.

Voor de wetenschap kan in wezen alle informatie relevant zijn. Daarbij gaat het minder om de beschikbaarheid van «voorgesorteerde» gegevens

als wel om het kunnen bereiken van álle gewenste informatie. Voor de wetenschap moet Archis dus vooral compleet en binnen die compleetheid op verschillende wijzen benaderbaar zijn.

Het grote publiek daarentegen zal archeologische gegevens vooral ook willen zien als bron van de geschiedschrijving, als deel van «het verhaal». Voor het grote publiek is Archis minder geschikt. Het is veel aantrekkelijker om gegevens uit allerhande bronnen bijeen te brengen en daarmee de historie te illustreren en in een context te plaatsen; archeologische vondsten vormen daarin een deel van het verhaal. De ROB heeft op basis van die gedachte dan ook publieksgerichte internetpresentaties ontwikkeld, van waaruit men op een gebruikersvriendelijke manier op zoek kan gaan naar verwante informatie (zie archeologienet.nl)

V.2 Beheer van het bodemarchief

Dit wetsvoorstel kent de nodige instrumenten die tot gevolg zullen hebben dat bij planvorming beter gelet wordt op de archeologische waarden. Het ultieme doel is om deze plannen zo vorm te geven, dat zo veel mogelijk van die waarden in de bodem behouden kunnen blijven. Daarmee is nog niet het hele verhaal verteld. Ook het actieve beheer van het bodemarchief vergt aandacht. Het zou jammer zijn als gemeenten met allerlei planaanpassingen ervoor zorgen dat archeologisch relicten worden ontzien, terwijl vervolgens door degradatieprocessen, onoordeelkundig gebruik van de grond of slecht beheer deze relicten alsnog ongezien verdwijnen. Dat deze zorg grond heeft blijkt onder meer uit de Archeologiebalans 2002 van de ROB, die door mijn voorganger bij brief van 13 januari 2003 aan de Tweede Kamer is gezonden. Ik wil de komende tijd nader inzicht krijgen in de aard van de problematiek, de effectiviteit van mogelijke instandhoudingsmaatregelen en de daaraan verbonden kosten. Op basis van een kosten/baten analyse zal ik dan besluiten hoe hier verder mee om te gaan. Ik heb de ROB gevraagd hiernaar onderzoek te doen. Zodra dit is afgerond zal ik u daarover berichten.

V.3 Depots

Belang en functies

Archeologische vondsten moeten, eenmaal opgegraven, worden bewaard. Bewaren vergt een aantal condities. Immers, de vondsten dienen zodanig bewaard te worden, dat ze duurzaam voorwerp kunnen zijn van wetenschappelijk onderzoek. Van oudsher gebeurt dat in depots. Werd die functie tot aan de laatste wereldoorlog eigenlijk in hoofdzaak vervuld door het Rijksmuseum voor Oudheden te Leiden en, bescheiden, door enkele faculteiten, nadien voegde zich daar de ROB bij. Vervolgens voegden zich de vergunninghoudende gemeenten in dit gezelschap en, nog weer later, de provincies. Aan gemeenten werd, als zij een opgravingsvergunning aanvroegen, standaard de voorwaarde gesteld om over een depot te beschikken. Overigens: dat bewaren van vondsten geschiedt al sinds lang ook op andere wijze, zoals in lokale en regionale musea. In de meeste gevallen gebeurt dat op kleine schaal en is de collectie gerelateerd aan de plaatselijke geschiedenis.

Het woord «depot» ziet in het bijzonder op het conserveren en bewaren. Uit onderzoek is gebleken dat ten aanzien van een aantal primaire bewaarfuncties van depots, nog belangrijke verbeteringen te realiseren zijn. Bijvoorbeeld het verbeteren van de beschikbaarheid van opgravingsdocumentatie, het verbeteren van bewaarcondities en het verbeteren van de digitale opslag en daarmee de digitale beschikbaarheid van gegevens. Waar het rijk in eerste instantie oog voor moet hebben is of er straks, na invoering van het verdrag van Malta, voldoende en kwalitatief goede

opslagcapaciteit bij provincies en gemeenten aanwezig is. Immers, door de invoering van Malta is te verwachten dat er meer zal worden opgegraven dan nu het geval is, en derhalve een groter areaal aan vondstmateriaal beschikbaar zal komen. Dat dient te worden gedeponeerd op een zo verantwoord mogelijke manier en goed ontsloten. Om te bezien op welke wijze die primaire bewaarfuncties verbeterd kunnen worden zal ik in nader overleg treden met IPO, VNG, het Convent van Gemeentelijke Archeologen en het beraad van provinciaal archeologen.

Provinciale en gemeentelijke depots

Krachtens het wetsvoorstel zullen primair de provincies verantwoordelijk worden voor de instandhouding van depots. Immers, wil de bewaar- en ontsluitingsfunctie jegens de wetenschappelijk onderzoeker, de amateur-archeoloog of het publiek ook inhoudelijk goed tot zijn recht komen, dan mag er geen sprake zijn van een al te grote versnippering. Een goed functionerend depot vraagt een zekere schaal, zowel qua menskracht als qua fysieke omstandigheden.

Het kan natuurlijk voorkomen, dat gemeenten een eigen depot willen (blijven) aanhouden en dat de voorhanden collectie zulks ook rechtvaardigt. Ik heb gemerkt dat met name in de kring van gemeenten, die een eigen archeologische dienst hebben – meestal de historische steden – de wens leeft hun eigen depot te willen blijven beheren. Ik vind het belangrijk dat er ook voldoende ruimte blijft voor een dergelijke keuze. Ter wille van het behoud van kwaliteit en de daarvoor benodigde schaal laat het wetsvoorstel evenwel de provinciebesturen bepalen, welke gemeenten voor het houden en onderhouden van een eigen depot in aanmerking komen. Een besluit om een bestaand gemeentelijk depot niet aan te wijzen als onderdeel van de totale provinciale depotcapaciteit kan mijns inziens echter alleen worden genomen als daartoe zwaarwegende redenen zijn. Vanzelfsprekend kunnen provincies ook een depot delen, zoals de drie noordelijke provincies dat nu al doen in het Groningse Nuis.

Op de provinciaal georganiseerde structuur van de depots maakt het wetsvoorstel welbewust twee uitzonderingen.

De eerste betreft de scheepsarcheologie. Deze vorm van archeologie bedrijven is zó specifiek, dat zij een centrale voorziening vergt. Ik ben voornemens het NISA aan te wijzen als depot voor de scheepsarcheologie, een rol, die dat instituut ook nu al vervult.

De tweede betreft vondsten met een bijzondere waarde, door hun uniciteit, gaafheid of anderszins. Het wetsvoorstel laat de bewindspersoon voor cultuur de mogelijkheid, dergelijke vondsten toe te voegen aan de nationale collectie, zoals die wordt bewaard in het Rijksmuseum voor Oudheden te Leiden. In specifieke gevallen mogelijk ook een ander museum. Over de museale waarde van de betreffende vondst zal bij een voornemen daartoe wel eerst advies worden ingewonnen bij de Raad voor Cultuur.

Kosten

Aan het zorgvuldig beheer van archeologische vondsten en het zo veel als mogelijk toegankelijk maken en houden zijn kosten verbonden. Bij het doen van een toevoeging aan het Provinciefonds wordt daarmee rekening gehouden. Ik overweeg niet om ook richting de gemeenten, die de provincies zullen aanwijzen als houder van een eigen depot, van rijkswege in een tegemoetkoming van de daarmee gemoeide kosten te voorzien. De totstandkoming van dergelijke gemeentelijke depots is immers een gevolg van een vrije, bestuurlijke keuze van een gemeente. Het staat de betrokken overheden vanzelfsprekend vrij om daar onderling weer wel een (financiële) regeling voor te treffen.

V.4 De regeling van het eigendom

Het wettelijk regelen van de plaats, waar vondsten zullen worden bewaard, is niet alleen van strikt cultuurhistorisch belang. Het wetsvoorstel regelt immers ook de eigendom van vondsten, zo goed als die materie nu ook geregeld is in de Monumentenwet 1988. Wijziging van de huidige regeling van de eigendomstoeval is nodig, omdat onder de Monumentenwet 1988 een bijzondere positie is toegekend aan degene, die de opgraving had gedaan dan wel onder wiens verantwoordelijkheid de opgraving was uitgevoerd. Onder de nu geldende wet zal dat vrijwel steeds een overheid betreffen – soms een wetenschappelijke instelling – maar in de nieuwe situatie zullen ook private organisaties opgravingen mogen gaan verrichten. Het huidige regime, waarbij de eigendom van vondsten gekoppeld is aan de vraag, wie de opgravende partij is, kan dus niet gehandhaafd blijven. Hoofdregeel van het nieuwe stelsel is, dat de eigendom van bodemvondsten toevalt aan de provincie, binnen welker gebied de vondst is aangetroffen. Deze is dan ook gehouden om de vondst naar behoren te bewaren. Om in lijn hiermee liggende redenen worden scheepsarcheologische vondsten eigendom van de Staat; uitzonderingen daargelaten zal het beheer daarvan immers worden opgedragen aan het NISA. En evenzeer kan een vondst eigendom worden van de gemeente, waar zij is gedaan, te weten in de gevallen dat die gemeente door de provincie is aangewezen als houder van een depot. De hoofdregeel zou dan ook geformuleerd kunnen worden als: eigendom volgt bewaarplaats.

Een bijzondere regeling van de eigendom is nodig, omdat het gaat om ons nationale erfgoed, dat beschouwd kan worden als gemeenschappelijk bezit. Archeologisch erfgoed behoort, als onderdeel van onze gezamenlijke geschiedenis, behoudens bijzondere omstandigheden eigendom te blijven van een overheid. Het gaat om voorwerpen van algemeen belang. Het is tegen die achtergrond uiteraard niet de bedoeling dat dit soort voorwerpen in het maatschappelijk verkeer terecht komen. Bij archeologische vondsten gaat het niet om een mogelijke financiële waarde, maar om hun betekenis voor de cultuur. Die betekenis is echter niet op geld te waarderen. Het ingevolge de wet toewijzen van de eigendom aan een overheid bewerkstelligt, dat vondsten altijd gemeenschappelijk bezit en daarmee uit de markt zullen blijven. Het maakt daarbij overigens niet uit, aan welke overheid toewijzing plaats vindt. Daarom is er ook geen verrekening nodig als vondsten nu eens in een provinciaal, en in andere gevallen in een gemeentelijk depot zullen worden bewaard, of in het geval een vondst zal worden toegewezen aan het RMO.

V.5 De wetenschap

Wetenschappelijke follow-up na bodemverstoring

De aan Archis te leveren informatie zal openbaar toegankelijk zijn. Dat is niet alleen praktisch – het gaat toch vooral om door archeologen aan te leveren, en vervolgens weer door archeologen, planologen en anderen te gebruiken informatie – maar ook anderszins verdedigbaar. Het gaat immers bij de aan te leveren informatie vooral om feitelijke, beschrijvende gegevens (welk type onderzoek is met welk oogmerk verricht? wat was het resultaat?) en niet om enigerlei vorm van wetenschappelijke synthese. De resultaten van archeologisch-wetenschappelijk onderzoek kunnen vanzelfsprekend wel auteursrechtelijk beschermd zijn, maar dat laat onverlet dat die onderzoeksresultaten natuurlijk wel weer in feitelijke zin in het systeem worden vermeld, met verwijzing naar de onderzoeker, de vindplaats van het onderzoek, en dergelijke.

De laatste jaren is er veel werk verzet in het systematiseren en verder ontwikkelen van het wetenschappelijk archeologisch onderzoek. Zou dat achterwege blijven, dan zou slechts een «kerkhof» aan basisrapportages ontstaan, keurig gerangschikt en goed ontsloten, maar zonder wetenschappelijke synthese en daarmee zonder voeding voor onze nationale geschiedschrijving. Onder de titel «De oogst van Malta» is door de onderzoeksschool «Archon» een breed onderzoeksprogramma gepresenteerd. In die onderzoeksschool is de gehele Nederlandse archeologische wetenschappelijke wereld verenigd, hetgeen een goed vooruitzicht biedt op zowel draagvlak als continuïteit. Het programma kon financieel worden mogelijk gemaakt door bijdragen vanuit dit ministerie zowel als het NWO. Dit programma komt bovenop het al gestarte NWO-stimuleringsprogramma «Bodemarchief in behoud en ontwikkeling». Ik beschouw de uitvoering van beide programma's als een goede aanzet voor een structurele wetenschappelijke «kop» op Malta.

Fundamenteel onderzoek

Marktwerking mag er niet toe leiden dat fundamenteel wetenschappelijk onderzoek in de verdrukking zou komen. In dit wetsvoorstel wordt aan de bijzondere positie van wetenschappelijke instellingen recht gedaan. De betreffende bepalingen liggen in het verlengde van artikel 5, onderdeel ii, onder b, van het verdrag, dat spreekt over «passend» wetenschappelijk onderzoek. Een (beperkte) voorrangsregeling voor universitaire vakgroepen is nodig voor de situatie waarin een vindplaats van zeer grote betekenis is voor het opleidings- en onderzoeksprogramma van een universitaire vakgroep. In dat soort gevallen kan, onder strikte voorwaarden, «de markt» worden gepasseerd. Het gaat daarbij om zeer specialistische onderzoeken die soms een traditie van tientallen jaren hebben. Het zou een vorm van wetenschappelijke kapitaalvernietiging zijn om in bepaalde, unieke situaties geen voorrang te verlenen aan de desbetreffende specialisten. Ik ga er vanuit dat de beroepsgroep van archeologische «uitvoerders» en de betrokken universitaire vakgroepen in de praktijk in goed overleg tot een verdeling van werk kunnen komen, die recht doet aan zowel de eisen van de markt als van de wetenschap. Niettemin dient er naar mijn overtuiging ook een juridisch instrument te zijn om, in uiterste instantie, een besluit in het voordeel van een wetenschappelijke instelling te kunnen nemen. Dat van dat instrument slechts in zeer beperkte mate gebruik zal worden (en kunnen worden) gemaakt blijkt uit de daaraan verbonden wettelijk restricties.

V.6 Amateur-archeologie

Niet vergeten mag worden, dat sinds jaar en dag er in de Nederlandse archeologie een belangrijke plaats is ingeruimd voor amateurs. Het wetsvoorstel bevat elementen die (sommige) amateur-archeologen als bedreigend zien. Van de kant van de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA) is de vrees geuit dat de introductie van de marktwerking het onbedoelde en ongewenste effect zal kunnen hebben, dat er steeds minder ruimte komt voor de deelname van amateur-archeologen aan met name opgravingen.

Het voorliggende wetsvoorstel brengt strikt genomen geen verandering in de rol van amateur-archeologen ten opzichte van archeologische werkzaamheden. Zo mogen amateurs/vrijwilligers (blijven) assisteren bij opgravingen, mits onder begeleiding van een daartoe gekwalificeerde persoon of instantie. Ik hoop daarmee de zorg van een aantal gemeenten, dat de inzet van vrijwilligers onder dit wettelijke regime beperkter zou zijn dan in het verleden, te hebben weggenomen. Dit neemt niet weg dat ik de hier bedoelde zorg wel begrijp. Het is immers de bedoeling, situaties te vermijden waarbij opgravingen met te weinig

tijd en geld moeten worden uitgevoerd. Van oudsher komen amateurs juist bij dit type noodonderzoek in beeld. Met vaak beperkte middelen hebben zij zeer veel archeologische informatie veilig weten te stellen, die anders verloren was gegaan. Ik verwacht echter niet dat de noodzakelijke professionalisering van het archeologisch onderzoek ten koste zal gaan van de mogelijkheid voor amateur-archeologen om deel te nemen aan opgravingen. Natuurlijk zal de hulp van amateur-archeologen niet altijd goed in te passen zijn in een bedrijfsmatige opgraving. Daar staat echter tegenover dat, als gevolg van de implementatie van het verdrag en de daaruit voortvloeiende, stelselmatige vergroting van de kennis over de aanwezigheid van archeologische waarden, het volume van het archeologisch onderzoek zal toenemen. Ook daardoor zal het aantal mogelijkheden om een bijdrage te leveren weer toenemen.

Ook op ander vlak biedt het wetsvoorstel voor amateurs kansen. Doordat de bevoegdheid voor het vaststellen van bestemmingsplannen, het verlenen van vrijstellingen daarvan en het verlenen van een bouw- of aanlegvergunning bij de gemeente ligt, is het voor de amateurs relatief eenvoudig om op lokaal niveau de belangen van de archeologische monumentenzorg te behartigen. Voorts zullen bedrijven die zich toeleggen op het prospectief archeologisch onderzoek er in veel gevallen goed aan doen te rade te gaan bij lokaal opererende amateur-archeologen. Veel waardevolle informatie over aanwezige archeologische waarden is immers juist bij hen voorhanden.

V.7 Toezicht in de archeologische monumentenzorg

De ratio voor een nieuw toezichtorgaan

De invoering van Malta in Nederland zal, als aangegeven, gepaard gaan met een liberalisering van het archeologisch bestel, met name het openstellen van de archeologiemarkt voor private partijen. Daarbij past een volwaardig systeem van kwaliteitszorg. Uitgangspunt is dat het archeologische veld zelf verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van het archeologische werk in Nederland. In het vorige hoofdstuk heb ik uiteengezet hoe, op basis van zelfregulering, besloten is tot ontwikkeling van normeringen van bedrijven. Het blijvend voldoen aan de eisen van zo'n norm vergt een (privaatrechtelijke) vorm van bewaking. Daarnaast moet er namens de minister, die politiek verantwoordelijk is voor het archeologisch bestel en daarbinnen voor het verlenen van opgravingsvergunningen, toezicht worden uitgeoefend.

De ROB

Vanaf zijn oprichting tot heden heeft de ROB zich ontwikkeld van de (met zijn oprichting beoogde rol van) enige, althans centrale, opgravingsinstantie in Nederland tot feitelijk uitvoerder van de Monumentenwet 1988, voor zover althans betrekking hebbend op de archeologie. Van een kleine, uitvoerende dienst is hij de spil geworden van de archeologische monumentenzorg in Nederland. De ROB bereidt het beleid voor met betrekking tot de aanwijzing van beschermde archeologische monumenten en voert dat beleid ook uit. Hij houdt toezicht op het beheer van beschermde monumenten en neemt, in mandaat, besluiten over vergunningen met betrekking tot werken op die monumenten. De dienst is vervolgens «aanjager» van ander, archeologievriendelijk, beleid, en heeft een belangrijke rol vervuld bij het realiseren van de archeologische functie binnen het domein van de provinciale besturen. Hij neemt, eveneens in mandaat, desgevraagd besluiten over aanvragen van gemeenten tot het verkrijgen van een opgravingsvergunning en heeft voor het beoordelen van die aanvragen criteria ontwikkeld. De ROB is ook betrokken bij alle archeologische onderzoeken in Nederland waarbij sprake is van een nationaal belang. Daarnaast rekent de ROB het tot zijn taak om te rapporteren

over de stand van zaken in archeologisch Nederland. Om de effecten van het beleid voor de archeologische monumentenzorg te meten is een wetenschappelijk onderbouwd instrumentarium nodig. Op basis van zo'n effectbepaling wordt het dan mogelijk om beleid concreet te evalueren en bij te stellen. Vorig jaar is met dit doel de Archeologiebalans 2002 verschenen. In 2006 zal de ROB opnieuw een archeologiebalans presenteren.

De Rijksinspectie voor de Archeologie

Ik heb er voor gekozen om de toezichtfunctie onder te brengen in een aparte inspectiedienst als onderdeel van het Ministerie van OCenW. In de loop van 2001 is de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA) tot stand gebracht. Bij de keuze voor dat moment was van belang, dat het in die periode in gang gezette «Interim-beleid» ging leiden tot een ruimere toegang voor het bedrijfsleven tot de archeologische markt dan in de tijd daarvóór. De Monumentenwet 1988 maakt(e) de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren bij ministerieel besluit mogelijk.

De RIA heeft als primaire taak het toezien op de naleving van de (huidige en op basis van het voorliggende voorstel gewijzigde) Monumentenwet 1988. Concreet gaat het daarbij om:

- het er op toezien dat uitvoering van archeologische werkzaamheden gebeurt door partijen die daartoe bekwaam en staat zijn;
- het zo nodig reageren op signalen met betrekking tot de uitvoering van archeologische werkzaamheden;
- het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering (m.a.w. het vaststellen of handelingen en producten voldoen aan gestelde normen);
- het inspecteren van wettelijk beschermde monumenten;
- het rapporteren en adviseren aan de Minister over de werking van het archeologisch bestel in relatie tot de kwaliteitszorg en geconstateerde tekortkomingen in de wijze van uitvoering.

De uitvoerders moeten uiteraard de aanwijzingen van de inspectie opvolgen, maar als ingrijpen met bestuursrechtelijke middelen nodig is gebeurt dat door de Minister, op advies van de inspectie. De Inspectie kan geconstateerde strafbare feiten ook aankaarten bij het Openbaar Ministerie.

Kwaliteitsbewaking aan de private kant intussen, vindt plaats doordat iedere instelling die of bedrijf dat uitvoerend werk verricht in het kader van de archeologische monumentenzorg zich voor de verschillende soorten werk (advies, vooronderzoek, opgraven, uitvoeren van fysieke beschermingsmaatregelen etc.) kan laten erkennen.

Het onder mijn voorgangers in gang gezette traject van het samenbrengen van de verschillende erfgoedinspecties in één erfgoedinspectie zet ik voort.

VI Implementatie van het verdrag elders in Europa

VI.1 Inleiding

Het verdrag is door vrijwel alle Europese landen ondertekend en inmiddels door 27 staten geratificeerd. Van de landen in noordwest Europa hebben Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk het verdrag geratificeerd. In Scandinavië voldeed de monumentenwetgeving over het algemeen al ruimschoots aan de eisen die het verdrag stelt. Recent, op 23 juli 2003, is het verdrag nu ook in Duitsland in werking getreden.

Duitsland

De situatie in Duitsland verschilt per bondsland. Inmiddels is in de meeste (maar niet in alle) Länder een «Verursacherprinzip» ingevoerd. De situatie is per Land in afzonderlijke Denkmalschutzgesetze geregeld. De procedures zijn gekoppeld aan de ruimtelijke besluitvorming. Regelingen zijn zowel in het Baugesetzbuch, als in de 16 Denkmalschutzgesetze opgenomen. Een centrale rol speelt het Flächennutzungsplan, vergelijkbaar met het bestemmingsplan. Daarop zijn gebaseerd het Bebauungsplan en het Vorhaben- und Erschließungsplan. In deelstaten waar het Verursacherprinzip geldt, dient een ontwikkelaar op basis van het bestemmingsplan en het bouwplan een vergunning te vragen. Voor die delen van het plan waar een «begründeter Verdacht» bestaat inzake het voorkomen van archeologische waarden, dient de vergunningverlenende instantie een besluit te nemen op basis van een advies van de Denkmalfachbehörde, de (met de ROB vergelijkbare) dienst voor archeologische monumentenzorg van het betreffende Land. In principe komt het advies dus van de hogere overheid, maar er zijn uitzonderingen. De procedures lopen via het Bauamt van de Kreis. In het grootste deel van Duitsland is de vergunningverlenende instantie dus het middenbestuur, dat tevens fungeert als Untere Denkmalschutzbehörde. In enkele Länder (onder meer in Beieren) is het de gemeente, niet de Kreis, die het besluit neemt.

Alles hangt dus af van het antwoord op de vraag of in het Flächennutzungsplan een archeologische waarde staat aangegeven. Om deze reden wordt bij het opstellen van bestemmingsplannen steeds archeologisch vooronderzoek uitgevoerd en worden archeologische waarden in het plan aangegeven. Is dat niet voldoende en moet een aanvullende archeologische inventarisatie worden uitgevoerd, omdat men meent te weinig te weten van het gebied in kwestie, dan kan het Land dat niet eisen. Het moet het verdergaande vooronderzoek met eigen middelen verrichten. De kosten van verder onderzoek bij concrete plannen in gebieden waar archeologische waarden worden vermoed, kunnen op grond van het veroorzakersprincipe op de initiatiefnemer worden verhaald.

Behalve het Flächennutzungsplan kent Duitsland ook het milieu-effectrapport («mer»; Umweltverträglichkeitsprüfung) voor een groot aantal plannen. Bij de uitvoering van m.e.r.-plichtige, grote infrastructuurele werken (wegen, spoorlijnen, gasleidingen e.d.) wordt het veroorzakersprincipe overal direct toegepast en worden afspraken gemaakt over de uitvoering tussen de instantie die het plan wil uitvoeren en de archeologische dienst van het betreffende Land. Het werk wordt deels uitbesteed aan opgravingsfirma's.

Het stelsel is niet sluitend, met name doordat allerlei agrarische activiteiten (diepploegen, aanleg van kuilen e.d.) niet vergunningplichtig zijn. Dit wordt algemeen als nadelig ervaren. De archeologische dienst van het Land moet het noodonderzoek als gevolg daarvan, met eigen middelen uitvoeren.

De uitvoering van archeologische werkzaamheden is deels in overheids handen, deels geliberaliseerd. Waar bedrijven worden toegelaten, gebeurt dit op basis van een vergunningstelsel.

Engeland

In het Verenigd Koninkrijk is het verdrag van Malta in maart 2001 van kracht geworden. Engeland, Wales en Noord-Ierland hebben vergelijkbare regelingen. Schotland wijkt op vele punten af. Regelingen voor archeologische monumentenzorg zijn ingebed in het proces van ruimtelijke ordening en gebaseerd op de Planning Policy Guidance no.16 van het Department of the Environment. Daarin is een algemene zorgplicht geformuleerd voor de betrokken overheden (het woord «plicht» is niet helemaal juist, want het gaat om een «guidance», die echter in de praktijk moeilijk kan

worden genegeerd). De uitwerking van de Planning Policy Guidance kan op countyniveau verschillen.

Het Engelse systeem werkt, evenals in Duitsland, in principe via het middenbestuur. Op county-niveau worden «structure plans» opgesteld, die kaderstellend zijn. Daaronder komen gedetailleerde uitwerkingen in «local plans» en «unitary development plans», waarin beleid moet zijn verwoord voor de bescherming en het behoud van archeologisch waardevolle gebieden. Eenieder die wat wil met betrekking tot het gebruik van de bodem, heeft daarvoor een vergunning (planning permission) nodig. Ongeacht de soort vergunning (building permission, mineral extraction permission, etc) is het de county council die bepaalt welke voorwaarden daarbij worden gehanteerd. Bij de beoordeling van een aanvraag gaat het er om, of er archeologische waarden in het geding kunnen zijn. Daarbij is vastgelegd, dat er altijd een afweging moet zijn van de archeologische belangen met andere belangen, soms met een «presumption in favour» ten behoeve van het archeologisch erfgoed.

Het voorgaande betekent dat in alle gevallen uitgegaan wordt van de mogelijkheid dat archeologische waarden in het geding kunnen zijn. Een vakdeskundige beoordeelt of daarvan sprake is en op basis van zijn advies stelt de county council nadere voorwaarden. Dit advies wordt tegenwoordig overal gemaakt door de county archaeologist (vergelijkbaar met de provinciaal archeoloog). Ook bij grote m.e.r.-plichtige projecten zijn het de counties die besluiten, dus niet op landelijk niveau. Het Engelse equivalent van de ROB (English Heritage) speelt wel een rol als «kenniscentrum», maar projecten als de rail-tunnel link, die door meerdere counties lopen, worden niet door één archeologische instantie beoordeeld en ook de beslissing inzake de archeologie wordt door iedere county council apart genomen voor het eigen grondgebied.

Er is geen beperkende regeling voor de situatie of omvang van een project, dus ook de bouw van het schuurtje in de achtertuin kan aan nadere voorwaarden worden onderworpen. De initiatiefnemer moet alle kosten betalen, van bureau- en veldonderzoek tot opgraving en publicatie. Daartoe strekkende besluiten door de county council worden regelmatig aangevochten, waarbij initiatiefnemers gebruik maken van archeologische consultants, die in «public inquiries» het advies van de county archaeologists nuanceren, bijvoorbeeld door de discussie over «national importance», dan wel door in een volgend stadium op het programma van eisen af te dingen.

Het Engelse systeem vertoont lacunes omdat met name agrarische werkzaamheden met een bijzonder karakter (diepploegen, aanleg van kuilen, etc.) niet vergunningplichtig zijn. In tegenstelling tot Duitsland is het systeem ook niet dekkend waar het gaat om de aanleg van nutsvoorzieningen. Zogeheten statutory authorities, zoals een gas board of een electricity board, hebben een wettelijke status die het mogelijk maakt grootschalige werken uit te voeren zonder archeologisch onderzoek. Daar komt overigens in de praktijk wel verbetering in, maar juridisch is er een «gat».

Opvallend is het ontbreken van een centraal geregelde informatieplicht, hetgeen het voeren van beleid op nationaal niveau bemoeilijkt. Elke county, en soms zelfs delen daarvan (meerdere gemeenten) hebben een eigen Sites and Monuments Record (SMR), die kwalitatief grote onderlinge verschillen vertonen.

In Groot Brittannië bestaat een krachtige beroepsvereniging die normen en standaarden heeft opgesteld en een register beheert. Dit systeem, gebaseerd op vrijwilligheid, is ontstaan als reactie op de volledige liberalisering van de archeologische monumentenzorg in de 80'er jaren.

Zweden

Zweden heeft het verdrag van Malta in oktober 1995 geratificeerd en heeft, in tegenstelling tot Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, uitsluitend

regelgeving op nationaal niveau. Ratificatie was overigens weinig problematisch, omdat de Zweedse wetgeving in diverse opzichten al veel verder ging dan het verdrag vereist. Archeologische monumentenzorg is in Zweden al heel oud; de eerste Monumentenwet dateert van 1666. In 1667 werd een landelijk instituut opgericht in Uppsala, dat wordt beschouwd als voorloper van het Riksantikvarieämbetet (RAA). Zweden kent een algemene zorgplicht voor archeologisch erfgoed.

Het Zweedse systeem werkt via het middenbestuur, de Länsstyrelsen (vergelijkbaar met een provincie of county). De procedure is min of meer vergelijkbaar met die in Engeland, in die zin dat alle bodemverstorende plannen in principe vergunningplichtig zijn. Daarvoor moet men in eerste instantie bij de gemeente terecht, maar de vergunning wordt niet door die gemeente afgegeven, maar door de Länsstyrelsen. Daar worden alle aspecten bekeken, waaronder ook de archeologische. Die procedure geldt ook voor de grote landelijke projecten en de m.e.r.-plichtige plannen. Elke Länsstyrelsen afzonderlijk neemt dus een besluit voor het eigen territorium. Dat besluit kan, indien noodzakelijk, op nationaal niveau worden geschorst of vernietigd. De Länsstyrelsen beschikken over eigen archeologen, die adviseren over de eventueel in het geding zijnde belangen, waarop door het bestuur een besluit wordt genomen. Er is een informatieplicht, waarbij het Riksantikvarieämbetet (RAA), de nationale dienst die verantwoordelijk is voor de archeologische monumentenzorg, op de hoogte gesteld moet worden van het besluit. De archeologie is in Zweden weliswaar ingebed in de besluitvormingsprocessen van de ruimtelijke ordening, maar er zijn geen aparte instrumenten voor ontwikkeld. Archeologische waarden zijn niet aangegeven in structuur- en/of bestemmingsplannen. Wel beschikt elke Länsstyrelsen over een eigen archeologische kaart, gebaseerd op een register van alle vondsten en vindplaatsen. Doordat deze archieven al meer dan 150 jaar nauwkeurig worden bijgehouden, zijn ze zeer informatief. Door de landelijke informatieplicht, die niet alleen geldt voor de besluiten van overheden maar ook voor de archeologie zelf, is het nationale register bij de RAA in Stockholm in feite de optelsom van alle regionale registers. Informatieuitwisseling geschiedt zowel top down als bottom up.

Bij het besluit over een vergunning is de omvang van het plan niet van belang, dus ook de bouw van het schuurtje in de tuin kan om archeologische redenen aan speciale eisen worden gebonden en dat gebeurt in de praktijk ook regelmatig. De initiatiefnemer van een plan is gehouden om alle kosten te betalen, van vooronderzoek tot en met publicatie. In Zweden bestaat wel een regeling waarbij een particulier, die door zo'n verplichting wordt «getroffen», een beroep kan doen op financiering van, bijvoorbeeld, een opgraving.

Ook het Zweedse systeem is niet volledig «dekkend». Net als overal elders zijn er lacunes en is met name destructief agrarisch gebruik niet vergunningplichtig. Een tweede lacune vormen de historische boerenerven. Alle oude boerenerven zijn autonoom. Dat betekent dat boeren die hun bedrijf uitoefenen vanaf een locatie uit de 19de eeuw en ouder (en dat zijn er zeer vele en die locaties zijn archeologisch het meest interessant), voor nieuw-, aan- of verbouw of andere activiteiten geen vergunning behoeven. Er is tot op heden slechts één Länsstyrelsen waar men daar een einde aan heeft gemaakt.

Momenteel loopt in Zweden een discussie of de uitvoering van archeologische werkzaamheden niet moet worden geliberaliseerd, zodat ook private ondernemingen een rol kunnen spelen. Een commissie van het Zweedse parlement heeft o.m. aanbevolen om de opgravingsafdeling af te splitsen van het Riksantikvarieämbetet, en om een eerder standpunt te herzien waarbij opgravingen niet onder de mededingswetgeving vielen.

Frankrijk

Archeologisch werk is volgens de Franse visie wetenschappelijk onderzoek en het wordt conform artikel 2 van de in december 2000 aangenomen nieuwe wet «als een verantwoordelijkheid van de staat gezien om de vereisten voor onderzoek en beheer af te stemmen op die van economische en sociale ontwikkeling». In de wet is daarom gekozen voor een systeem waarbij veroorzakers aan de staat betalen volgens een in de wet vastgelegde formule (gebaseerd op de omvang van een vindplaats), in feite dus een archeologiebelasting. Ook de uitvoering is van staatswege geregeld, middels een centrale organisatie (établissement public national à caractère administratif), die archeologisch werk (vooronderzoek, opgravingen) verricht in heel Frankrijk. Een situatie met voordelen (centrale sturing, meer mogelijkheden tot ontwikkeling van methoden en technieken) en nadelen (bureaucratie, hoge kosten).

De laatste ontwikkelingen in Frankrijk wijzen overigens op een belangrijke verandering in het denken omtrent de uitvoering van het archeologisch werk. Zo werd nog niet zo lang geleden het staatsbudget voor archeologisch werk gekort met 25%. Bovendien werkt de regering inmiddels aan een wetswijziging waarmee zal worden voorgesteld marktwerking te introduceren. Hiermee stapt Frankrijk dus af van de belangrijke uitzonderingspositie die het bekleedde ten aanzien van implementatie van het verdrag.

VII Verantwoording van enkele gemaakte keuzes

VII.1 Wijze van aansluiting bij het verdrag

Implementatie van «Malta» betekent, dat de in algemene zin geformuleerde verdragsbepalingen moeten worden omgezet naar teksten, die passen binnen de geldende Nederlandse regelgeving en aansluiten bij de vormgeving van het ruimtelijk proces en de uitvoering daarvan. Het voorliggend wetsvoorstel vormt daarvan de neerslag. Niet alle verdragsbepalingen hebben in dit voorstel hun vertaling gekregen. Dat hoeft ook niet. De verdragsbepaling, bij voorbeeld, die er toe strekt archeologie een bredere bekendheid te geven, is vooral op de praktijk gericht en zal kunnen leiden tot een stimuleringsprogramma, gericht op de wetenschap, op het onderwijs en op het bredere publiek. Dat gaat om activiteiten waar geen wettelijke bepaling voor nodig is.

Voor Nederland zijn de artikelen 5 en 6 de belangrijkste artikelen van het verdrag.

Artikel 5 heeft een rechtstreekse vertaling gekregen door aan te sluiten bij de wettelijke figuur van het bestemmingsplan. Op deze wijze kan naar mijn idee goed inhoud worden gegeven aan de door het verdrag beoogde afstemming en overeenstemming tussen de onderscheidende behoeften van de archeologie en de ruimtelijke ordening. Ook maakt het mogelijk dat archeologen zo bij het planningsbeleid worden betrokken, dat er overleg plaats vindt tussen archeologen, stedenbouwkundigen en planologen en dat, voor zover noodzakelijk, ontwikkelingsplannen zo nodig ten gunste van het behoud van het bodemarchief, aangepast worden. Aanvullend hierop is voor provincies de mogelijkheid geschapen archeologische attentiegebieden aan te wijzen. Het rechtsgevolg van dergelijke besluiten is dat gemeenten – binnen een door de provincie te stellen termijn – hun in dat gebied gelegen bestemmingsplannen «archeologievriendelijk» dienen te maken.

Artikel 5 heeft ook een vertaling gekregen door aan te sluiten bij de m.e.r.-procedure. Op deze wijze wordt in het bijzonder invulling gegeven aan het derde lid van artikel 5 dat bepaalt te waarborgen dat milieu-effect-rapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context.

Artikel 6 bevat de bepalingen omtrent de financiering van archeologisch (voor)onderzoek. Dit artikel heeft, overeenkomstig de tekst in het explanatory report over wie verantwoordelijk dient te zijn voor de financiering, zijn vertaling gekregen door initiatiefnemers in het kader van de m.e.r., de verantwoordelijken voor bestemmingplannen alsmede aanvragers van bouw-, aanleg- en ontgrondingsvergunningen te verplichten de kosten voor hun rekening te nemen van in ieder geval archeologisch vooronderzoek en, soms niet te vermijden, opgravingen. Op deze wijze zullen, overeenkomstig het gevraagde in artikel 5, de materiële middelen voor archeologisch onderzoek toenemen en zullen bij grote particuliere of openbare ontwikkelingsprojecten inderdaad de kosten kunnen worden gedekt van noodzakelijke archeologische verrichtingen door gelden afkomstig uit de overheids- of privé-sector.

Als het om grote projecten gaat vraagt dit artikel ook om een post op te nemen op dezelfde wijze als voor onderzoek naar de effecten, noodzakelijk uit zorg voor het milieu en de ruimtelijke ordening. Deze bepaling krijgt vorm door initiatiefnemers in het kader van de m.e.r. te verplichten tot het laten verrichten en dus ook het laten betalen van archeologisch vooronderzoek. Daar worden immers, door het laten opstellen van een milieueffectrapport ook de mogelijke gevolgen voor het milieu en de ruimtelijke ontwikkeling geïnventariseerd.

VII.2 Zo veel mogelijk geïntegreerd

In het voorliggend wetsvoorstel is er voor gekozen zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande regelgeving. Dit om extra wet- en regelgeving te vermijden en dus zo de invoering te vergemakkelijken en uiteraard om zo veel mogelijk extra kosten te vermijden. Zo kon voor het «kortsluiten» van het archeologisch belang bij grote projecten goed worden aangehaakt bij het Besluit milieu-effectrapportage. In de Wet milieubeheer ligt immers al vast, dat bij zo'n besluit alle relevante gevolgen op milieugebied in kaart zullen worden gebracht, ook die inzake cultuurhistorische waarden.

Als het gaat om de kleinere bodemingrepen biedt de rechtsfiguur van het bestemmingsplannen goede mogelijkheden het archeologisch belang tot zijn recht te laten komen. In de eerste plaats bij het voorbereiden en opstellen van zo'n plan en in de tweede plaats bij de vergunningprocedure zoals die er nu is voor bouw- en aanlegactiviteiten. Het wetsvoorstel vraagt niet meer dan een (extra) archeologietoets bij deze vergunningprocedures.

Een onmiddellijk invlechten van het archeologisch belang in de procedure van ontgroning was ook eenvoudig en daarom direct mogelijk. Bij het verlenen van de (bestaande) ontgrondingsvergunning immers vergt de wet een afweging van alle relevante belangen. Het gaat daarbij om een zeer concreet, integraal besluit, als regel een groot terrein omvattend. In een eerdere fase van dit wetsvoorstel was sprake van een door gemeenten af te geven archeologievergunning. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State en in verband met de serieuze dereguleringsambities van dit kabinet is daarvan afgezien.

In dit wetsvoorstel is gestreefd naar zo effectief en efficiënt mogelijke regelgeving. Zo bevat dit wetsvoorstel niet meer het voorstel tot introductie van een archeologievergunning. Daarmee lijkt mij het voorstel, bijvoorbeeld ook in de zin van lasten voor gemeenten, iets «lichter» te worden. Ook de beperking tot het inbrengen van het archeologisch belang in alleen *nieuw op te stellen/aan herziening toe zijnde* bestemmingsplannen en het inbrengen van het archeologisch belang in bestaande bestemmingsplannen *voorzover* gelegen in archeologische attentiegebieden dient die proportionaliteit. Die proportionaliteit heb ik ook

gezocht in de wijze van omgang in dit wetsvoorstel met het veroorzakers-betaalt-principe. Als de kosten van archeologisch vooronderzoek en eventuele maatregelen ter behoud en conservering van vondsten zodanig hoog zouden worden, dat deze in redelijkheid niet te laste van de initiatiefnemer behoren te blijven, dan kan in die kosten een tegemoetkoming van overheidswege worden gegeven. Eerder in deze memorie heb ik dit punt toegelicht.

VII.3 Waarom wetgeving en waarom met name in de Monumentenwet 1988?

Het verdrag heeft geleid tot een voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten. De huidige Monumentenwet 1988 is op het punt van de bescherming van archeologische monumenten tamelijk summier, en in de overige relevante wetgeving is voor preventieve bescherming van archeologische waarden nauwelijks plaats ingeruimd. Wetgeving op zichzelf is ook nodig, omdat het geheel van bouwen en aanleg van werken in Nederland wettelijk gereguleerd is. Het verdrag vraagt invlechten van het archeologisch belang in de regelingen die betrekking hebben op ruimtelijke processen en de uitvoering daarvan. Dat belang behoort te worden meegewogen en dus niet, zoals nu, min of meer vrijblijvend aan de orde te komen. Dat vergt derhalve regulering en wel, in hoofdzaak, op vergelijkbaar niveau als eerder bedoelde regelingen: dat van de formele wet.

De hoofdmoot van de nieuwe regels zal in de Monumentenwet 1988 gestalte krijgen. Dat heeft niet alleen historische redenen. Het houdt er eveneens mee verband, dat daardoor de verantwoordelijkheid voor zowel gebouwde als archeologische monumenten in een zelfde wettelijk regime blijft ondergebracht. Zij legt daarmee ook ondubbelzinnig de verantwoordelijkheid vast voor de bewindspersoon, die cultureel erfgoed als onlosmakelijk deel van de cultuur voor het overige, in zijn portefeuille heeft. Waar mogelijk echter is een verbinding gelegd met andere relevante wetgeving. Dat leidt tot het voorstel om ook wijzigingen aan te brengen in de Woningwet, de Wet milieubeheer, het Besluit Ruimtelijke Ordening en de Ontgrondingenwet. In zijn algemeenheid is gepoogd het wetsvoorstel zodanig te formuleren, dat de daaruit voortvloeiende uitvoeringspraktijk zich naadloos voegt in al bestaande procedures rond planvorming en in concrete besluitvormingstrajecten.

VII.4 Relaties met nieuwe wettelijke stelsels

De fundamentele herziening van de WRO (Kamerstukken II 2002–2003, 28 916, nrs. 1–5) biedt interessante mogelijkheden voor de archeologische monumentenzorg. De nieuwe wet WRO zal worden gevolgd door een invoeringswet. Het onderhavige wetsvoorstel zal in dat kader opnieuw worden gezien.

In dit wetsvoorstel is een bepaling opgenomen waarmee het voor gemeenten mogelijk is de kosten voor archeologisch (voor)onderzoek in de grondexploitatie door te berekenen. Op dit moment bereidt het ministerie van VROM een integraal voorstel voor ter zake van de grondexploitatie. Daarbij zal worden voorgesteld ook archeologische kosten op te nemen in de lijst van verrekenbare grondexploitatiekosten. De bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel ter zake van de grondexploitatie zullen op termijn wellicht dus kunnen vervallen.

VIII Financiële implicaties van het wetsvoorstel

VIII.1 Kostentoedeling

Op 6 mei 1969 kwam het eerste Europese verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed tot stand. Op aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa werd evenwel in 1989 besloten het verdrag te herzien. Herziening bleek nodig omdat de toenmalige verdrags-tekst ter zake van opgraven en vondstenbeheer uit een oogpunt van behoud als achterhaald en ontoereikend werd beschouwd. De druk op het gebruik van de bodem in Europa was – en is – de laatste decennia namelijk enorm toegenomen. De Raad van Europa achtte emancipatie van de archeologische monumentenzorg noodzakelijk en trok de «logische» vergelijking met de zorg voor het milieu. Niet is in te zien, zo werd geredeneerd, waarom activiteiten die potentieel schadelijk zijn voor het milieu anders benaderd zouden moeten worden dan activiteiten die potentieel nadelig zijn voor het bodemarchief. Dus niet alleen een onderzoek dat de effecten voor het milieu meet, maar ook een onderzoek dat de effecten voor het bodemarchief meet. Niet alleen dient de initiatiefnemer maatregelen te treffen (en te financieren) ter bescherming van het milieu, maar ook ter bescherming van het bodemarchief.

Deze analogie met het milieurecht heeft dus zijn vertaling gevonden in het verdrag van Valletta. Hiervoor refereerde ik al aan de tekst omtrent het veroorzakers betaalt-principe in het explanatory report van het verdrag. De verplichting maatregelen te treffen (en te financieren) is daarbij – bij wijze van compromis – beperkt tot grote projecten. In vele landen om ons heen is de hiervoor bedoelde verplichting echter zonder enige restrictie (dus zonder enige ondergrens) ingevoerd.

VIII.2 Bestuurlijke lasten

Aan de introductie van een nieuw bestel ter betere bescherming van de archeologie zijn onvermijdbaar ook kosten verbonden. Veel er van liggen in de bestuurlijke sfeer. Zo zijn er voor gemeenten kosten verbonden aan het opnemen van het archeologisch belang in nieuw op te stellen bestemmingplannen. Ook kunnen er extra kosten voor gemeenten zijn in het kader van vrijstellingen en de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen, omdat als gevolg van dit wetsvoorstel deze besluiten nu een archeologische component krijgen. Een extra inspanning voor gemeenten kan mogelijk ook ontstaan in het kader van de m.e.r.-procedure wanneer de gemeente bevoegd gezag is. Provincies zullen wellicht meer dan nu het geval is zich moeten inspannen om de archeologische factor mee te wegen bij de afgifte van ontgrondingsvergunningen. Een nieuwe wettelijke plicht voor provincies betreft het hebben van een provinciaal depot. De bestaande praktijk leert evenwel dat alle provincies al een eigen (danwel gedeeld) depot hebben. In de berekening van de hoogte van een bestuurslastenvergoeding voor provincies ligt het voor de hand – gezien het wettelijk verplichtende karakter – dit onderwerp mee te nemen. Een compensatie van rijkswege ligt echter alleen voor de hand waar het gaat om het realiseren danwel verbeteren van de bewaar- en ontsluitingsfuncties van dergelijke depots. De invulling van de publieksfunctie van een depot vind ik een verantwoordelijkheid van de deponhouder. Vanwege het facultatieve karakter komt de aanwijzing van archeologische attentiegebieden door provincies en de gevolgen daarvan voor gemeenten niet voor compensatie in aanmerking. Sedert 1997 zijn voor de provincies, op basis van de cultuurconvenanten en door herschikking extra middelen vrijgekomen ten behoeve van een meer intensieve beleidsvoering op het terrein van de archeologie. Met dit wetsvoorstel zal daarop, zoals hierboven aangegeven, een aanvulling

nodig zijn. De kosten van (gemeentelijke) vergunningverlening kunnen worden bestreden uit retributies. Dat geldt echter niet voor bijvoorbeeld organisatorische kosten die gemoeid zijn met het meewegen van het archeologisch belang in de voorbereiding van nieuwe bestemmingsplannen.

Om de hier bovengenoemde redenen is vanaf 2002 een bedrag, oplopend tot in totaal € 9 mln. in 2004, van de begroting van OC&W beschikbaar zijn ter toevoeging aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Over de precieze toedeling van een bedrag zal nog met de VNG en het IPO worden gesproken.

Op rijksniveau zijn de kosten van belang ten behoeve van de omvorming van de ROB tot kenniscentrum en de bouw en verdere ontwikkeling van een systeem voor informatievergaring en -verwerking en het toegankelijk maken daarvan. Daarnaast zijn aan de instelling van de – nog steeds «nieuwe» – rijksinspectie kosten verbonden. Deze kosten zijn inmiddels gedekt door herprioritering binnen de cultuurbegroting. Ten slotte is er sprake van een voorziening tot het doen van bijdragen in geval van kosten, die redelijkerwijs niet ten laste van een veroorzaker en het verplichtende bestuursorgaan kunnen blijven. Daartoe wordt al een aantal jaren binnen de begroting van OC&W een bedrag opgenomen. Dit bedrag zal structureel worden gemaakt en aan de toekenning van gelden zal een regeling ten grondslag worden gelegd. Voor de wetenschappelijke «follow-up» ten slotte is inmiddels een voorziening getroffen die deels wordt gedekt vanuit de cultuurbegroting en deels uit NWO-gelden voorzien.

IX Adviezen

IX.1 Inleiding

In zijn brief van 17 april 2000 heeft Staatssecretaris Van der Ploeg de Tweede Kamer uitvoerig op de hoogte gesteld van de wijze waarop hij zich voorstelde het verdrag van Valletta in Nederland te implementeren. In die brief is hij niet alleen ingegaan op de nodige wettelijke maatregelen, maar ook op andere aspecten, in het bijzonder die, welke in deze toelichting zijn beschreven in hoofdstuk V, de noodzakelijke infrastructuur. Die brief is vervolgens voorgelegd aan de Raad voor Cultuur en, in het bijzonder ook gericht op de materie van de excessieve kosten, aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Beide raden hebben geadviseerd. Over die adviezen is met de Tweede Kamer schriftelijk overleg gevoerd¹. In het navolgende ga ik op beide adviezen kort in. Daarbij betrek ik ook het (aanvullende) advies van de Raad voor Cultuur op het (eertijds: voorgenomen) interim-beleid. Over de implementatievoornemens is met een veelheid aan betrokkenen overleg gevoerd, zowel bestuurlijk als op ambtelijk niveau. De resultaten van dat overleg hebben er zeker toe bijgedragen dit wetsvoorstel verder te verbeteren en, vooral ook, goed toepasbaar te maken in de praktijk van het bestuur als ook voor «gebruikers», zoals projectontwikkelaars, ontgronders en grote grondexploitanten.

IX.2 Adviezen van de Raad voor Cultuur

In zijn advies d.d. 18 september 2000 (Meer bodem onder het nieuwe archeologiebestel), is de Raad voor Cultuur uitgebreid ingegaan op het geschetste bestuurlijke systeem. De raad stemde op hoofdlijnen met de voorstellen in, maar plaatste daarbij wel een aantal kanttekeningen. In het bijzonder bepleitte de Raad aandacht voor enkele met het oog op de verdragstekst wellicht minder in het oog springende, maar voor een goede en duurzame werking van het bestel als geheel wel noodzakelijke voorzieningen. De belangrijkste daarvan betreffen de problematiek van

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 23 821 (R1509), nr. 15.

het «achterstallig onderhoud» in sommige depots en de noodzaak van een voldoende voorziening ten behoeve van de wetenschappelijke follow-up van hetgeen als gevolg van Malta meer en sneller aan archeologische (basis-)informatie bekend zal worden. Met beide aspecten wordt rekening gehouden. Het eerste punt heeft allereerst geresulteerd in een onderzoek naar de stand van zaken van de huidige depots. Daarnaast heeft de SNA door een archeologisch onderzoeksbureau onderzoek laten verrichten naar onuitgewerkte opgravingen. De resultaten van dit onderzoek worden binnenkort gepubliceerd. Voor de wetenschappelijke follow-up is inmiddels, met medefinanciering vanuit OC&W en het NWO, een eerste programma gestart dat tevens de basis kan vormen voor verder wetenschappelijk onderzoek.

IX.3 Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen

Aan de Raad voor de financiële verhoudingen is advies gevraagd over het geheel van mijn voorstellen, maar in het bijzonder gericht op de problematiek van mogelijke exceptionele kosten. De Rfv heeft d.d. 28 augustus 2000 daarover een zeer afgewogen advies opgesteld, dat ter harte is genomen. Een regeling als door de Raad bepleit, zal worden ontworpen. Korthedshalve verwijs ik voor het overige naar par. III.2 van deze memorie.

X Bedrijfseffectentoets

X.1 Inleiding

Het wetsvoorstel strekt ertoe het belang van de archeologische monumentenzorg een grotere, minder vrijblijvende rol te laten spelen bij afwegingen in de sfeer van de ruimtelijke inrichting en van concrete bodemverstoringen. Teneinde die ambities te verwezenlijken dienen overheden archeologische monumentenzorg in hun (ruimtelijke) besluitvorming te betrekken. De gekozen systematiek is zo beperkt en proportioneel mogelijk gehouden; de lasten voor burger en bedrijfsleven zijn te overzien. Zo geldt het verdisconteren van het archeologiebelang in beginsel alleen voor te *herziene/nieuwe* bestemmingsplannen. Daarbij beoog ik met dit wetsvoorstel gemeenten al in een zo vroeg mogelijk stadium, namelijk in de fase dat het bestemmingsplan wordt voorbereid, archeologisch (voor)onderzoek te laten uitvoeren. Het verbinden van «archeologische lasten» aan vrijstellingen en bouw- en aanlegvergunningen is immers minder noodzakelijk naarmate ten aanzien van het te verstoren terrein vooraf volledig onderzoek heeft plaatsgevonden en met de uitkomsten van dat onderzoek rekening is gehouden. In het meest gunstige geval betekent dit voor het bedrijfsleven een vrijwaring van alle mogelijke (archeologische) kosten. Het voordeel in algemene zin is daarmee dat bij het gebruik van die grond bekend is welke archeologische waarden aanwezig zijn en wat als gevolg daarvan de (on)mogelijkheden zijn van het grondgebruik. Zekerheid dus. Behalve toevalsvondsten zijn archeologische verrassingen in deze reeds onderzochte gebieden uitgesloten.

Het bedrijfsleven doet ook nu al veel aan archeologische monumentenzorg. Dat wordt deels al beschouwd als «normaal» ondernemersrisico, net zoals de verantwoordelijkheid voor het milieu. Voor grote verstoorders is het wetsvoorstel dus deels een consolidatie van de praktijk.

Tenslotte: dit voorstel kent een aantal informatieverplichtingen. Het resultaat hiervan -hoogwaardig en up-to-date archeologisch informatie-materiaal – komt zeker niet in laatste instantie het bedrijfsleven ten goede. Immers, ook projectontwikkelaars, bouwers, zanden grindwinning-bedrijven en anderen hebben in hun bedrijfsuitoefening baat bij kwalitatief hoogwaardig kaartmateriaal en andere archeologische informatie.

Bedrijven, evenals overheden of (semi)overheidsinstellingen, kunnen straks als verstoorder worden aangemerkt. Het gaat om bedrijven die in het kader van de m.e.r.-procedure de initiatiefnemer zijn van bodemverstorende activiteiten of bedrijven die bodemverstorende activiteiten uitvoeren en daarvoor een archeologische bouw- of aanlegvergunning nodig hebben. Uitgaande van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS – het kader van een bedrijfseffectentoets – gaat het om bedrijven die activiteiten ondernemen vermeld onder de hoofdcategorieën¹ winning van delfstoffen, bouwnijverheid en landbouw, jacht en bosbouw. Niet uit te sluiten is dat ook een enkel bedrijf vallend onder de hoofdcategorie visserij te maken krijgt met consequenties van dit wetsvoorstel.

Voor wat betreft de omvang van de bedrijven die te maken krijgen met dit wetsvoorstel in het kader van de m.e.r. valt het volgende op te merken. In de periode tussen 2 oktober 1997 en 1 oktober 2001 (vier jaar dus) zijn er 204 m.e.r.-procedures gestart te zijn. Van dit aantal kende 90 een particuliere initiatiefnemer, dat wil zeggen 44% van het totaal. Dit relatief hoge aantal wordt veroorzaakt door activiteiten met betrekking tot afvalverwijdering en stort. Van dit aantal van 90 particuliere initiatiefnemers ging het in 40 gestarte procedures om een mogelijke bodemverstorende activiteit, m.a.w. 19% van het totaal gestarte procedures. Generaliserend gaat het dus om 10 bedrijven per jaar². Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanleg van een toeristische/recreatieve voorziening, zand- en grondwinnings-, baggerwerkzaamheden, winning van aardolie/gas of de uitbreiding van een bedrijf. Dit beeld strookt met de gegevens zoals die door Staatssecretaris Nuis in zijn brief van mei 1997 aan de Kamer zijn gemeld.

Geen nauwkeurig beeld valt te geven van de omvang van de bedrijven (d.w.z. de «niet-mer plichtige bedrijven») die straks te maken krijgen met vrijstellingen, bouw- of aanlegvergunningen met een archeologische component en de eventueel daaraan door het bevoegd gezag te stellen voorwaarden. Zo valt op voorhand niet vast te stellen met welke snelheid gemeenten nieuwe bestemmingsplannen zullen opstellen en nog minder in welke mate archeologisch (voor)onderzoek reeds bij de vaststelling van deze nieuwe plannen zal plaatsvinden en al helemaal onmogelijk is het uitspraken te doen in welke mate uiteindelijk bedrijven bouw- of aanlegvergunningen met een archeologische component moeten aanvragen in het kader van de uitvoering van werken van deze nieuwe bestemmingsplannen. Dezelfde onzekerheid geldt voor de gevolgen van de aanwijzing door provincies van archeologische attentiegebieden. Zo valt op voorhand niet vast te stellen welke provincies zullen overgaan tot het aanwijzen van archeologische attentiegebieden en wat de omvang van die gebieden zal zijn. Dus ook hier geldt dat het niet mogelijk is uitspraken te doen in welke mate uiteindelijk bedrijven een bouw- of aanlegvergunning met archeologische component op basis van het verplicht herziene bestemmingsplan zullen moeten aanvragen.

Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat in werkelijkheid niet elk bedrijf zoals genoemd in de Standaard Bedrijfsindeling zal worden belast met archeologische verplichtingen. Zo zijn er in Nederland meer dan 30 000 akkerbouwbedrijven. Misschien maar een handvol van dit aantal zal daadwerkelijk geconfronteerd worden met de gevolgen van dit wetsvoorstel. Hoofdzakelijk zal het gaan om die bedrijven die het voornemen hebben om hun land diep te ploegen hetgeen schadelijk is voor de archeologie.

Op dit moment zijn er derhalve te veel onzekerheden in het spel om met onderbouwde gegevens een betrouwbaar beeld te geven over de omvang van het bedrijfsleven dat straks met de invoering van het verdrag te

¹ Voor wat betreft de hoofdcategorie landbouw, jacht en bosbouw zal het gaan om bedrijven vallend onder de categorie akker- en tuinbouw en bosbouw en dienstverlening voor de bosbouw. Voor wat betreft de hoofdcategorie bouwnijverheid gaat het om bedrijven die zich bezig houden met het bouwrijp maken van terreinen, slopen van bouwwerken, grondverzet en proefboren. Ook bedrijven die activiteiten ondernemen vermeld onder de subcategorie burgerlijke en utiliteitsbouw; grond-, water- en wegebouw kunnen met consequenties van het verdrag te maken krijgen. Het gaat dan om de categorieën algemene burgerlijke en utiliteitsbouw; bouwen van kunstwerken en leggen van kabels en buizen, het aanleggen van wegen, luchthavens, spoorwegen en sportterreinen, natte waterbouw en overige gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw. Als het gaat om de hoofdcategorie winning van delfstoffen gaat het om bedrijven die activiteiten ondernemen vermeld onder de subcategorieën turfwinning, aardolie- en aardgaswinning en dienstverlening t.b.v. de aardolie- en aardgaswinning en winning van zand, grind, zout e.d.

² Kwantificering van gegevens afkomstig van Commissie MER.

maken krijgt. Enkele jaren na de inwerkingtreding zal dit beeld wel te geven zijn. Vanaf de inwerkingtreding van het verdrag zal ik gaan «monitoren» hoeveel bedrijven daadwerkelijk ten gevolge van een archeologische bouw- of aanlegvergunning archeologisch zullen worden «belast», zodat daaromtrent nauwkeurige gegevens beschikbaar komen. De gevolgen van invoering van het verdrag voor het bedrijfsleven zijn structureel. Bij m.e.r.-plichtige projecten zal er altijd eerst archeologisch vooronderzoek plaats moeten vinden. Dit onderzoek bestaat in ieder geval uit bureauonderzoek. Afhankelijk van de omvang van het project en de archeologische verwachtingen en de onderzoeksgeschiedenis bedragen de kosten hiervan enkele duizenden euro's. Die raming is gebaseerd op ervaringscijfers, zoals die bij de ROB voorhanden zijn. Afhankelijk van de uitkomsten van dat bureauonderzoek kan aanvullend onderzoek nodig zijn. Dit kan bestaan uit het verrichten van enkele boringen of het trekken van één of meerdere proefsleuven. Afhankelijk van het type vindplaats liggen de kosten hiervan, blijkens gegevens afkomstig van het archeologisch bedrijfsleven, voor boringen op ca. € 0,25 per m² en voor proefsleuven op ca. € 15,= tot ca. € 30,= per m².

In het geval een bedrijf een «archeologische» bouw- of aanlegvergunning dan wel een vrijstelling of een ontgrondingenvergunning wil verkrijgen, zal het ook een rapport moeten kunnen overleggen waarin staat welke archeologische waarden in het geding zijn. Dergelijke rapporten kunnen worden opgesteld door archeologische adviesbureaus. De kosten zijn (deels) afhankelijk van de omvang van de bodemverstoring en in dit geval ook van de concurrentie tussen de verschillende werkzame adviesbureaus. Ruw geschatte kosten: van enkele duizenden tot enkele tienduizenden euro's.

Het aantal keren, dat een bedrijf een archeologische bouw- of aanlegvergunning of een ontgrondingenvergunning moet aanvragen is mede afhankelijk van het type werkzaamheden dat het verricht. Het is niet uit te sluiten dat er bedrijven zijn die wellicht enkele malen per jaar een vergunning moeten aanvragen. Maar het is zeker ook voorstelbaar dat een bedrijf misschien één keer in de 2 of 3 jaar een vergunning nodig zal hebben. Of wellicht maar één keer in de 10 jaar. Gemeenten zullen leges kunnen heffen voor het verkrijgen van een archeologische bouwaanlegvergunning. Belangrijkste werkzaamheid die gemeenten in dit kader zal moeten verrichten is het (laten) toetsen van het archeologierapport. Geschatte kosten leges: tussen de 45 à 90 euro. Ondanks al het (voor)onderzoek kan het voorkomen dat bij daadwerkelijke grondbewerking bij «toeval» toch archeologische belangrijke zaken worden aangetroffen. De kosten van deze «toevalsvondsten» zijn niet voor rekening van de veroorzaker.

Bij het verstrekken van een «archeologische» bouw- of aanlegvergunning dan wel een vrijstelling kunnen B&W nadere voorwaarden stellen. Evenzeer geldt dat voor provincies bij de archeologische component van de ontgrondingenvergunning. En bij het vaststellen van de m.e.r. kan het bevoegde gezag voorwaarden, voorschriften en beperkingen opnemen die nodig zijn ter bescherming van bij het besluit betrokken archeologische waarden. Deze kosten kunnen worden beschouwd als nalevingskosten. Een van de voorwaarden kan zijn dat een opgraving wordt verricht. Ook hier geldt wederom dat de kosten kunnen variëren, afhankelijk van de omvang van het op te graven terrein en de archeologische waarden die in het geding zijn. Een opgraving in een binnenstad waarmee een oude kloostermuur wordt blootgelegd is qua kosten niet vergelijkbaar met de kosten die zijn gemoeid met het opgraven van een Romeinse nederzetting of een grafveld in een VINEX-lokatie. En de kosten voor deze laatste zijn weer onvergelijkbaar met de archeologische kosten (ca. 30

miljoen euro) die NS-Railinfrabeheer voor zijn rekening heeft genomen in het kader van de aanleg van de Betuweroute.

Ter indicatie van de kosten (opgave: ROB): voor nederzettingen in het landelijk gebied die dateren uit de late prehistorie en latere perioden variëren de prijzen per m² van ca. € 11,= tot € 84,= met een gemiddelde van ca. € 30,= per vierkante meter. Nederzettingen uit de vroege prehistorie of steentijd vergen een grote investering in arbeid maar zijn veelal relatief gering van omvang. De kosten hiervan variëren € 115,= tot € 1890,= per vierkante meter. De kosten voor het onderzoek van grafvelden bedragen gemiddeld € 100,= per m² met een variatie van € 40,= tot € 300,= per m².

Voor stads- en dorpskernen is een bandbreedte vastgesteld van € 55,= tot € 500,= met een gemiddelde van € 200,= per vierkante meter op te graven grond.

Een andere voorwaarde kan ook zijn dat de bodemverstorende activiteiten alleen mogen worden verricht onder begeleiding van een archeoloog. De kosten hiervan variëren afhankelijk van de duur van het project en de omvang van het te verstoren oppervlak. In het algemeen zal het hier gaan om een kostenpost van ca. € 10,= per m².

Tegenover kosten zijn er ook «baten» voor het bedrijfsleven. In de uitvoering van werken zijn bedrijven gebaat met zo min mogelijk verrassingen. Op dit moment kan het nog voorkomen dat bedrijven, bij de uitvoering van werken, worden verrast door de aanwezigheid van belangrijke archeologische sporen. Hierdoor kan (aanzienlijke) vertraging ontstaan in de uitvoering, met eventuele (belangrijke) financiële consequenties. Dit risico zal na de implementatie van het verdrag kleiner worden.

Op de vraag hoe deze kosten zich verhouden tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven valt geen eenduidig antwoord te geven. Allereerst varieert het betrokken bedrijfsleven. Dat kan verschillen van een kleine vennootschap onder firma die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van zand- en grindwinning tot de N.V. Luchthaven Schiphol. En het spreekt voor zich dat laatstgenoemde gemakkelijker in staat is kosten, die voortvloeien uit archeologisch (voor)onderzoek, om te slaan en te verrekenen dan een onderneming in de categorie midden- en kleinbedrijf. Overeenkomstig het verdrag volg ik het principe dat de verstoorder betaalt. Voor wat betreft het mogelijk mitigeren van kosten voor de veroorzaker verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting daarop, alsmede naar hoofdstuk VIII, Financiële implicaties, van deze memorie.

Er is geen EG-richtlijn die eisen stelt aan de toegang van een beroep of bedrijf als het gaat om het uitvoeren van opgravingen. Het verdrag van Valletta vraagt van de daaraan verbonden landen wel dat zij er op toezien, dat uitvoerende archeologische werkzaamheden alleen worden verricht door daartoe gekwalificeerde personen.

Dit wetsvoorstel bepaalt daarom dat het doen van opgravingen zonder opgravingsvergunning verboden is. Alleen aan erkende aanvragers dan wel aanvragers die anderszins aantonen, bekwaam te zijn tot het doen van opgravingen, wordt een vergunning verleend. In de Monumentenwet 1988 is het verrichten van opgravingen alleen toegestaan aan een rijksdienst, universiteiten en gemeenten. Op basis van dit wetsvoorstel wordt het nu mogelijk dat ook bedrijven opgravingen verrichten. Om dit mogelijk te maken moet evenwel gelet worden op het realiseren van voldoende kwaliteit in de uitvoeringspraktijk. Immers, archeologische sporen zijn een onmisbare bron voor de geschiedschrijving van ons land. Archeologisch materiaal is bijzonder kwetsbaar: eenmaal vernietigd komt het niet meer terug. En als het is opgegraven is het bodemarchief niet meer te raad-

plegen in relatie tot zijn context. Archeologie is in hoge mate éénmalig. Opgravingen dienen dus uiterst zorgvuldig te gebeuren.

Dit wetsvoorstel houdt ook de mogelijkheid open dat er aan een opgravingsvergunning nadere eisen worden gesteld. Voor wat betreft de motivering verwijs ik naar de toelichting bij dat artikel (artikel 45 en verder). Voor een vergelijkende beschrijving van de invoering van het verdrag in andere EG-lidstaten verwijs ik hier naar hoofdstuk VI, Implementatie van het verdrag elders in Europa.

De gevolgen voor de marktwerking, tenslotte, zijn tweeledig. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat straks ook bedrijven over een opgravingsvergunning kunnen beschikken. Dit was tot nu toe voorbehouden aan een rijksdienst, universiteiten en ongeveer een dertigtal gemeenten. Dat vergroot – om niet te zeggen introduceert – marktwerking. Anderzijds is het niet uitgesloten dat in sommige gevallen (te denken valt met name aan kleinschalige bodemingrepen waarbij van een geringe investeringssom sprake is) de veroorzaker te maken krijgt met hogere kosten voor het veiligstellen van het archeologisch belang (vooronderzoek en wellicht een noodzakelijke opgraving) dan vóór aanneming van dit wetsvoorstel het geval is.

X.3 Administratieve lasten

Het kabinet heeft besloten om meer aandacht te schenken aan het vraagstuk van de administratieve lasten bij het bedrijfsleven. Hieronder wordt volledig opgesomd welke extra administratieve lasten (kunnen) optreden bij het bedrijfsleven als gevolg van dit wetsvoorstel. Voor de duidelijkheid: sommige van de hieronder genoemde kosten(soorten) zijn ook hiervoor reeds genoemd.

* In het kader van de m.e.r.

Als een bedrijf de (mede)initiatiefnemer is van een m.e.r.-plichtig project treden extra administratieve lasten op als gevolg van: het laten opstellen van een archeologisch rapport (1) en het voorleggen van dit rapport aan het bevoegd gezag (2) De extra administratieve lasten voor een m.e.r.-initiatiefnemer voortvloeiend uit (1) en (2) bestaan hoofdzakelijk uit de kosten voor het laten uitvoeren van het archeologisch vooronderzoek. De totale kosten van dit vooronderzoek variëren per milieu-effectrapport omdat de kosten afhankelijk zijn van de grootte van het te verstoren oppervlak. Zo kan het zijn dat in sommige gevallen meerdere locaties onderzocht dienen te worden teneinde alternatieven in de besluitvorming te kunnen betrekken. Ruw geschatte kosten: van enkele duizenden tot enkele tienduizenden euro's (zie ook hierboven). Het is evenwel niet onrealistisch de kosten van archeologisch onderzoek in het kader van de m.e.r. iets hoger in te schatten dan «gemiddeld» omdat het in het kader van de m.e.r. gaat om relatief grote bodemverstoringen.

De initiatiefnemer van een m.e.r. kan van het bevoegd gezag te horen krijgen dat er archeologische inpassingsmaatregelen (3) getroffen dienen te worden. Het gaat hier om nalevingskosten, dus ook om administratieve lasten. Deze inpassingsmaatregelen kunnen bestaan uit kosten als gevolg van archeologische begeleiding (incl. mogelijk andersoortig te treffen maatregelen) of het laten uitvoeren van een opgraving. Ook de kosten van archeologische begeleiding zijn niet gemakkelijk en eenduidig van tevoren vast te stellen maar variëren en zijn afhankelijk van de omvang van het te verstoren grondoppervlak en de duur van het project. Immers, hoe langer een project duurt, des te langer is een begeleidend archeoloog werkzaam. De kosten hiervan zouden kunnen worden geschat op een «gemiddelde » van ca. € 10,= per m². Voor wat betreft de kosten van een opgraving: zie

hierboven. De kosten van andersoortige inpassingsmaatregelen zoals bijvoorbeeld het aanbrengen van een laag dekzand of het gebruik van «archeovriendelijke» heipalen of planaanpassing zijn op voorhand moeilijk in te schatten. Ook deze kosten worden in aanzienlijke mate bepaald door de maatvoering.

Uitgaande van een tiental bedrijven dat per jaar m.e.r.-plichtig is en uitgaande van de gemiddelde kosten van archeologisch vooronderzoek van € 22 500,= per milieu-effectrapport (zeer globale schatting) kunnen de extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven voor zover het gaat om het inzichtelijk maken van de archeologische waarden ten behoeve van het bevoegd gezag in totaal op een bedrag van om en nabij de € 225 000,= geschat worden. Het totale bedrag aan administratieve lasten voor het bedrijfsleven in het kader van de m.e.r. ligt evenwel hoger omdat de kosten van archeologische begeleiding, de opgravingskosten en mogelijk andere te treffen maatregelen in dit bedrag niet zijn verdisconteerd. Dat is ook niet mogelijk omdat op voorhand niet valt vast te stellen hoe vaak het bevoegd gezag in het kader van de m.e.r. zal besluiten tot het laten treffen van dergelijke maatregelen.

* In het kader van vrijstellingen dan wel van een bouw-, aanleg- of ontgrondingenvergunning

Als een bedrijf (dus een «niet m.e.r.-plichtig» bedrijf) de aanvrager is van een bouw-, aanleg- of ontgrondingenvergunning gaat het om administratieve lasten als gevolg van: de archeologische component van deze vergunning (4), het laten opstellen van een archeologisch rapport (5) en mogelijkerwijs, het laten uitvoeren van bepaalde archeologische verrichtingen (6). Welke verrichtingen dat zijn is afhankelijk van de voorwaarden die het desbetreffende bestuursorgaan stelt.

Bij (4) en (5) gaat het globaal om de volgende handelingen: overleg met de gemeente, het vaststellen van het extern opdrachtgeverschap, overleg met een archeologisch onderzoeksbureau, een overleg over de bespreking van de resultaten van het onderzoek, het opstellen van een vergunningsformulier en het bespreken van het onderzoeksrapport met een (externe) gemeentelijke archeologische deskundige. Uitgaande van de kosten voor soortgelijke activiteiten (op basis van «Administratieve lasten voor het bedrijfsleven ten behoeve van het Ministerie van OCenW (Nulmeting)», rapport van NEI B.V van september 2001) zouden de kosten voor het aanvragen van een vergunning geschat kunnen worden op een bedrag van tussen € 450,= en € 680,= per vergunningaanvraag. Voor wat betreft de kosten van het opstellen van een archeologisch rapport: zie hierboven. Hierbij is het reëel de gemiddelde kosten van het opstellen van een archeologisch rapport iets lager in te schatten dan de gemiddelde kosten van een archeologierapport bij een m.e.r.-procedure vanwege de geringere omvang van het te verstoren bodemoppervlak.

Afhankelijk van het besluit van burgemeester en wethouders kunnen nog andere administratieve lasten zich voordoen. Het kan dan gaan om archeologische begeleiding, een uit te voeren opgraving of het treffen van andersoortige maatregelen (6). Voor wat betreft de kosten: zie hierboven. Zoals hiervoor ook gesteld, is de omvang van *dit deel* van het bedrijfsleven dat te maken krijgt met deze administratieve lasten op voorhand niet te schatten. Een schatting van het totaal aan extra administratieve lasten voor het totale bedrijfsleven valt derhalve niet te geven. Wel zal bij de invoering van het verdrag «gemonitord» gaan worden om hoeveel bedrijven het gaat en welke kosten zij voor hun rekening nemen. Deze gegevens zullen ook worden opgenomen in het OCenW actieprogramma administratieve lasten. Mochten de uitkomsten daartoe aanleiding geven, dan zal worden gezien hoe deze lasten kunnen worden teruggebracht.

Ook op een geheel andere wijze krijgt het bedrijfsleven te maken met de invoering van dit verdrag, namelijk als uitvoerder van archeologische werkzaamheden.

Extra administratieve lasten waarmee dit deel van het bedrijfsleven zal worden geconfronteerd vloeien voort uit het aanvragen van een opgravingsvergunning bij de Minister dan wel het zich laten erkennen als archeologisch bedrijf (7). De keuze voor erkenning is evenwel een keuze van het bedrijfsleven zelf en is geen verplichting welke voortvloeit uit dit wetsvoorstel. De kosten daarvan vallen derhalve buiten dit kader. Uitgaande van de kosten voor soortgelijke activiteiten (op basis van «Administratieve lasten voor het bedrijfsleven ten behoeve van het Ministerie van OCenW (Nulmeting)», rapport van NEI B.V van september 2001) zouden de kosten voor het aanvragen van een opgravingsvergunning geschat kunnen worden op een bedrag van tussen € 450,= en € 680,= per vergunningaanvraag.

Andere extra administratieve lasten als gevolg van de invoering van dit verdrag betreffen daarnaast het melden van de eerste bevindingen van een opgraving aan de Minister van OCenW (8), het overdragen van opgravingsdocumentatie aan de eigenaar (9), het overleggen van het archeologisch rapport aan de eigenaar en aan de Minister van OCenW (10) en het melden van waarnemingen aan de Minister van OCenW bij het opsporen van monumenten zonder dat daarbij een verstoring van de bodem optreedt (11). Uitgaande van het eerder genoemde rapport zouden de kosten van al deze verplichtingen (dus (8), (9), (10) en (11)) in totaal geschat kunnen worden op een bedrag van ca. € 450,= aan extra administratieve lasten.

Het betrokken bedrijfsleven – archeologische adviesbureaus in de breedste zin van het woord – is beperkt maar nog altijd groeiende. Naar schatting 20–40 bedrijven (een enkel middelgroot maar veelal kleine tot zeer kleine bedrijven) zullen hiermee te maken krijgen. Het bodemarchief laat zich op voorhand niet kennen en dus valt ook niet goed in te schatten hoe vaak dergelijke activiteiten als gevolg van een uitgevoerde opgraving zich zullen voordoen. Een reële schatting van het totaal aan extra administratieve lasten voor het totale betrokken bedrijfsleven valt derhalve niet te geven.

Tenslotte heeft ACTAL mij er op gewezen dat het zich (moeten) laten informeren van het bedrijfsleven vaak een onbekende maar wel degelijk bestaande administratieve kostenpost voor het bedrijfsleven is. Ik ben mij daarvan bewust. Onder mijn voorganger is daarom besloten een uitgave te doen verschijnen, Malta Magazine geheten, dat zich specifiek richt op het informeren van het betrokken bedrijfsleven over de naderende consequenties van dit wetsvoorstel. Tot en met de invoering van het verdrag zal ik het bedrijfsleven op deze wijze blijven informeren. Daarnaast zal het ministerie van OCenW in de tweede helft van 2003, in samenwerking met provincies, voor zover mogelijk in elke provincie een informatiebijeenkomst organiseren. Deze bijeenkomsten zullen zich specifiek richten op het vergroten van de kennis over dit wetsvoorstel bij (medewerkers van) provincies, gemeenten en waterschappen. Tenslotte sluit ik ook het inschakelen van Postbus 51 als voorlichtingsinstrument niet uit mocht blijken dat de doelgroepen toch nog onvoldoende op de hoogte zijn van de aanstaande verplichtingen uit dit wetsvoorstel.

ARTIKELEN

Artikel I

A

Hoewel in geval van beschermde (rijks)monumenten behoud in de bodem uitgangspunt is, kunnen er zich toch omstandigheden voordoen waarin vergunningverlening mogelijk moet zijn. Het nieuwe *derde lid* van artikel 14 maakt het mogelijk om van de aanvrager van een vergunning inzake een beschermd archeologisch monument een archeologisch rapport te verlangen.

De minister kan een dergelijk rapport alleen verlangen indien de archeologische informatie ter beoordeling van de aanvraag onvoldoende is. In geval van van rijkswege beschermde monumenten zal veel informatie reeds beschikbaar zijn. Voor zover de minister zelf over informatie beschikt dan wel informatie op eenvoudige wijze kan verkrijgen, rust op de minister de plicht die gegevens zelf te vergaren. Indien de beschikbare informatie naar diens oordeel niet toereikend is, dat wil zeggen niet nauwkeurig genoeg is in verband met door de aanvrager gewenste bodemverstoring, kan de aanvrager worden verplicht een bodemonderzoek te laten uitvoeren. Wat exact de inhoud en omvang van de te verstrekken informatie moet zijn, zal naar aanleiding van de indiening van de aanvraag van de kant van de minister aan de aanvrager duidelijk gemaakt moeten worden. Het rapport, bedoeld in het derde lid, kan dus variëren qua omvang en diepgang. Eén en ander zal ook sterk afhangen van de omvang van de bodemingreep die het voorgenomen project teweeg zal brengen. Indien het rapport naar het oordeel van de minister – ook na een verzoek om aanvulling – onder de maat blijft, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. Voor de aanvrager staan tegen een dergelijk besluit de normale bezwaar- en beroepsmogelijkheden open.

Het verzorgen van informatie kan voor de aanvrager tot kosten leiden, die voor diens rekening komen. Indien de aanvrager van oordeel is dat de minister een onjuiste maatstaf heeft aangelegd bij de verdeling van onderzoeks- en informatieplichten, kan hij een besluit tot buiten behandeling laten «uitlokken». Uiteindelijk zal de rechter kunnen bepalen welke plicht tot informatiestrekking nog als redelijk kan worden beschouwd. Naar verwachting zullen minister en aanvrager in goed overleg tot heldere afspraken kunnen komen met betrekking tot de over te leggen informatie. Uit een oogpunt van rechtszekerheid kan worden besloten de inhoud en inrichting van het rapport nader te regelen (*vierde lid*).

De desbetreffende bepalingen komen in aangepaste formuleringen terug in de artikelen 39 (betreffende de aanlegvergunning), 40 (betreffende de bouwvergunning), 41 (betreffende de vrijstellingen, bedoeld in de artikelen 15, 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening), en artikel 43 (delegatiebepaling). Zie voorts: het nieuwe artikel 3a van de Ontgrondingenwet (artikel II). Aldus wordt voor diverse bodemverstorende handelingen de mogelijkheid gecreëerd om van de aanvrager een archeologisch rapport te verlangen.

B

Het nieuwe derde lid van artikel 19 biedt de minister diverse instrumenten om in geval van vergunningverlening beschermende dan wel anderszins maatregelen te nemen ter bescherming van het archeologisch erfgoed. Ook deze bepaling komt weer terug in de artikelen 39 (betreffende de aanlegvergunning), 40 (betreffende de bouwvergunning), 41 (betreffende de vrijstellingen, bedoeld in de artikelen 15, 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) en het nieuwe artikel 3a van de Ontgrondingenwet. Het voorschrift van het *derde lid, onder a*, beoogt te bevorderen dat ener-

zijds de archeologische waarden ongestoord in de bodem kunnen blijven, terwijl anderzijds de activiteit waar het de aanvrager om is te doen, (in hoge mate) kan worden gerealiseerd. Te denken valt aan alternatieven voor heien, aan beperkingen inzake het bouwen van kelders, aan het aanbrengen van een beschermende bodemlaag voordat gebouwd wordt etcetera.

De verplichting een opgraving te laten uitvoeren voordat de bodemverstorende activiteit waarvoor de vergunning is verleend, wordt uitgevoerd (*derde lid, onder b*), kan belastend zijn voor de betrokkene. Indien dat voorschrift aan de vergunning wordt verbonden, dient de minister dat uiteraard zorgvuldig te motiveren. Met name dient te worden aangegeven welke wetenschappelijke vragen beantwoording behoeven. Het is gebruikelijk om dit te doen in de vorm van een zogeheten «programma van eisen». De vergunninghouder zal niet alleen eventueel vooronderzoek, maar ook een voorgeschreven opgraving moeten laten uitvoeren door een houder van een opgravingsvergunning (artikel 45). Uitsluitend houders van een opgravingvergunning zijn immers gerechtigd tot het doen van opgravingen (waaronder dus tevens dient te worden begrepen: archeologisch vooronderzoek).

Het voorschrift, bedoeld in het *derde lid, onder c*, is van groot praktisch belang, bijvoorbeeld voor de situatie dat het als gevolg van fysieke belemmeringen niet mogelijk is om adequaat vooronderzoek te doen, terwijl er wel archeologische verwachtingen zijn. Daarnaast kan het zijn diensten bewijzen in een situatie dat op grond van de beschikbare archeologische informatie tot de conclusie moet worden gekomen dat het doen van een opgraving niet (meer) nodig is, maar men toch graag het «zekere voor het onzekere» wil nemen. Bijzondere onderzoeksvragen – bijvoorbeeld met betrekking tot afgedekte landschappen of de tijd van de jagers en verzamelaars – laten zich bovendien goed beantwoorden in het kader van archeologische begeleiding van uitvoeringsprojecten. Indien dit voorschrift aan de vergunning wordt verbonden, moet het de vergunninghouder vooraf wel duidelijk zijn wat de gevolgen zullen zijn voor het door hem gewenste initiatief, indien hij alsnog wordt geconfronteerd met de aanwezigheid van een (belangrijk) archeologisch monument. Over het algemeen zal de vergunninghouder wel rekening moeten houden met de noodzaak tot documentatie van de begeleidingsresultaten.

De kosten die voortvloeien uit de naleving van de vergunningvoorschriften zijn voor rekening van de vergunninghouder. Dat kunnen dus ook zijn de kosten van een opgraving (en van hetgeen waartoe de uitvoerder van de opgraving rechtens is gehouden: zie artikel 46). Deze financiële gevolgen houden verband met één van de uitgangspunten van de onderhavige wetwijziging, namelijk dat degene die van de overheid toestemming krijgt de bodem te verstoren ondanks de aanwezigheid van (beschermde) archeologische monumenten, in beginsel aansprakelijk is voor de daarmee verband houdende kosten. Voor zover er sprake is van «excessieve» kosten, kan de betrokkene zich voor een financiële tegemoetkoming wenden tot het bestuursorgaan dat de verplichting heeft opgelegd. Voor de vergunning met betrekking tot beschermde (archeologische) monumenten is dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (artikel 22 en verder).

De minister meldt een besluit inzake vergunningverlening met betrekking tot een beschermd archeologisch monument aan «zijn» Centraal archeologisch informatiesysteem. Dat blijkt uit artikel 55, eerste lid, onder b.

C

Deze technische aanpassing houdt verband met de wijziging van artikel 19 (onderdeel B).

D

De wijziging van de aanduiding van hoofdstuk III houdt verband met het nieuwe artikel 34a, dat lagere overheden onder omstandigheden een aanspraak op een specifieke uitkering biedt.

E

Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is, dat degene die de bodemversturende activiteit wenst te ondernemen ook financieel verantwoordelijk is voor de schade die hij mogelijk toebrengt aan het archeologisch erfgoed. Dergelijke kosten dienen te worden beschouwd als normale kosten voor het tot stand brengen van (grondversturende) projecten en zullen niet op de (rijks)overheid afgewenteld kunnen worden. De financiële gevolgen kunnen onder omstandigheden echter onevenredig zijn. In dat (in beginsel dus bijzondere) geval bestaat er voor het bestuursorgaan dat de verplichting heeft opgelegd, aanleiding om de betrokkene financieel tegemoet te komen. (zie de artikelen 22 van de Monumentenwet 1988, 42 van dit wetsvoorstel en 26 van de Ontgrondingenwet) Het kan echter voorkomen, dat de kosten van een opgraving niet alleen onevenredig zijn voor de initiatiefnemer, maar ook voor het bestuursorgaan dat de opgraving noodzakelijk heeft geoordeeld en als verplichting heeft opgelegd. In die situatie kan er aanleiding zijn voor het rijk om lagere overheden financieel tegemoet te komen door het verstrekken van een specifieke uitkering. Dat is geregeld in het *eerste lid* van het nieuwe artikel 34a. Bij algemene maatregel van bestuur zal onder meer worden bepaald in welke gevallen en volgens welke rekenregels zo'n specifieke uitkering wordt verstrekt (*tweede lid*). De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is, gelet op de wettelijke formulering, gehouden een dergelijke maatregel tot stand te brengen. De desbetreffende algemene maatregel van bestuur zal op hetzelfde tijdstip in werking treden als het onderhavige wetsvoorstel.

F

De strekking van het onderhavige wetsvoorstel – het bieden van een zo compleet mogelijke regeling voor de archeologische monumentenzorg – wordt ook tot uitdrukking gebracht in de nieuwe titel van hoofdstuk V.

G

De resterende artikelen van de Monumentenwet 1988 zijn zodanig ingrijpend – inhoudelijk – gewijzigd en in technische zin aangepast, dat die bepalingen in hun geheel zijn vervangen door de hierna toe te lichten nieuwe artikelen.
De uitgewerkte artikelen 60 tot en met 72 van de Monumentenwet 1988 komen te vervallen.

Artikel 38

De huidige Monumentenwet 1988 gaat er vanuit dat de zorg voor het archeologisch erfgoed vooral een verantwoordelijkheid is voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Door aanvaarding van het gedachtegoed van het Verdrag van Valletta komt die verantwoordelijkheid evenwel ook op anderen dan uitsluitend de (rijks)overheid te liggen. De uitwerking van deze gedeelde verantwoordelijkheid is op diverse plaatsen in het nieuwe hoofdstuk V terug te vinden. Geheel in lijn met het Verdrag van Valletta dient de archeologische monumentenzorg deel uit te maken van de integrale afwegingen ter zake van het gebruik van de ruimte. Onderkenning van de (mogelijke) aanwezig-

heid van archeologische monumenten in de fase van ruimtelijke planvorming is de meest efficiënte wijze en minst «hinderlijke» wijze om archeologische waarden te kunnen ontzien. Daarvoor zijn op dit moment enkele aanvullingen van de reeds bestaande wettelijke instrumenten noodzakelijk. In het kader van de toekomstige invoeringswetgeving naar aanleiding van de nieuwe «Wet ruimtelijke ordening» (kamerstukken II 2002–2003, 28 916, nrs. 1–5) zal de noodzaak van de hiervoor bedoelde aanvullingen worden heroverwogen. Hierna wordt toegelicht hoe op dit moment het archeologische belang zo goed mogelijk, dat wil zeggen met open oog voor alle andere bij het ruimtegebruik betrokken belangen, kan worden behartigd.

In het *eerste lid* van artikel 38 is bepaald dat gemeenten bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening dienen te houden met (eventuele) archeologische monumenten. Die bepaling impliceert de plicht om kennis omtrent het «bodemarchief» ter plaatse te vergaren. Het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 zal in verband met de onderhavige bepaling worden aangepast conform de recente wijziging van dat besluit in verband met de zogeheten watertoets. Daarnaast is artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht van belang, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. In geval van het archeologisch belang moet daarbij met name worden gedacht aan de informatie die aan kaartmateriaal kan worden ontleend. Het Centraal archeologisch informatiesysteem (zie ook de toelichting op artikel 55) zal daarbij een belangrijke rol kunnen spelen. Wanneer bestaande informatie ontoereikend is, zal plaatselijk bodemonderzoek in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins uitkomst kunnen bieden. Zie in dat verband ook de bijzondere bevoegdheid voor burgemeester en wethouders op grond van artikel 57, tweede lid.

Indien een gemeente zich voldoende heeft geïnformeerd omtrent de archeologische situatie in het betrokken gebied, kan een bestemmingsplan – of een wijziging daarvan – zodanig worden ontworpen, dat reeds op voorhand in hoge mate vaststaat waaruit de gebruiksmogelijkheden en -onmogelijkheden voor potentiële belanghebbenden bestaan. Bestemmingen kunnen zodanig worden vastgesteld dat duurzaam behoud van archeologische waarden in de bodem wordt gegarandeerd. De gemeenteraad kan voorts op grond van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met dergelijke «beschermende» bestemmingen voorschriften geven omtrent het gebruik van de grond. Burgemeester en wethouders kunnen desgewenst nadere eisen stellen als bedoeld in artikel 15 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voor wat betreft het «archeologievriendelijk» maken van bestaande bestemmingsplannen zou de gemeenteraad kunnen overwegen gebruik te maken van het instrument van het «paraplubestemmingsplan», oftewel het facetbestemmingsplan.

De geschetste situatie is voor alle betrokkenen aanmerkelijk aantrekkelijker dan de situatie waarin archeologische waarden aan het licht komen op het moment dat de uitvoeringsprojecten ter hand worden genomen. De hiervoor weergegeven voorbereiding en totstandkoming van bestemmingsplannen kan tot kosten leiden. Met name archeologisch onderzoek als bedoeld in 1, onder h, van de Monumentenwet 1988 («het doen van opgravingen») kan tot een kostenpost leiden. Het *tweede lid* van artikel 38 geeft een basis voor verhaal van kosten via de gemeentelijke exploitatieverordening. De gemeentelijke exploitatieverordeningen dienen daartoe zo nodig te worden aangepast. Het tweede lid van artikel 38 zal worden heroverwogen in het kader van het aangekondigde wetsvoorstel van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met betrekking tot de exploitatievergunning.

Deze artikelen strekken ertoe helder vast te stellen welke instrumenten burgemeester en wethouders op het terrein van de archeologische monumentenzorg in relatie tot de ruimtelijke ordening ten dienste staan en wat zij in dat verband van burgers die van plan zijn te bouwen dan wel anderszins bodemversturende werkzaamheden uit te voeren, kunnen verlangen. In *artikel 39, eerste lid*, wordt tot uitdrukking gebracht dat ten behoeve van de bescherming van (te verwachten) archeologische waarden een stelsel van aanlegvergunningen in het leven kan worden geroepen.

De plicht tot het uitvoeren van archeologisch vooronderzoek, bedoeld in de artikelen *39, tweede lid* (in het kader van de aanlegvergunning), *40, eerste lid* (in het kader van de bouwvergunning) en *41, eerste lid* (in het kader van vrijstellingen), vormen een aanvulling op de onderzoeksplicht die voortvloeit uit artikel 38, eerste lid. Kortheidshalve zij verwezen naar de toelichting op het gewijzigde artikel 14 (onderdeel A). Voor wat betreft de bijzondere voorschriften die in het belang van de archeologische monumentenzorg aan de aanlegvergunning (*artikel 39, derde lid*), de bouwvergunning (*artikel 40, tweede lid*) en de vrijstellingen (*artikel 41, tweede lid*) kunnen worden verbonden, wordt verwezen naar de toelichting op het gewijzigde artikel 19 (onderdeel B).

Uit artikel *41, derde lid*, blijkt wat de relatie is tussen de hiervoor bedoelde bijzondere voorschriften en artikel 15, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dat ook voor de vrijstellingen ingevolge de artikelen 17 en 19 van die wet geldt. Voor de voorschriften die in het belang van de archeologische monumentenzorg aan een vrijstelling worden verbonden geldt niet de beperking, dat die voorschriften uitsluitend de belangen mogen beschermen ten behoeve waarvan de bepalingen waarvan vrijstelling wordt verleend in het plan zijn opgenomen. Veel bestaande bestemmingsplannen zijn immers (nog) totstandgekomen zonder dat rekening is gehouden met (mogelijk) aanwezige archeologische waarden. Ook in die situatie moet het mogelijk zijn ter bescherming van het archeologisch erfgoed voorschriften aan de vrijstelling te verbinden.

Voor de aanlegvergunning en de bouwvergunning gelden geen bijzondere weigeringsgronden. Aanvragen worden op de gebruikelijke, wettelijk voorgeschreven wijze (mede) aan het bestemmingsplan getoetst. Zo nodig kunnen burgemeester en wethouders specialistisch archeologisch advies inwinnen ten behoeve van de te nemen beslissing. Het is dus het bestemmingsplan – en de daarbij gestelde eisen en voorschriften – dat een basis vormt voor de behartiging van het (gemeentelijke) archeologische belang. De daaraan te toetsen vergunningaanvragen maken het mogelijk dat dat belang toegesneden wordt op een concreet project op een concrete locatie.

In verband met artikel 40, tweede lid, is artikel 56 van de Woningwet aangepast (zie artikel IV).

Indien een vergunning ongeclausuleerd wordt verleend, kan de houder daarvan vanzelfsprekend niet alsnog aansprakelijk worden gesteld indien zich de situatie voordoet dat bij de door hem ondernomen (toegestane) activiteiten één of meer archeologische monumenten worden gevonden. De vergunningverlener zou daarmee in strijd handelen met het beginsel van de rechtszekerheid: de vergunninghouder mag erop vertrouwen dat hij de bodem zonder verdere verplichtingen mag verstoren. Wel kan de minister in zo'n – in beginsel uitzonderlijke – situatie gebruikmaken van zijn bevoegdheid van artikel 56.

Artikel 42

De besluiten die tengevolge van archeologische behoudsvoorschriften tot financiële gevolgen voor de burger kunnen leiden, zijn de vergunningen tot versterking van een beschermd archeologisch monument (artikel 11),

ontgrondingenvergunningen (zie artikel II), besluiten ter voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport is gemaakt alsmede aanleg- en bouwvergunningen en vrijstellingen ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening waaraan «archeologische» voorschriften zijn verbonden (artikelen 39, 40 en 41).

Tegenover de verantwoordelijkheid van de «verstoorder» om te betalen voor de «schade» die hij toebrengt aan het archeologisch erfgoed, staat de verantwoordelijkheid van het verplichtende bestuursorgaan de redelijkheid van de kosten te bewaken. Dit is geregeld in artikel 42 (zie ook artikel 22 van de Monumentenwet 1988 met betrekking tot beschermde monumenten en artikel 26 van de Ontgrondingenwet voor wat betreft beperkingen in het kader van een ontgroning).

Met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer is het verplichtende bestuursorgaan in bijzondere situaties gehouden een vergoeding toe te kennen. Daarbij ware vooral te denken aan de excessieve kosten als gevolg van opgravingen. Of dergelijke kosten als excessief moeten worden gekwalificeerd, is sterk afhankelijk van het (financiële) belang van de aanvrager, diens draagkracht, de mogelijkheden om naar een andere locatie om te zien en dergelijke meer. Artikel 42 laat de betekenis van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening onverlet.

Artikel 43

Ingevolge dit artikel kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en inrichting van het archeologische rapport. Zie ook artikel 14, vierde lid (nieuw). Bij de totstandkoming van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur zal de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer nadrukkelijk worden betrokken.

Artikel 44

De belangrijkste pijler van de Wet op de archeologische monumentenzorg is de verplichting voor gemeenten om bij de vaststelling van (nieuwe) bestemmingsplannen rekening te houden met (mogelijke) archeologische monumenten. Bestemmingsplannen zijn niet van de ene op de andere dag op de hiervoor bedoelde wijze aangepast; actualisering van bestaande bestemmingsplannen kost tijd. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin aan de bescherming van het archeologisch erfgoed prioriteit dient te worden verleend. Het is aan provincies om ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot de belangrijkste archeologische gebieden in de provincie te volgen en zo nodig de wijziging van bestemmingsplannen te bevorderen. De provincie krijgt daartoe in artikel 44, eerste lid, een nieuw instrument: de bevoegdheid archeologische attentiegebieden aan te wijzen. Daarmee wordt beoogd de belangrijkste archeologische terreinen in Nederland de aandacht te geven die zij nodig hebben, zonder dat hoeft te worden over te gaan tot het ingrijpende instrument van de rijksbescherming dat vooral is bedoeld voor archeologische «toplocaties». Bij archeologisch waardevolle gebieden moet worden gedacht aan gebieden waarvoor archeologische indicatoren gelden, als gevolg van onderzoek of anderszins, op basis waarvan een waardestelling en een begrenzing heeft kunnen plaatsvinden. De belangrijkste kenbron van deze waarden vormt de Archeologische Monumenten Kaart, die voor iedere provincie door de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek is vervaardigd en periodiek wordt geactualiseerd.

Ook een gebied waarvoor archeologische verwachtingen gelden, kan worden aangemerkt als een archeologische attentiegebied. Het is namelijk mogelijk om bodemkundige, geomorfologische en andere gegevens zodanig met bekende archeologische indicatoren te combineren, dat zinvolle voorspellingen kunnen worden gedaan omtrent de aanwezigheid

van archeologische waarden. De Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden bevat in die zin zeer waardevolle informatie.

Het rechtsgevolg van een aanwijzingsbesluit is dat bestemmingsplannen binnen het aangewezen gebied en binnen een door de provincie vastgestelde termijn, aangepast dienen te worden. Dat is geregeld in het *tweede lid*.

Het instrument van het archeologische attentiegebied is bij uitstek geschikt om waardevolle gebieden die bedreigd worden door op handen zijnde ruimtelijke ingrepen bij voorrang planologisch te kunnen beschermen.

De beleidsvrijheid bij het al dan niet aanwijzen van archeologische attentiegebieden is groot. Gelet op hun huidige (en toekomstige) taken op het terrein van de ruimtelijke ordening, zijn de provincies bij uitstek geschikt om op een zinvolle wijze invulling te geven aan deze beleidsvrijheid.

In het *derde lid*, is de plicht opgenomen om het aanwijzingsbesluit te melden aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Feitelijk komt die melding neer op een melding aan het Centraal archeologisch informatiesysteem, bedoeld in artikel 55.

Het ligt voor de hand dat bij de vaststelling of herziening van een provinciaal streekplan rekening wordt gehouden met aangewezen archeologische attentiegebieden. Het voorgaande is verwoord in het *vierde lid*. In het kader van de voorstellen tot (fundamentele) herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal worden gezien of en in hoeverre verdere integratie van beide typen besluiten mogelijk is. Ten slotte zij gewezen op de voorgestelde wijziging van artikel 4.9 van de Wet milieubeheer, waaruit blijkt dat aangewezen archeologische attentiegebieden ook deel uit zullen maken van de provinciale milieubeleidsplannen (artikel III, onderdeel C). Ingevolge het *vijfde lid* is op de voorbereiding van het besluit tot aanwijzing van een archeologisch attentiegebied de uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De mogelijke gevolgen van zodanig besluit voor grondeigenaren en andere belanghebbenden rechtvaardigen dat.

Artikel 45

Artikel 45 vervangt het «oude» artikel 39. Het uitgangspunt dat aan beide artikelen ten grondslag ligt is, dat het doen van opgravingen in beginsel verboden is (*eerste lid*). Het belang van de bescherming van het archeologisch erfgoed vergt deze strikte benadering. Het verbod strekt ertoe opgravingen door niet deskundigen door middel van een vergunningstelsel tegen te gaan (*tweede lid*).

De beroepsethiek speelt een belangrijke rol onder archeologen. Zo wordt het in Nederland onaanvaardbaar gevonden dat opgegraven wordt zonder dat daartoe een noodzaak in de vorm van een concrete bedreiging van het erfgoed bestaat. Ook het verdrag gaat uit van behoud in situ. Een opgraving wordt in het verdrag dan ook veelzeggend benoemd als «noodonderzoek».

De vergunning wordt blijkens het *eerste lid* verleend voor het doen van opgravingen, oftewel voor »het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt (artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988). Uit deze definitie blijkt, dat ook vooronderzoek, dat wil zeggen onderzoeken die ertoe strekken monumenten op te sporen, onder de vergunningplicht valt, althans voor zover er sprake is van destructief (dat wil zeggen: bodemverstoring) vooronderzoek. Tot op heden was het gebruikelijk om het uitvoeren van bodemverstoring vooronderzoek (met name boren) niet onder de vergunningplicht van artikel 39 (oud) te laten vallen. Omdat mag worden aangenomen dat het vooronderzoek in het voorgestelde nieuwe stelsel een steeds grotere rol zal gaan spelen en juist

in de fase van het vooronderzoek de kwaliteit van het onderzoek in hoge mate beslissend is voor de daarop volgende besluitvorming, bestaat er voldoende aanleiding het vorenbedoelde beleid te beëindigen. Dat betekent in concreto dat een aantal bedrijven dat in het verleden geen vergunning nodig had, deze alsnog zal moeten aanvragen.

De vergunning van artikel 45 zal diverse verschijningsvormen kennen (*derde lid*). Het kan gaan om een vergunning voor onbepaalde tijd voor alle voorkomende archeologische werkzaamheden. De aanvrager zal in dat geval moeten aantonen diverse deskundigheden «in huis» te hebben en tevens een belang te hebben bij vergunningverlening voor een lange periode (op grond van bedrijfsmatige overwegingen bijvoorbeeld). Ook kan vergunning verleend worden aan een gespecialiseerd bedrijf. De vergunning wordt dan verleend voor bepaalde werkzaamheden. Vergunning voor bepaalde termijn is onder meer mogelijk, indien een bedrijf nog in opbouw is of indien de vergunning is gebaseerd op basis van een certificaat dat eveneens voor een bepaalde termijn is verleend. Het gaat overigens niet alleen om bedrijven maar ook om andersoortige instellingen en om gemeentelijke archeologische diensten.

Artikel 46 (oud) bood «de opgraver» een bijzondere bevoegdheid, namelijk om desgevraagd toegang te krijgen tot dan wel tijdelijk de beschikking te krijgen over roerende monumenten die zijn gevonden bij een opgraving waartoe hij bevoegd was. In de praktijk blijkt het echter nooit problemen op te leveren wanneer «een opgraver» daartoe de wens te kennen geeft. Een wettelijke regeling daaromtrent is dus niet nodig. De desbetreffende bepaling is vervallen.

Artikel 46

Dit artikel betreft de plichten van de houder van een opgravingsvergunning. Diens wettelijke plichten bestaan onder meer uit het «voeden» van Archis, het geautomatiseerde archeologische informatiesysteem van de ROB. Die input is essentieel voor een goede archeologische monumentenzorg.

De meldingsplicht in het *eerste lid* is niet nieuw; artikel 41(oud) kende reeds zo'n meldingsplicht. Met de in het *tweede lid* voorgeschreven melding wordt bedoeld op de zogenoemde, bij betrokkenen reeds bekende, «Archismelding».

Uiteindelijk dienen de roerende monumenten die zijn gevonden bij het doen van opgravingen op verantwoorde wijze te worden opgeslagen en onder omstandigheden toegankelijk te worden gemaakt voor het publiek. Het wettelijk systeem daartoe is aldus. De houder van de opgravingsvergunning is verplicht de geconserveerde monumenten over te dragen aan de eigenaar (*derde lid*). Dat zullen over het algemeen een provincie, een gemeente of de Staat zijn (artikel 50). Deze eigenaren zorgen ervoor dat de monumenten in een depot terecht komen. Dat kan een gemeentelijk of een provinciaal depot zijn, dan wel een depot dat is gespecialiseerd in de opslag van scheepsarcheologische monumenten (de artikelen 51 en 52). Uit een oogpunt van volledige informatievoorziening is het gewenst dat vondsten en opgravingsdocumentatie integraal bij elkaar worden opgeslagen en ontsloten. Archeologische opgravingen zijn niet herhaalbaar; de primaire informatiebron (het bodemarchief) wordt tijdens het onderzoek vernietigd. Wat rest zijn – behalve de vondsten – rapporten, tekeningen, foto's en dergelijke van de bron. Teneinde deze steeds opnieuw te kunnen bezien en te interpreteren zijn alle hiervoor bedoelde bronnen nodig. Vondsten hebben geen waarde zonder inzicht in de situatie rondom de vondst en andersom. Om die reden is in het derde lid geregeld dat vondsten en documentatie bij elkaar moeten worden overgedragen aan de eigenaar. Op de eigenaar rust vervolgens de verplichting de vondsten met bijbehorend documentatiemateriaal over te dragen aan een depot (zie artikel 52, eerste lid).

Het *vierde lid* betreft de verplichting een archeologische basisrapportage op te stellen. Zie in dat verband ook artikel 7, onderdelen i en ii, van het verdrag: elk onderzoek (inventariserend dan wel destructief) dient een basisrapportage op te leveren.

Op grond van dat rapport moet verder wetenschappelijk onderzoek mogelijk zijn. Dit zogeheten standaardrapport is het eindverslag van een opgraving, compleet met de rapporten van de specialist(en). De archeoloog die het veldwerk heeft uitgevoerd is de auteur, de ter zake deskundige specialisten zijn medeauteurs.

Alhoewel elk onderzoek een eigen unieke set aan gegevens oplevert die in het rapport beschreven moeten worden, is er een aantal zaken waaraan de auteurs in ieder geval aandacht moeten besteden. Het standaardrapport is uitgebreid beschreven in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA; zie ook het algemeen deel van de toelichting). Daaruit blijkt dat het standaardrapport uit de volgende deelrapporten dient te bestaan: synthese, grondsporen en structuren en de deelrapporten per materiaalcategorie. Daarnaast dienen (digitale) databestanden en een analyserapport altijd onderdeel van het standaardrapport uit te maken. De synthese biedt een samenvatting van de wetenschappelijke resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Het gaat hierbij onder meer over de context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd, de onderzoeksopdracht, de opgravingsstrategie, de interpretatie van het aangetroffen materiaal in relatie tot elkaar en de vindplaats, etc.

Het deelrapport grondsporen en structuren moet onder meer een beschrijving bevatten van de opbouw van de site; van de opgegraven afzonderlijke sporen, spoorcategorieën en structuren en complexen. Een en ander dient vergezeld te gaan van overzichtsplattegronden, tekeningen en foto's. In de deelrapporten van elke materiaalcategorie dient te worden beschreven wat de onderzoeksvragen zijn, welke methoden en technieken gebruikt zijn en hoe het materiaal is geconserveerd. In de beschrijving van de resultaten van de analyses dient een typo(morfo)logische en indien mogelijk, een functionele indeling van het materiaal opgenomen te zijn. Kenmerkende bijzonderheden worden beschreven, er is een overzicht van de ruimtelijke verspreiding met een datering en toeschrijving aan een bepaalde cultuur.

Bezien zal worden of en zo ja in hoeverre het nodig is om dit onderdeel van de KNA in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Artikel 48 biedt daartoe een wettelijke grondslag.

Artikel 48

De eis dat een aanvrager «bekwaam» dient te zijn tot het doen van opgravingen kan in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Bepaalde certificaten zullen bij de beleidsmatige beoordeling van aanvragen gezaghebbend kunnen zijn.

Artikel 48 biedt een basis voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur, waarin tevens verschillende andere aspecten van de opgravingsvergunning kunnen worden uitgewerkt. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld onder meer met betrekking tot de meldingsplichten. Daarbij kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeentelijke vergunninghouders en commerciële vergunninghouders.

Artikel 49

In artikel 49 is een bijzondere regeling opgenomen ten behoeve van instellingen voor wetenschappelijk onderwijs. In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op de redenen daarvoor. De minister krijgt de bevoegdheid om in uitzonderlijke situaties met inachtneming van de regels die gelden voor «markt en overheid», een initiatiefnemer (de

«verstoorder») te verplichten gebruik te maken van de diensten van wetenschappelijk onderzoekers. Het moet gaan om niet-commerciële activiteiten van zo'n instelling. Een aantal universitaire vakgroepen bieden op dit moment reeds hun diensten aan aan gemeenten, niet zozeer vanuit een specifieke onderzoeksvraag, als wel als extra bron van inkomsten. Voor dergelijke ondernemingsgerichte activiteiten is de onderhavige regeling niet bedoeld.

De initiatiefnemer zal geen noemenswaardig nadeel mogen ondervinden van het besluit van de minister. Dat nadeel is ook niet te verwachten. De opgraving zal kwalitatief gezien uitstekend worden uitgevoerd en de kosten zullen beperkt blijven in verband met de inzet van studenten en de niet-commerciële (deels door het rijk bekostigde) basis waarop het werk wordt uitgevoerd. De instelling dient de opgraving binnen een redelijke termijn uit te voeren. Aldus wordt voorkomen dat de initiatiefnemer van de archeologievergunning vertragingsschade oploopt.

Artikel 50

Artikel 50 vervangt het (oude) artikel 43 en wijkt daar sterk vanaf. Het gaat in dit artikel om de eigendom van roerende monumenten die zijn gevonden bij het doen van opgravingen (dus niet om «toevalsvondsten»). Over het algemeen zal niemand zijn recht van eigendom daarop kunnen bewijzen. Met name provincies zullen eigenaar worden van dergelijke vondsten. Ook gemeenten kunnen eigenaar zijn van vondsten, voorzover zij over een depot beschikken dat door de provincie is aangewezen (*eerste lid, onder a en b*). Gemeenten die geen eigenaar worden van vondsten die binnen hun grondgebied zijn gevonden, kunnen er belang bij hebben toch over deze vondsten te kunnen beschikken, bijvoorbeeld ten behoeve van exposities, museale opstellingen en dergelijke. Het is de bedoeling dat de provincies ten aanzien van deze gemeenten een ruimhartig bruikleenbeleid voeren. De wijze waarop de «archeologische collectie Nederland» in de toekomst zal worden beheerd en aantrekkelijk zal worden gemaakt voor het publiek zal onderwerp zijn van overleg tussen provincies, gemeenten en de bewindspersoon voor cultuur en zal zijn neerslag kunnen vinden in de bestuursconvenanten die eens in de vier jaar tussen de lagere overheden en het rijk worden afgesloten.

Uitgangspunt bij de regeling van de eigendomskwestie is – in grote lijnen – dat de toekomstige beheerder (de overheid die verantwoordelijk is voor een goede opslag) tevens de eigenaar is van de opgegraven vondsten. In een enkel geval wordt de Staat beheerder, namelijk als het om monumenten gaat die in buitengemeentelijk gebied zijn opgegraven (*eerste lid, onder c*).

Het oude artikel 43 dat de eigendom van opgegraven monumenten regelde, kende de eigenaar van de grond een vergoeding toe ten laste van de eigenaar van het monument (de Staat of een gemeente). Deze vergoedingsregeling is komen te vervallen. (Artikel 43, derde lid, luidde: «De eigenaar van de grond waarin de roerende monumenten zijn opgegraven, ontvangt van de eigenaar van de roerende monumenten een vergoeding ten bedrage van de helft van de waarde van die monumenten»). Deze bepaling past niet in het wettelijke stelsel zoals met de onderhavige wet beoogd wordt. Het opgraven van archeologische monumenten moet worden beschouwd als een noodmaatregel. Een opgraving mag alleen worden uitgevoerd door een vergunninghouder. Deze vergunninghouder heeft de wettelijke plicht de opgegraven vondsten naar behoren te conserveren en over te dragen aan een – meestal provinciaal – depot. De vondsten komen dus niet in het economisch verkeer. Om die reden is het zeer lastig, zo al niet onmogelijk, om de financiële waarde van een opgegraven monument vast te stellen.

De aanspraak op een vergoeding komt in principiële zin in strijd met de (internationale) opvatting dat archeologisch erfgoed «van ons allemaal»

is. Al met al voldoende redenen van praktische en principiële aard om de desbetreffende bepaling niet te laten terugkomen in de Monumentenwet 1988.

Artikel 51

Het is alleen zinvol de betrokken overheden/eigenaren de plicht op te leggen hun monumenten op een verantwoorde wijze op te slaan en toegankelijk te maken, indien er daadwerkelijk sprake is van een goed functionerend netwerk van geschikte depots. Voor de opslag van roerende monumenten zijn twee zaken van groot belang. In de eerste plaats dient de opslag kwalitatief goed te zijn. Daarbij ware te denken aan zaken als beveiliging, klimaatbeheersing, toegankelijkheid en dergelijke meer. In de tweede plaats dient versnippering te worden voorkomen. Een landelijk dekkend netwerk van een overzienbaar aantal provinciale depots is in dat verband onontbeerlijk. Ik reken dit alsmede de bevoegdheid gemeentelijke depots aan te wijzen tot de verantwoordelijkheid van de provincies (eerste en tweede lid). Provincies kunnen ook gezamenlijk een depot als bedoeld in het eerste lid in stand houden. Daarnaast zullen één of meer depots worden aangewezen, die in het bijzonder geschikt zijn voor de opslag van scheepsarcheologische vondstcomplexen (derde lid). Een aantal wettelijke bepalingen inzake depots is in verband met dit artikel en artikel 50 komen te vervallen. Het gaat om artikel 39, derde lid, onder c (oud), en artikel 44 (oud).

Artikel 52

Artikel 52 regelt dat de eigenaren van opgegraven monumenten (een provincie, een gemeente of de Staat) dergelijke monumenten uitsluitend in de depots bedoeld in artikel 51, eerste tot en met derde lid, opslaan. Aangenomen mag worden, dat die eigenaren de desbetreffende monumenten in hun «eigen» depots zullen opnemen. Er is echter geen reden om dat wettelijk verplicht te stellen. De minister kan bepalen dat roerende monumenten die zijn gevonden in het kader van de scheeps- en onderwaterarcheologie uitsluitend mogen worden opgeslagen in een speciaal daartoe aangewezen depot (*tweede lid*). Deze bevoegdheid is nodig uit een oogpunt van een goede archeologische monumentenzorg; sommige van deze monumenten (niet alle) vergen namelijk een specialistische «verzorging». Het enige depot dat op dit moment die zorg kan bieden, is het (rijks)depot van de ROB/NISA. Het nationale scheepsarcheologische depot van de ROB/NISA staat op dit moment de gehele museale infrastructuur van Nederland ten dienste. De bruikleenovereenkomsten met de musea zijn vergelijkbaar met de bruikleenovereenkomsten die het Instituut Collectie Nederland afsluit met betrekking tot zijn (rijks)collectie.

Artikel 53

Het «oude» artikel 47 is in artikel 53 – enigszins gedereguleerd – gehandhaafd. Dat artikel betrof de «toevallige» vinder van monumenten. Op die situatie zijn ook de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake eigendom van toepassing. Dat betekent onder meer dat de vinder en de eigenaar van de grond, waarin het (vermoedelijke) monument is gevonden de gezamenlijke eigendom verkrijgen van de desbetreffende zaak (BW 5.2.13).

De bijzondere betekenis van artikel 53, *eerste lid*, is gelegen in de melding. De bedoeling van de melding is in de eerste plaats om Archis te verrijken met nieuwe informatie omtrent het bodemarchief. Daarnaast biedt de melding de minister de mogelijkheid om na te denken over de vraag of hij gebruik moet maken van zijn bevoegdheden als bedoeld in artikel 56. Het *tweede lid* is identiek aan het oude artikel 48.

Artikel 54

Ingevolge het nieuwe artikel 54 zal een meldingsplicht gaan gelden voor degene die noch «bij toeval», noch bij het doen van (bodemversturende) opgravingen een monument vindt. Gedoeld wordt op degene die – bedrijfsmatig of als amateur – non-destructief archeologisch onderzoek pleegt (weerstandmetingen, infrarood-onderzoek of onderzoek in de vorm van gerichte waarnemingen). Dergelijke onderzoeken leveren vaak interessante informatie op, die in het Centraal archeologisch informatiesysteem thuishoort.

Artikel 55

Het is de verantwoordelijkheid van het rijk om te zorgen voor een zodanige archeologische infrastructuur dat iedere betrokkene daarin naar behoren kan functioneren. In dit artikel is de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geregeld om een centraal informatiesysteem in stand te houden. De informatie omtrent het archeologisch erfgoed is van wezenlijk publiek belang. Het is informatie die voor alle belanghebbenden (en belangstellenden) beschikbaar dient te zijn. Door deze informatie op één punt te verzamelen wordt de kennis van de «archeologische kaart van Nederland» allengs vergroot. Die kennis is onontbeerlijk voor het behoud van het archeologisch erfgoed, zowel in situ als ex situ. Van essentieel belang daarbij is Archis, de centrale archeologische databank van de ROB, die allerlei gegevens bevat over archeologische vindplaatsen (ca. 50 000) en terreinen (ca. 12 000) daterend van de prehistorie tot de nieuwe tijd. Bij de archeologische terreinen staat vermeld of zij al dan niet wettelijk zijn beschermd. Al deze informatie kan met behulp van een geografisch informatiesysteem worden gekoppeld aan diverse kaartondergronden die in gedigitaliseerde vorm in Archis beschikbaar zijn.

Bij de Objecten Databank in Zeist zijn nu reeds opgenomen de monumentenregisters die de minister ingevolge artikel 6 van de Monumentenwet 1988 voor elke gemeente aanhoudt. Die informatie is overigens ook bij het desbetreffende gemeentebestuur, het betrokken provinciebestuur en het Kadaster te vinden. Hetzelfde geldt voor de registers met betrekking tot archeologische monumenten die de minister op grond van artikel 7 van de Monumentenwet 1988 aanhoudt. Het gaat daarbij om monumenten die niet binnen gemeentelijk grondgebied zijn gelegen. Het *eerste lid, onder a*, legt op de minister de verplichting op om deze informatie deel te laten uitmaken van het Centraal archeologisch informatiesysteem. Aldus wordt versnippering van informatie voorkomen. Om een goed beeld te krijgen van de stand van zaken met betrekking tot een beschermd monument is het tevens van belang om te weten welke vergunningen tot «verstoring» van het desbetreffende aangewezen monument in het verleden zijn verleend. In het *eerste lid, onder b*, wordt geregeld dat de minister ook die informatie in het Centraal archeologisch informatiesysteem dient op te slaan. Uit artikel 14, eerste lid, onder a, van de wet blijkt, dat het hierbij om besluiten van de minister zelf gaat.

In het *eerste lid, onder c*, is geregeld dat in het Centraal archeologisch informatiesysteem alle besluiten tot aanwijzing van een archeologisch attentiegebied zijn opgenomen. Zie ook artikel 44, derde lid.

De melding, bedoeld in artikel 46, eerste lid, komt van de houder van een opgravingsvergunning. Het is zinvol deze melding op te nemen in het Centraal archeologisch informatiesysteem. Daardoor kan inzicht worden verkregen waar in Nederland op enig moment opgravingen plaatsvinden. Op grond van de melding bedoeld in artikel 46, tweede lid, kan een eerste indruk worden verkregen van de betekenis van de vondsten (*eerste lid, onder e*).

Op grond van de basisrapportage, bedoeld in artikel 46, vierde lid, (*eerste*

lid, onder d) kan daarvan een aanmerkelijk betere indruk worden verkregen. De archeologische basisrapportage strekt ertoe een volledige beschrijving te geven van de opgravingsresultaten. Zowel de eerste melding als het rapport vormen belangrijke archeologische informatie die centraal raadpleegbaar dient te zijn.

De meldingen, bedoeld in de artikelen 53, eerste lid, en 54 kunnen nuttige informatie opleveren. Uit een oogpunt van volledigheid zal ook die informatie moeten worden opgenomen in het Centraal archeologisch informatiesysteem (*eerste lid, onder e*). Door de ROB zullen met de provincies en gemeenten die het aangaat, werkafspraken worden gemaakt over de wijze van «terugkoppeling» van informatie die voor de beleidsvorming dan wel voor de ontwikkeling van kaartmateriaal voor het desbetreffende bestuursorgaan relevant is.

Op de rapporten en de daarin opgenomen tekeningen, foto's en dergelijke, die deel uitmaken van de databank Archis, zal doorgaans auteursrecht rusten. In het *tweede lid* wordt het auteursrecht door de Staat ten behoeve van de makers van de rapporten en de daarin opgenomen werken voorbehouden. Artikel 15b van de Auteurswet 1912 biedt de Staat de mogelijkheid ten behoeve van die makers een auteursrechtelijk voorbehoud te maken. Het voorbehoud impliceert dat gebruikers van Archis de daarin opgenomen rapporten niet vrij van het daarop rustende auteursrecht verkrijgen. Dit laat overigens onverlet dat de beperkingen van de Auteurswet 1912 op het auteursrecht van toepassing zijn, waardoor bijvoorbeeld kopiëren voor privégebruik, gebruik in onderwijssituaties en dergelijk zijn toegestaan). Op het informatiesysteem als zodanig kunnen auteursrecht en databankenrecht rusten. In het *derde lid* behoudt de Staat het auteursrecht op grond van artikel 15b van de Auteurswet 1912 en het databankenrecht op grond van artikel 8, tweede lid, van de Databankenwet voor. Voor (commerciële) exploitatie van Archis door derden is mitsdien toestemming van de Staat vereist.

Artikel 56

Artikel 56 is ontleend aan artikel 49, eerste lid, oud. Op grond van die bepaling kwam de minister reeds de bevoegdheid toe voorschriften te geven met betrekking tot de uitvoering van werken dan wel te gelasten dat die werken worden stilgelegd. Hij had die bevoegdheid alleen in geval van een «toevalsvondst». Die restrictie is ondoelmatig gebleken. De minister kan dan alleen van zijn bevoegdheid gebruik maken, als het «te laat» is, namelijk wanneer de bodem reeds zodanig is verstoord dat het monument aan de oppervlakte komt. Ook in de fase daarvoor, namelijk dat een verstorende handeling is gepland waarbij is te verwachten dat archeologische sporen gevonden zullen worden, moet de minister van zijn bevoegdheid gebruik kunnen maken. De minister zal uiteraard op prudente wijze gebruik moeten maken van zijn bevoegdheden. Ter bescherming van de belangen van degenen die zijn betrokken bij de «uitvoering van werken» dient de minister binnen een redelijke termijn een besluit te nemen.

Artikel 57

Artikel 57 betreft een «gedoogplicht» voor de rechthebbende van een terrein. Het artikel is ontleend aan artikel 42 (oud). De relatie met de houder van de opgravingsvergunning is niet langer geëxpliciteerd omdat die te beperkend is gebleken. Het gaat namelijk niet alleen om bodemversturend archeologisch onderzoek door vergunninghouders, maar ook om niet-destructieve metingen in het kader van inventariserend vooronderzoek. Ook het dulden van dergelijke metingen (die dus niet onder het opgravingsverbod, bedoeld in artikel 45, eerste lid, vallen en die voor de rechthebbende overigens het minst belastend zijn) moeten onder omstan-

digheden door de minister kunnen worden opgelegd. Ook voor deze bevoegdheid geldt dat gebruikmaking daarvan kan leiden tot de plicht schade te vergoeden (artikel 58).

In verband met de nieuwe rol voor de gemeenten op het terrein van de archeologische monumentenzorg (zie met name de artikelen 38 tot en met 41) is in het tweede lid een zelfde bevoegdheid toegekend aan burgemeester en wethouders.

Artikel 58

De plicht om de schade te vergoeden die het gevolg kan zijn van het opleggen van een «last» als bedoeld in de artikelen 56 of 57 zal een «normale» rem vormen op een te lichtvaardig gebruik van die bevoegdheden.

Artikel 59

De artikelen 49, tweede lid (oud), en 42, tweede volzin (oud), komen terug in het nieuwe artikel 59.

Artikel 60

Formulieren kunnen ook in digitale vorm worden verstrekt.

Artikelen 61 en 62

De artikelen 56 en 57 (oud) zijn redactioneel verbeterd; de bestaande verwijzingen zijn aangepast. De onderhavige handhavinginstrumenten staan naast de handhavinginstrumenten die gemeenten en provincies toekomen op grond van de Gemeentewet. Daarnaast geldt onder omstandigheden het handhavinginstrumentarium van – onder meer – de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Artikelen 63, 64 en 69

Het gaat hierbij om de vernummerde artikelen 58, 59, onderscheidenlijk 73 (oud).

In overleg met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal worden bezien in hoeverre het zinvol is de op grond van artikel 63 door mij benoemde toezichthouders tevens door de Minister van VROM als toezichthouders in de zin van artikel 18.4 van de Wet milieubeheer te laten benoemen. Zodanige aanwijzing kan zinvol zijn in verband met de archeologische aspecten van de milieu-effectrapportage.

Artikelen 65, 66, 67 en 68

Deze nieuwe artikelen beogen een soepele overgang van het oude naar het nieuwe stelsel te waarborgen.

Artikel II

De ontgrondingenvergunning strekt ertoe om alle belangen die bij een ontgroning betrokken kunnen zijn tegen elkaar af te wegen. Naar aanleiding van een aanvraag om een ontgrondingenvergunning wordt dus ook het archeologische belang meegewogen. Het archeologisch belang wordt dan ook voldoende gewaarborgd wanneer enkele archeologiespecifieke bepalingen aan de regeling van de ontgrondingenvergunning worden toegevoegd. De Ontgrondingenwet wordt in die zin gewijzigd. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal nauw worden betrokken bij de eventuele totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur.

Artikel III

Archeologische monumentenzorg is ook een aspect van milieubeheer. De zorg voor het milieu is bij uitstek geregeld in de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde regelgeving. De Monumentenwet 1988 vindt zijn bestaansgrond in de noodzaak om op het terrein van de gebouwde en archeologische monumenten specifiek op het cultureel erfgoed toegesneden instrumenten te bieden naast de algemene en soms minder geschikte instrumenten van de milieuwetgeving (of de ruimtelijke ordening). Hoewel de archeologische monumentenzorg – net zoals natuurbeheer – dus (ook) is te beschouwen als een milieuaspect, heeft de voor archeologie verantwoordelijke bewindspersoon, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, geen enkele (procedurele) bevoegdheid in de Wet milieubeheer. Dat in tegenstelling tot de Ministers van Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die – terecht – wel een plaats in deze wet hebben gekregen waar het hun onderscheiden beleidsterreinen betreft. Artikel III beoogt deze onevenwichtigheid weg te nemen. De regeling van de milieueffectrapportage is in beginsel buitengewoon zinvol als het om activiteiten gaat die potentieel (zeer) belastend kunnen zijn voor het bodemarchief. In de uitvoeringspraktijk van de m.e.r. blijkt echter dat het archeologisch belang niet altijd optimaal tot zijn recht komt. De nieuwe bevoegdheden voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zullen daarin verandering kunnen brengen.

A

Ingevolge deze aanvullingen wordt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrokken bij verzoeken om ontheffing van de verplichting een m.e.r. te maken (artikel 2.17). De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal daarnaast jaarlijks een verslag van de werkzaamheden van de Commissie m.e.r. ontvangen (artikel 2.18). Tenslotte zal de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het recht krijgen de door de Kroon te benoemen voorzitters, leden en de secretaris van de Commissie m.e.r. voor te dragen (de artikelen 2.19 en 2.23).

B

De wijzigingen in dit onderdeel leiden ertoe dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrokken wordt bij het nationale milieubeleidsplan en bij het eens per vier jaar uit te brengen RIVM rapport. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan overheidsinstellingen aanwijzen die door het RIVM dienen te worden betrokken bij het opstellen van bedoeld rapport, dat weer een belangrijke rol speelt bij de voorbereiding van het nationale milieubeleidsplan.

C

Artikel 4.9 betreft het provinciale milieubeleidsplan. Daarin moeten die gebieden worden opgenomen waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere bescherming behoeft. Het is evident dat het aangewezen archeologisch attentiegebied een zodanig gebied is.

D

Hoofdstuk 7 betreft de milieu-effectrapportage. Gelet op het grote belang van deze juridische figuur voor het archeologisch erfgoed en de cultuurhistorie in het algemeen is het wenselijk dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap daarin een positie inneemt die gelijkwaardig is aan die van de overige betrokken bewindspersonen. Van belang is dat de

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap net zoals de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit adviseurs kan aanwijzen (7.1, tweede lid). Deze adviseurs kunnen in diverse fasen van de milieu-effectrapportage hun deskundigheid inbrengen. De hiervoor bedoelde adviesfunctie zal worden uitgeoefend door de ROB en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Deze kenniscentra op het terrein van het onroerende erfgoed zijn bij uitstek geschikt om de cultuurhistorische component in de m.e.r. te bewaken. Het voorgaande laat overigens de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onverlet om, ook in het kader van een «m.e.r.plichtig» project, op grond van artikel 3 van de Monumentenwet 1988 archeologische terreinen aan te wijzen als archeologisch monument.

E

Wijziging van artikel 21.6, derde lid, biedt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de bevoegdheid voordrachten te doen voor de in dat artikel bedoelde algemene maatregelen van bestuur. Daarbij moet name worden gedacht aan de artikelen 7.10, vijfde lid, en 7.35, zesde lid, van de Wet milieubeheer.

De m.e.r. kan archeologisch-inhoudelijk namelijk aanmerkelijk worden versterkt, wanneer in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 7.10, vijfde lid, duidelijk wordt vastgelegd welke archeologische gegevens ten behoeve van welke besluiten onderdeel van een rapportage dienen uit te maken. Gegevens die het resultaat zijn van bureau-onderzoek geven niet het noodzakelijke inzicht. Ter voorbereiding van bedoelde m.e.r.plichtige besluiten zal dan ook concreet bodemonderzoek dienen plaats te vinden. De bedoeling van dat onderzoek is om de terreinen die zijn betrokken bij het desbetreffende project zo goed mogelijk archeologisch in kaart te brengen teneinde in een vroegtijdig stadium met de aanwezige archeologische waarden rekening te kunnen houden. Het bestuursorgaan dat het besluit neemt waarvoor het milieu-effectrapport is voorgeschreven geeft in dat besluit tevens aan welke archeologische maatregelen daarbij dienen te worden getroffen. De besluiten ter voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt zijn blijkens de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapport zeer uiteenlopend. Vaak gaat het om een besluit tot vaststelling van een ruimtelijk plan, maar het kan ook om een Ontgrondingenvergunning, de vaststelling van een tracé of een vergunning ingevolge de Mijnbouwwet gaan. De maatregelen kunnen dus evenzeer zeer uiteenlopend zijn. Het kan om dezelfde voorschriften gaan als bedoeld in artikel 19, vijfde lid, maar het kan ook gaan om planologische maatregelen. Zo nodig kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot dergelijke maatregelen. Artikel 7.35, zesde lid, van de Wet milieubeheer biedt daartoe een basis. De initiatiefnemer van een groot project dient de kosten van de treffen archeologische behoudsmaatregelen te financieren. Zo nodig kan worden besloten dat de activiteit geen doorgang kan vinden (artikel 7.35, derde lid, van de Wet milieubeheer).

Artikel IV

In verband met de bijzondere voorschriften die ingevolge het voorgestelde artikel 40 van de Monumentenwet 1988 ter bescherming van het archeologische belang aan de bouwvergunning kunnen worden verbonden is artikel 56 van de Woningwet aangepast (verruimd).

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