

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 december 2003

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Algemeen

I Een betere bescherming van archeologische waarden

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang om te komen tot een betere bescherming van archeologische waarden. De leden hebben echter nog veel vragen en bedenkingen.

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van regering dat het archeologische erfgoed onze waardering rechtvaardigt. Zij vinden het dan ook tijd worden dat de aanpassingen die het Europese Verdrag betreffende de bescherming van het archeologische erfgoed, tot stand gekomen op 16 januari 1992 te Valletta (Malta), hun beslag krijgen in de Nederlandse wetgeving.

De leden hopen, evenals de regering, dat de in dit wetsvoorstel opgenomen systematiek een zodanig stelsel kan realiseren dat het archeologische belang op een «natuurlijke manier» tot stand komt. Zij willen echter wel weten waarom de regering in dit verband spreekt van «het rekening houden met het archeologische belang». Betekent dit dat er geen authenticiteit archeologisch belang is? En waartegen moet dan worden afgewogen? Zien de leden het juist dat dit wetsvoorstel moet voorkomen dat, zoals omschreven staat, het archeologische belang «zich niet – en zeker niet op een te laat moment – als ongewenst incident aandient»? Ook ontvangen de leden graag een opsomming van de gevallen waar sinds 1992 voorbeelden van op een laat moment ongewenste incidenten, zoals omschreven, zich hebben voorgedaan. Ook willen de leden graag weten welke «noodmaatregelen» in de vorm van convenanten tot nu toe gesloten zijn en wanneer deze tot stand gekomen zijn.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Karimi (GL), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA) en Visser (VVD).
Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van der Laan (D66), Boelhouwer (PvdA), Halsema (GL), Lazrak (SP), Tonkens (GL), Van Oerle-van der Horst (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkema (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA) en De Grave (VVD).

Met betrekking tot de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel, zoals beschreven in paragraaf I van de memorie van toelichting, hebben de leden een aantal vragen. Zo willen de leden graag geïnformeerd worden over de door de sector «daadwerkelijk ter hand genomen» ontwikkeling van een kwaliteitssysteem, als het gaat om de inschakeling van private organisaties bij archeologische werkzaamheden. Tot slot willen de leden weten hoe de «beleidsregels opgravingsbevoegdheid» tot nu toe gewerkt hebben. Zij vernemen graag tot welke groei van de capaciteit van het bedrijfsleven in de afgelopen tijd dit alles geleid heeft.

De leden van de VVD-fractie hebben eveneens met genoegen kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat de beoogde wijziging van de Monumentenwet nu lijkt te realiseren, elf jaar na de ondertekening van het Verdrag van Valletta. De leden vinden het van groot belang dat de archeologische monumentenzorg door middel van dit wetsvoorstel de plaats krijgt in onze samenleving die het verdient. Dit voorstel strekt ertoe dat al bij de planvoorbereiding wordt gekeken naar hetgeen over de archeologie bekend is of verwacht mag worden in het betrokken gebied. Deze leden kunnen zich eensgezind vinden in de strekking van dit wetsvoorstel. Naar de mening van deze leden wordt ons verleden een toekomst geboden door de formele erkenning van het belang van de archeologische monumentenzorg.

De leden van voornoemde fractie hebben een aantal zwaarwegende bezwaren tegen dit wetsvoorstel, in het bijzonder met betrekking tot de verstrekende inhoud op sommige onderdelen. De leden zullen hun bezwaren in een aantal kritische vragen aan de regering voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie verwelkomen het wetsvoorstel dat na elf jaar uitvoering geeft aan het Verdrag van Valletta en dat zal leiden tot een betere bescherming van ons archeologisch erfgoed. Wel hebben de leden een aantal vragen.

Tot slot hebben ook de leden van de SGP-fractie met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij stellen met instemming vast dat bij activiteiten in de bodem stelselmatig aandacht zal worden besteed aan archeologische waarden. Terecht, zo vinden de leden van deze fractie, is daarbij zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande structuren. De leden willen wel graag weten wanneer en op welke wijze de effecten van het voorliggende wetsvoorstel zullen worden geëvalueerd.

II Preventie als oogmerk: de systematiek op hoofdlijnen

Het belang van preventie

De leden van de CDA-fractie constateren met betrekking tot het streven naar behoud «in situ» dat in het wetsvoorstel geen rekening wordt gehouden met de specifieke eisen van de binnenstedelijke archeologie. Behoud «in situ» is bij ontwikkelingen in een binnenstad een bijna onmogelijke zaak, stellen de leden. Waarom wordt in het wetsvoorstel dit probleem niet erkend, vragen zij.

Ook de leden van de PvdA-fractie stellen dat het archeologische proces in de historische binnensteden vaak niet volledig gevolgd kan worden door de dynamiek van de stad en door de aanwezigheid van bestaande woningen. Ondanks de bestaande kennis is het vaak moeilijk om van tevoren een goed inzicht te verschaffen in benodigde tijd en middelen. De gemeentelijke archeoloog is vaak degene die het best een onderzoek in de historische binnensteden kan uitvoeren, aldus de leden. Hij of zij heeft de

kennis paraat om het onderzoek zo goed en efficiënt mogelijk te laten verlopen. De leden vragen daarom of de regering voldoende oog heeft gehad voor de bijzondere positie van het onderzoek in historische binnensteden. Zij vernemen graag of de regering erkent dat gemeenten, voor wat betreft het archeologische onderzoek op hun eigen grondgebied, een belangrijke uitvoerende taak hebben. Zij vragen of de regering bereid is om het mogelijk te maken dat de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie wordt uitgebreid met het hoofdstuk «Onderzoek in historische binnensteden». Tot slot vernemen de leden graag hoe de regering tegenover een specifiek op binnensteden toegesneden financieringsmethode staat.

Het is de leden van de VVD-fractie eveneens opgevallen dat dit wetsvoorstel voorbij gaat aan de complexiteit van de binnenstedelijke archeologie. De binnensteden komen op de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden niet voor. Dit betekent dat het voor provincies zeer lastig wordt om attentiegebieden aan te wijzen. In de toekomstige situatie kunnen gemeenten de archeologische belangen alleen regelen via een aanpassing van de bestemmingsplannen. Het uitvoeren van een archeologische inventarisatie in een dichtbebouwde omgeving zoals een stadscentrum is zeer lastig. De leden vragen waarom er in het wetsvoorstel geen specifieke aandacht wordt besteed aan de complexiteit van de binnenstedelijke archeologie. Zij vragen of de regering de complexiteit erkent van de binnensteden op dit punt. Zij willen weten of de regering bereid is om aan deze specifieke problematiek alsnog aandacht te besteden in het wetsvoorstel. Indien dit het geval is, dan willen de leden graag weten op welke wijze.

Voorts stellen deze leden dat de belangrijkste vraag waar de archeologie mee te kampen heeft de keuze is tussen opgraven en behouden. Deze vraag blijft echter met dit wetsvoorstel onopgelost, vinden deze leden. Gemeenten, provincies en de centrale overheid wordt geen houvast geboden, laat staan dat particulieren en bijvoorbeeld projectontwikkelaars weten waar ze aan toe zijn voor wat betreft kosten en risico's. Het is van groot belang om op dit punt helderheid te verschaffen, vinden de leden, mede omdat met de implementatie van het Verdrag het aantal archeologische vondsten zal toenemen. De kernbron van archeologische waardevolle gebieden vormt de Archeologische Monumenten Kaart en de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden. Echter, deze kaarten bieden slechts een beperkt overzicht. Zo zijn de stedelijke gebieden zeer onderbelicht gebleven. Is de regering voornemens meer duidelijkheid te verschaffen over de criteria waarop besloten wordt om iets «in situ» te bewaren of iets op te graven, zo vragen de leden. Indien dit het geval is, dan willen zij graag weten op welke manier. Ook vernemen de leden graag of daar dan potentiële «bodemverstoorders», zoals ontwikkelaars, bij betrokken worden.

De wettelijke systematiek

De leden van de CDA-fractie constateren dat dit wetsvoorstel van gemeenten vraagt om inventariserend archeologisch onderzoek te laten uitvoeren in de voorbereidingsfase van een nieuw bestemmingsplan. Daarnaast moet aangegeven worden welke conclusies daaraan verbonden worden. Op zich zien deze leden dat het grote voordelen kan hebben om in een vroegtijdig stadium al een vooronderzoek uit te voeren. Genoemde leden willen echter weten waarom gemeenten bij de reguliere herziening van een bestemmingsplan ook archeologisch onderzoek moeten verrichten als op voorhand al duidelijk is dat er een lage verwachting is dat de grond van archeologisch waarde is. Krijgen gemeenten hiermee geen verplichtingen opgelegd die disproportioneel zijn ten opzichte van de archeologische verwachtingswaarde, zo vragen deze leden.

Ook constateren de leden dat gemeenten, aanvullend op het inventariserende vooronderzoek, extra voorschriften kunnen opnemen ten aanzien van de afgifte van bouw- of aanlegvergunningen. Zo kan een gemeente een vergunning verlenen onder de beperking dat er tijdens de bouw of aanleg door een deskundige archeoloog wordt «meegekeken» met de bodemverstoring. De leden van de fractie vernemen graag wat de meerwaarde is van deze archeologische begeleiding als al in het stadium van het vooronderzoek tot conservering zou zijn overgegaan. Genoemde leden vrezen dat burgers en bedrijven nu vaker dan nodig tot archeologisch onderzoek worden verplicht: eerst een inventariserend onderzoek bij de vaststelling van het bestemmingsplan en vervolgens een nieuw onderzoek bij het verlenen van de vergunning. De leden vragen daarom of dit noodzakelijk is. Zij willen weten wat de financiële gevolgen zijn van de keuze om een bouw of aanleg te doen plaatsvinden onder archeologische begeleiding.

Vervolgens constateren de aan het woord zijnde leden dat de aanvrager van een ontgrondingsvergunning door de provincie verplicht zal *kunnen* worden om een archeologisch vooronderzoek te laten verrichten. De leden vernemen graag hoe deze formulering zich verhoudt tot het regime bij de vaststelling van bestemmingsplannen door gemeenten waarbij men *verplicht* wordt tot vooronderzoek.

Met betrekking tot de nieuwe bevoegdheid voor provincie om «archeologische attentiegebieden» aan te wijzen vrezen de leden dat dit belastende gevolgen heeft voor burgers, bedrijven en gemeenten. Als een provincie besluit één of meerdere attentiegebieden aan te wijzen zullen gemeenten hun bestemmingsplan(-nen) in het desbetreffende gebied moeten herzien. De leden horen graag of er bezwaar- en beroepsmogelijkheden tegen een dergelijke aanwijzing zijn. Ook willen zij weten hoe de regering het voorstel van de Verenigde Nederlandse Gemeenten (VNG) beoordeelt om in dit kader gemeenten de mogelijkheid te geven hun bestemmingsplannen vervroegd te bezien.

De leden van PvdA-fractie wijzen op het feit dat bij de totstandkoming van bestemmingsplannen de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) de eis stelt dat alle relevante belangen dienen te worden afgewogen. Deze belangen zijn niet nader gedefinieerd. Het wordt aan de politiek overgelaten om daar tot een goede afweging te komen.

Ook willen de leden weten waarom in het onderhavige wetsvoorstel het archeologische belang expliciet veilig wordt gesteld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Vervolgens merken de leden van deze fractie op dat het onderhavige wetsvoorstel als uitgangspunt heeft dat de gehele bodem in principe beschermwaardig is zolang niet duidelijk is wat er in de grond zit. De leden vragen waarom er generiek bepaald wordt dat bestemmingsplannen rekening dienen te houden met aanwezige of te verwachten archeologische monumenten. Waarom wordt er niet gekozen voor bijvoorbeeld risicoanalyses, waardoor je niet heel Nederland in het keurslijf van verplichte melding in bestemmingsplannen hoeft te drukken?

Op dit moment zijn gemeenten niet gehouden een bestemmingsplan te hebben voor de bebouwde kom. Hoe verhoudt zich dat tot dit wetsvoorstel dat opname van het archeologische belang in bestemmingsplannen regelt, zo vragen de leden.

Het wetsvoorstel betekent een omkering van de systematiek ten aanzien van bestaande bovengrondse monumenten, zo stellen de leden van bovengenoemde fractie. Bij niet-archeologische monumenten geldt dat deze eerst dienen te worden aangewezen. Hierbij hoort democratische goedkeuring door de gemeenteraad (artikel 7 Monumentenwet). Tegen deze beslissing staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open voor de eigenaren en belanghebbenden. Voor archeologische monumenten gelden soortgelijke bepalingen niet, waardoor de archeologische monu-

menten als gevolg van dit wetsvoorstel beter beschermd worden dan de niet-archeologische monumenten. Vervolgens stellen de leden van deze fractie het volgende: zij voorzien bij de implementatie van het Verdrag van Valletta ook een dilemma. Aan de ene kant moet er immers voldoende waarborg gerealiseerd worden voor het behoud van en kennis over archeologische monumenten, terwijl aan de andere kant er een beperkte vertraging moet zijn bij de realisatie van inbreiding, herstructurering en nieuwbouwlocaties. Waarom is er niet voor gekozen om de bescherming van archeologische monumenten ook analoog aan de systematiek van de Ecologische Hoofdstructuur te regelen, waarbij de provincie attentiegebieden aanwijst, de gemeente die gebieden in bestemmingsplan vastlegt en de gemeente, alvorens zij een bouw- of aanlegvergunning verstrekt, eerst een verklaring van «geen bezwaar» bij de provincie aanvraagt? Hoe is de verhouding tussen provincie en gemeente ten aanzien van de aanwijzing van de nu in het wetsvoorstel opgenomen attentiegebieden, willen de leden weten.

In attentiegebieden die de provincies kunnen aanwijzen, moeten de gemeenten versneld het bestemmingsplan aanpassen, binnen een termijn die door de provincie wordt bepaald. Dit is een verzwaring van de gemeentelijke taak. Gaat de regering de bestuursplannen van gemeenten die geconfronteerd worden met het versneld herzien van bestemmingsplannen in de door de provincie aangewezen attentiegebieden compenseren? Hoe wordt de kennisopbouw ten aanzien van deze gebieden vormgegeven? De leden vragen tot slot hoe er in het licht van dit wetsvoorstel moet worden omgegaan met bestaande bestemmingsplannen.

Ook willen de leden van voornoemde fractie weten in hoeverre bij infrastructurele projecten van Verkeer en Waterstaat vanaf 1987 de uiteindelijke Tracékeuze in de praktijk van het convenant tussen de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) en Rijkswaterstaat over de archeologische bodemschatten, beïnvloed is door dit convenant. Heeft de herijking van dit convenant al plaatsgevonden?

De regering kiest ervoor alleen bij nieuwe bestemmingsplannen inventariserend archeologisch onderzoek te laten doen. Deze leden begrijpen dat dit vooral een praktische keuze is opdat niet alle bestaande bestemmingsplannen in de ogen van het kabinet opnieuw op archeologische waardering beoordeeld kunnen worden.

Deze leden zouden zich voor kunnen stellen dat in sommige gevallen, bijvoorbeeld in het geval van archeologische vondsten in de nabijheid van een al bestaand bestemmingsplan, hierop toch teruggekomen zal moeten worden. Zij vernemen graag de zienswijze van de regering op dit punt. Tot slot vragen de leden of de regering denkt dat de genoemde bevoegdheid voor de provincie om archeologische attentiegebieden aan te wijzen voldoende aan het bovenstaande tegemoet komt.

Ook de leden van de VVD-fractie wijzen er op dat dit wetsvoorstel gemeenten verplicht om bij reguliere planherziening ook buiten archeologische attentiegebieden in de planvorming expliciete aandacht te besteden aan archeologie. Deze leden willen weten of dit concreet betekent dat gemeenten ook in gebieden met een over het algemeen lage archeologische verwachtingswaarde in de planvorming aandacht moeten besteden aan archeologie. Indien dit het geval is, dan willen de leden weten waarom gemeenten bij de reguliere herziening van een bestemmingsplan ook onderzoek moeten verrichten als op voorhand al duidelijk is dat er een lage verwachting is.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben enkele vragen over de vigerende bestemmingsplannen. Het wetsvoorstel gaat uit van drie regimes, waaronder de nieuwe bestemmingsplannen. Wat betekent dit voor de vigerende bestemmingsplannen, zo willen de leden weten. Blijven deze buiten schot? Indien dit het geval is, dan vernemen de leden graag

hoe lang zal het duren voordat deze allemaal gewijzigd zijn. Is, gezien de lange tijd die reeds verstreken is sinds het Verdrag werd afgesloten, niet meer haast vereist, zo vragen de leden. Ook vernemen zij graag welke mogelijkheden de regering hiertoe ziet.

Ook de leden van de SGP-fractie willen, net als enkele van bovengenoemde fracties, weten hoe omgegaan moet worden met de bestaande bestemmingsplannen. Heeft het voorliggende wetsvoorstel daarin geen enkele betekenis, zo vragen zij.

III Kostentoedeling

Het veroorzakersprincipe

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat initiatiefnemers van op winst gerichte projecten die schade toebrengen aan het bodemarchief, ook de kosten voor het behoud van het bodemarchief voor hun rekening dienen te nemen. Genoemde leden vragen zich echter af in hoeverre ook een burger of een overheidsorgaan onder dit principe geschaard kan worden. In hoeverre kan een particulier of een overheidsorgaan als «veroorzaker» worden aangemerkt en, vooral, hoe wordt dat beoordeeld, vragen de leden.

De leden van voornoemde fractie vragen vervolgens op welke punten de materiële verankering van het veroorzakerbeginsel meer bescherming biedt aan burgers en bedrijven dan het Verdrag vraagt.

Ook vernemen de leden graag het oordeel van de regering over de kritiek van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), inhoudende dat door de hoogte van de kosten het reële risico wordt gelopen dat projecten worden afgeblazen.

De leden constateren voorts dat alle kosten die voortvloeien uit het naleven van de voorschriften in beginsel ten laste van de initiatiefnemer komen. Genoemde leden zijn hierover bezorgd. De parallel met milieuschade kan niet één op één getrokken worden, zo stellen zij. Zij vragen of de regering niet te ver doorgaat door, zoals de regering stelt in antwoord op het advies van de Raad van State, ook «potentieel schadelijke effecten» onder het veroorzakerbeginsel te vangen? De leden ontvangen hier graag een reactie van de regering op. In het verlengde hiervan stelt de regering dat het veroorzakerprincipe – mits redelijk uitgelegd – geschikt is voor een evenwichtige toedeling van de kosten. Kan nader worden ingegaan op grond van welke criteria wordt beoordeeld of dat principe «redelijk» is uitgelegd? Hoe beoordeelt de regering de kritiek van de NEPROM dat vooraf onvoldoende duidelijk is wat de ontwikkelaar te wachten te staat? Voorts hebben de leden van deze fractie met zorg kennisgenomen van het feit dat de opgravingskosten volledig kunnen worden verhaald op de belanghebbenden. Wat wordt verstaan onder de opgravingskosten, zo vragen zij. De aan het woord zijnde leden willen weten waarom het noodzakelijk is dat de kosten van dit inventariserend archeologisch onderzoek volledig kunnen worden verhaald. Ook vernemen de leden graag wat de financiële consequenties voor burgers en bedrijven zijn wanneer er tijdens dit inventariserend onderzoek niets wordt gevonden. Waarom zien de bepalingen van kostentoerekening enkel op de opgravingskosten en wordt er niets bepaald over de onderzoekskosten, zo vragen de leden. Hoe beoordeelt de regering de kritiek van het IPO dat bij de voorgestelde procedure van vondstmeldingen voorbij wordt gegaan aan een meer actieve rol van de provincie. Rijk en gemeenten kunnen een gedoogplicht van rechthebbenden opleggen om archeologische terreinen ten behoeve van archeologische inspecties te mogen betreden. Waarom geldt deze gedoogplicht niet voor de provinciale overheid, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de regering eens dat «initiatiefnemers van op winst gerichte projecten die schade toebrengen aan het bodemarchief de kosten voor hun rekening moeten nemen voor het behoud van het bodemarchief». De leden vernemen graag welke ervaringen de regering tot nu toe opgedaan heeft in de praktijk met het veroorzakerprincipe.

Daarnaast willen de leden weten welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor burgers die een bouwvergunning aanvragen voor een uitbouw van hun huis, in bijvoorbeeld monumentale binnensteden? Kunnen ook zij daarbij geconfronteerd worden met de verplichting tot het laten uitvoeren van archeologisch onderzoek en opgravingen? Als er sprake is van erfpacht, geldt dan ook het veroorzakerprincipe of dient de eigenaar van de grond dan de kosten te dragen? Als een woningcorporatie bij nieuwbouwplannen voor sociale huurwoningen geconfronteerd wordt met kosten voor archeologisch onderzoek, geldt dan ook dat de veroorzaker betaalt? Met andere woorden, zo vragen de leden, mag de rekening bij de toekomstige huurders worden neergelegd in vorm van een huurverhoging?

Tot slot willen de leden weten waarom, wanneer het opgraven van archeologische vondsten een publiek, dan wel wetenschappelijk doel dient, er in dit wetsvoorstel dan voor gekozen is om die kosten – excessieve kosten uitgezonderd – neer te leggen bij de bouw- of aanlegvergunningaanvrager.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel in deze vorm de ontwikkeling van locaties en de aanleg en uitbreiding van infrastructuur belemmert door de onduidelijkheid over de archeologische kosten. Bestaat er een mogelijkheid om deze onduidelijkheid te verminderen door het stellen van een maximum aan de kosten voor archeologie voor de veroorzaker. Bijvoorbeeld door de veroorzaker de kosten van het vooronderzoek te laten dragen en de kosten voor de conservering of opgraving van het erfgoed (publiek belang) uit publieke middelen te financieren? Is regering, evenals deze leden, van mening dat via een maximum een belangrijk deel van de onzekerheid weggenomen kan worden? Als dit het geval is, dan willen de leden weten of de regering bereid is om deze gedachte verder uit te werken in het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie kunnen in beginsel instemmen met het veroorzakerprincipe. Zij vragen wel in hoeverre dat mogelijk negatieve effecten kan hebben op het beleid van de regering ten aanzien van bijvoorbeeld woningbouw. Heeft hierover afstemming plaatsgevonden, vragen zij. Ook wijzen de leden op het verschil in mogelijkheden en kosten tussen archeologisch onderzoek op het platteland en in de stad. Graag vernemen zij hierop de visie van de regering en vragen een reactie op de zorgen die een aantal gemeenten hierover hebben geuit.

Tegemoetkoming in excessieve kosten

In navolging van het advies van de Raad van State zijn ook de leden van de CDA-fractie van mening dat een regeling voor een tegemoetkoming in de excessieve kosten van archeologische monumentenzorg onontbeerlijk is. De regeling zal echter alleen voorzien in een vergoeding voor excessieve opgravingskosten. Er zal geen regeling komen voor kosten van fysieke beschermingsregelingen waarmee archeologie in de bodem behouden blijft (waardoor de regeling per saldo minder kosten met zich meebrengt). Waarom niet, zo vragen de leden. Wanneer is er sprake van excessieve kosten en wie beoordeelt dat? Hoe beoordeelt de regering de kritiek van de NEPROM dat de vaststelling van extreme kosten subjectief en onzeker is? Genoemde leden hechten grote waarde aan een gelijktijdige behandeling van het wetsvoorstel en de Algemene Maatregel van

Bestuur (AMvB) waarin de financiën van de nieuwe Monumentenwet geregeld worden. Op deze wijze kan de Kamer haar oordeel nog geven over dit essentiële onderdeel van het wetsvoorstel, stellen de leden. Voorts vragen genoemde leden naar de maximale hoogte van de tegemoetkoming. Hoe worden deze tegemoetkomingen gefinancierd, zo vragen zij.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op artikel 34a van het wetsvoorstel waarin staat dat excessieve meerkosten redelijkerwijs niet ten laste van de initiatiefnemer zouden moeten komen en dat de gemeente of provincie als vergunningverlenende instantie in beeld moet komen om deze kosten te verlichten. De leden willen weten wat de regering onder excessieve kosten verstaat. Kan er een percentage worden genoemd? Moeten de leden denken aan een bepaald percentage van de totale bouwsom? Wat denkt de regering te doen aan de door het wetsvoorstel geboden ruimte voor het doorschuiven van de rekening van ontwikkelaars naar gemeenten en provincies, zo vragen de leden.

Verder hebben de leden van deze fractie vragen bij de voorgestelde vangnetfunctie van het Rijk. Kan worden aangegeven hoe deze vangnetfunctie vervuld gaat worden? Welke criteria worden gehanteerd ten aanzien van gemeenten en provincies om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage in de excessieve kosten? Waarom worden alleen de excessieve opgravingskosten genoemd en niet de kosten die uitgegeven worden voor het behoud van de archeologische vondsten in de bodem, zo vragen de leden.

Tot slot hebben de leden nog een vraag over het proportionaliteitsprincipe. Hoe lang en tegen welke kosten kan of mag een bouwproject worden vertraagd als gevolg van archeologisch bodemonderzoek en eventuele opgravingen, zo vragen zij.

Bij de leden van de VVD-fractie bestaat onduidelijkheid over de voorgestelde regeling bij excessieve kosten. Bij excessieve kosten stelt de regering een tegemoetkoming in de kosten voor. Wanneer de regering de kosten excessief vindt is echter niet duidelijk. Volgens het wetsvoorstel wordt dit bepaald door de vraag of de betrokken investering en de betrokken investeerder de meerkosten redelijkerwijs voor hun rekening kunnen nemen, dan wel kunnen doorbelasten. Is het de bedoeling om op basis van de solvabiliteit van de ontwikkelaar vast te stellen of kosten excessief zijn? Hoe ziet de regering deze regeling in het kader van rechtsgelijkheid, vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten hoe hoog het bedrag is dat structureel op de begroting van het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt vrijgemaakt om te kunnen delen in excessieve kosten. Daarnaast vragen zij waar dit bedrag op gebaseerd is.

IV Liberalisering en kwaliteitszorg

De leden van de CDA-fractie achten de liberalisering van de opgravingmarkt als één van de belangrijkste elementen in dit wetsvoorstel. Zij vrezen dat de bepalingen, zoals ze nu zijn weergegeven, nog onvoldoende waarborg geven voor een goede kwaliteitszorg en kwaliteitsborg. Terecht, zo vinden zij, is gekozen voor een systeem van zelfregulering. Genoemde leden zijn echter bang dat dit systeem nog niet operabel zal zijn op het moment dat het onderhavig wetsvoorstel in werking treedt. In de ogen van genoemde leden is het geheel aan toezichtinstanties nog te versnipperd om te komen tot een effectief toezicht. Dat de inmiddels tot stand gekomen brancheorganisatie en de Nederlandse Vereniging van Archeologen in dit opzicht hoopgevende initiatieven ontwikkelen, stelt genoemde leden nog niet gerust. De vraag rijst of we niet te vroeg tot

liberalisering komen, zo stellen de leden. Zij verkrijgen hier graag een reactie van de regering op.

De leden constateren voorts dat er een beroepsregister in voorbereiding is bij de Nederlandse Vereniging van Archeologen. Genoemde leden informeren naar de stand van zaken.

Tot slot geven de leden aan dat zij moeite hebben met het feit dat een aanvrager – zonder te beschikken over een erkenningsbewijs van de sector zelf – ook een ministeriële vergunning kan verkrijgen indien hij kan aantonen de juiste kwalificaties te hebben. Hoe verhoudt deze figuur zich tot het voornemen om tot liberalisering te komen en het systeem van zelfregulering dat daartoe gekozen is, vragen de leden. Genoemde leden hebben behoefte aan inzicht in de normen die hier toe strekken, en welke in een AMvB vervat zullen worden.

V De noodzakelijke infrastructuur

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel een juridische grondslag bevat om voor bedrijfsmatig werkende archeologen een retributie te heffen op het raadplegen van informatie over feitelijke vindplaatsen en daarop gebaseerde archeologische relevante verwachtingen. Genoemde leden vragen waarom verschil wordt gemaakt tussen al dan niet bedrijfsmatig opererende archeologen. Wat zijn daarbij de criteria? Vervolgens stellen de leden vast dat de regering de komende tijd nader inzicht wil krijgen in de aard van de problematiek op het gebied van het actieve beheer van het bodemarchief, de effectiviteit van mogelijke instandhoudingsmaatregelen en de daaraan verbonden kosten. De leden willen graag weten wanneer de regering hen daarover nader kan berichten.

De leden van voornoemde fractie vrezen dat de verplichting voor provincies en gemeenten om depots in het leven te roepen en te gaan beheren een fikse financiële en administratieve lastenverzwaring met zich meebrengt. Zij vragen waarom er niet voor gekozen is om meer aan te sluiten bij de al bestaande conserveringsplaatsen. Genoemde leden vragen welk bedrag wordt toegevoegd aan het Provinciefonds ten behoeve provinciale en gemeentelijke depots.

Ook vernemen zij graag hoe de regering de kritiek van het Convent van Gemeentelijke Archeologen in Nederland (CGA) beoordeelt, die inhoudt dat voorbij wordt gegaan aan de bestaande praktijk die goed voldoet waarbij gemeentes eigen depots oprichten. De regering meldt dat zij in nader overleg zal treden met IPO, VNG, het CGA en het beraad van provinciale archeologen om te bezien op welke wijze de primaire bewaarfuncties verbeterd kunnen worden. De leden vragen of de Kamer nader kan worden bericht over de uitkomsten van dit overleg.

Voorts menen de leden dat het voorliggende wetsvoorstel bedreigend is voor de amateur-archeologen. Zij vrezen dat commerciële bureaus minder snel gebruik zullen maken van vrijwilligers dan de wetenschappelijke instituten die voorheen de opgravingen verzorgden. Genoemde leden vragen hoe de regering de positie van de amateur-archeologen wil garanderen.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe moet worden omgegaan met het beheer van in de grond aanwezige bodemvondsten die niet worden opgegraven, bijvoorbeeld in akkers. Is de eigenaar gehouden het archeologische monument te beheren? Wat betekent dit voor de kosten? Ook vernemen de leden graag hoe moet worden omgegaan met ingrepen in de bodem die niet het gevolg zijn van bouw- en ontwikkelingsplannen, zoals veranderingen in de grondwaterstanden. Dient ook hierbij rekening te worden gehouden met het archeologische belang, zo vragen zij. Hoe zou dat moeten worden vormgegeven?

Op het punt van de depots vormt het wetsvoorstel een duidelijke breuk met de praktijk van de afgelopen vijftientig jaar. De regering heeft het plan om de provincies een primaire taak te geven bij het instellen van provinciale depots, waarbij ze bestaande gemeentelijke depots kunnen erkennen. De leden vinden dat hiermee voorbij wordt gegaan aan een bestaande praktijk die over het algemeen goed functioneert. Zij vragen of de overheid niet alle bestaande en nieuw in te richten gemeentelijke depots van een erkenning dient te voorzien. Biedt het wetsvoorstel ruimte aan het instellen van nieuwe gemeentelijke depots, zo vragen de leden. Is de regering genegen de bestaande praktijk van gemeentelijke depots te erkennen? Mogen de gemeentelijke depots op een financiële ondersteuning rekenen om te kunnen gaan voldoen aan de nieuwe eisen aan de depots die door de overheid zijn geformuleerd, zo vragen de leden. Tot slot wijzen de leden op het volgende: in het onderhavige wetsvoorstel ontbreken normen en grenzen over wat beschermwaardig is en wat niet, evenals een handelwijze hoe met vondsten om te gaan. De leden van deze fractie vinden het voorstelbaar dat dit per stad of streek verschilt. Zij vragen wie er besluit over het omgaan met waardevolle vondsten. Wat is het toetsingskader? Zijn er bezwaren om lokaal maatwerk toe te passen? Kan dit lokale maatwerk opgenomen worden in de gemeentelijke bouwverordening, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie stellen dat krachtens het wetsvoorstel de provincies primair verantwoordelijk worden voor de instandhouding van depots. Ter wille van het behoud van kwaliteit en de daarvoor benodigde schaal (tegengaan van versnippering) laat het wetsvoorstel de provinciebesturen bepalen welke gemeenten voor het houden en onderhouden van een eigen depot in aanmerking komen. De leden van deze fractie willen weten op basis van welke criteria, behalve die van kwaliteit en schaalgrootte, een besluit kan worden genomen om een bestaand gemeentelijk depot niet aan te wijzen als onderdeel van de totale provinciale depotcapaciteit. In sommige steden bestaan al gemeentelijke depots met een belangrijke wetenschappelijke en publieksfunctie. Kunnen deze depots, die een belangrijke taak van de provincie waarnemen, rekenen op extra financiële ondersteuning, vraag de leden. Indien dit niet het geval is, dan vernemen de leden graag waarom niet.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de opslag van archeologisch materiaal in het voorliggende wetsvoorstel bij de provincie wordt belegd. Als uitgangspunt kunnen zij daarmee instemmen. Wel vragen zij aandacht voor de bestaande gemeentelijke depots en het lokale belang van sommige archeologische vondsten. De leden vragen de regering een zodanige regeling te treffen dat er vanuit het perspectief van de gemeenten geen breuk ontstaat en belangrijke lokale waarden moeten worden prijsgegeven.

VI Implementatie van het Verdrag elders in Europa

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de kostentoedeling in andere Europese landen geregeld is. Zij vragen in dit verband in hoeverre er sprake is van een privaatsbelang wanneer door geplande ontwikkelingen kennis genomen wordt van het bodemarchief. Het bewaren van archeologische vondsten in de bodem of het opgraven is, naar mening van deze leden, een publiek belang. Het is dan ook niet redelijk de kosten van dit publieke belang volledig op de grondeigenaar af te wentelen. Zij willen daarom weten in hoeverre de regering het kennismaken van en het bewaren of opgraven van archeologisch waardevolle zaken als een publiek belang ziet. In hoeverre past hier een volledige afwenteling van de kosten op de private partij bij, zo vragen zij. Daarom vragen zij of de

regering exact kan aangeven hoe de kostentoedeling in andere Europese landen geregeld is.

Ook willen zij weten wat in het Verdrag precies afgesproken is over de kostenverdeling. Kan de regering alternatieven aangeven voor de voorgestelde kostentoedeling door middel van het veroorzakerbeginsel, zo vragen zij.

VII Verantwoording van enkele gemaakte keuzes

De leden van de CDA-fractie realiseren zich goed dat het voorliggende wetsvoorstel belemmeringen met zich meebrengt voor het functioneren van burgers, bedrijven en (lagere) overheden. Immers, vaker dan voorheen het geval was, zal een archeologisch onderzoek verlangd worden. Dat kan grote vertragingen en financiële consequenties tot gevolg hebben. Daarmee heeft dit wetsvoorstel ook nadelige consequenties voor de Nederlandse economie. De leden vragen daarom in welke mate dit soort overwegingen betrokken zijn bij de onderhandelingen over het Verdrag van Valletta. Hoe verhoudt deze nieuwe lastenverzwaring zich tot de extra verplichtingen die recentelijk aan provincies en gemeenten zijn opgelegd in het kader van het Europese en Nederlandse water-, milieu- en natuurbeleid, zo vragen deze leden.

Voorts hebben genoemde leden behoefte aan een nauwgezette opsomming van punten waarop dit implementatievoorstel verder gaat dan het Verdrag voorschrijft. De leden vernemen graag een verklaring van de regering waarom tot deze verdergaande maatregelen gekozen is. Genoemde leden vragen vervolgens op welke wijze de departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer en Waterstaat (V&W) betrokken zijn geweest bij de ondertekening van het Verdrag van Valletta en bij de materiële uitwerking daarvan in de onderhavige wettekst. Ook willen zij weten in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel aansluit op de aankomende nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Hoe beoordeelt de regering het voorstel van het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) om in het wetsvoorstel op basis van artikel 9 van het Verdrag ook te voorzien in archeologische informatiecentra?

De leden van de PvdA-fractie verwijzen ook naar de aankomende WRO. Zij wijzen op het feit dat de huidige minister van VROM heeft aangekondigd dat gemeenten onder de nieuwe WRO de mogelijkheid hebben om op basis van een nog niet goedgekeurde wijziging in het bestemmingsplan al wel een bouwvergunning te verlenen. Hoe wordt dan de archeologische monumentenzorg gewaarborgd, zo vragen deze leden.

Daarnaast wijzen de leden er op dat de huidige Woningwet de mogelijkheid biedt van vergunningsvrije bouwwerken. Hoe verhoudt deze vrijstelling zich tot een mogelijke verplichting in een bestemmingsplan tot het uitvoeren van archeologisch onderzoek, zo vragen de leden.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks willen weten hoe de aansluiting met de aankomende nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening is. Zij vragen of de toetsende rol en de bevoegdheid van de provincie om attentiegebieden aan te wijzen niet veel te facultatief van aard is. Nu al zijn er per provincie grote verschillen in aanpak te constateren. Hoe denkt de regering deze vrijblijvendheid weg te nemen, zo vragen zij.

Daarnaast wijzen ook deze leden op het feit dat de minister van VROM voorrang wil geven aan woningbouw. De minister van VROM wil voorkomen dat Europese regels voor onder andere archeologie deze woningbouw beperken. De leden vragen hoe deze uitlatingen zich verhouden tot het voorliggende wetsvoorstel, dat juist streeft naar implementatie van het Europese Verdrag van Valletta? Bovendien heeft de minister van VROM een «fast track»-procedure aangekondigd in de vorm van een project-

besluit waardoor gemeenten al bouwvergunningen aan bouwers kunnen afgeven vóórdat het (gewijzigde) bestemmingsplan is goedgekeurd. Door-kruist en ondermijnt deze regeling het instrument bestemmingsplan van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Monumentenwet, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of er meer duidelijkheid kan worden verschaft over de precieze juridische status van een archeologische opgra-ving. Is het juist dat het voor archeologen soms lastig is om op bouwloca-ties onderzoek te laten verrichten door een voorschrift in de Wet op de Omzetbelasting, willen deze leden weten. Zo ja, op welke wijze kan op dit punt onzekerheid worden weggenomen?

De leden van deze fractie willen tevens weten op welke wijze dit wetsvoor-stel in Koninkrijksverband geregeld wordt. Zij vragen of er specifieke maatregelen genomen zijn op dit vlak.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de Wet Bodemsanering niet als pijler in het wetsvoorstel is opgenomen.

Voorts merken de leden op dat archeologische waarden het waard zijn om bij een breed publiek bekend gemaakt te worden. In het wetsvoorstel wordt aan dat aspect niet veel aandacht besteed, terwijl dat in het Verdrag wel aan de orde is. De genoemde leden vragen op welke wijze de regering publieke aandacht voor archeologische waarden wil bevorderen en waarom in dat kader niet is gekozen voor het oprichten van archeologi-sche informatiecentra.

VIII Financiële implicaties van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen of er bestuurlijke en administratieve lasten van gemeenten als gevolg van vervroegde herziening van bestem-mingsplannen vergoed worden. Indien dit het geval is, dan vernemen de leden graag door wie. Ook willen zij weten wie verantwoordelijk is voor de kosten van planschadeclaims die de gemeente als gevolg van een wijzi-ging van het planologische regime moet vergoeden. Kunnen gemeenten met behulp van een facetbestemmingsplan invulling geven aan de moge-lijke eis van provincies om bestemmingsplannen in archeologische attentiegebieden vervroegd te herzien, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Ook bij de leden van de fractie van GroenLinks leven nog enige vragen op financieel gebied. Is de € 9 miljoen in 2004 ter toevoeging aan het Gemeentefonds en Provinciefonds, zoals beschreven in de memorie van toelichting, een structureel bedrag? De leden willen graag weten waar dit bedrag op gebaseerd is. Zij vragen voorts of ook de VNG en het IPO van mening zijn dat dit bedrag voldoende is.

IX Adviezen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het rapport «*Odyssee, een zoektocht naar de achterstand in uitwerking van archeolo-gisch onderzoek in Nederland*», dat in opdracht van de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA) tot stand is gekomen. Uit het rapport blijkt dat er nog een behoorlijke opgravingachterstand is waarvan een aanzienlijk deel alsnog uitgewerkt zou moeten worden. Deze opgraving-achterstand zou voor rekening van de overheid komen. De SNA stelt dat een verantwoord «backlog-programme» een succesvolle implementatie van het Verdrag van Malta zal vergroten. Andere landen, zoals Engeland, Ierland en Zweden, zijn hiertoe ook al overgegaan. Genoemde leden hebben behoefte aan een reactie van de regering op dit voorstel.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks wijzen op het SNA-rapport. Zij stellen dat als gevolg van het Verdrag van Malta verstoorders van de bodem de plicht krijgen tot behoudsonderzoek en daarmee het recht op gebruik van relevante informatie uit eerder onderzoek. Welke juridische gevolgen kan het ontbreken daarvan hebben? Zij vragen of de regering de conclusie uit het SNA-rapport onderschrijft, namelijk dat naar schatting een derde alsnog uitgewerkt zou moeten worden en dat hiervoor gedurende tien jaar een bedrag van minimaal € 1,8 miljoen per jaar nodig is. Indien dit het geval is, dan vernemen de leden graag of dit geld er ook is.

Ook de leden van de SGP-fractie wijzen erop dat er sprake is van een achterstand in onuitgewerkt onderzoek. Zodoende kunnen niet altijd de best mogelijke afwegingen worden gemaakt. De leden vragen welke inzet de regering pleegt om de bestaande achterstand zo spoedig mogelijk weg te werken. Ook vernemen zij graag welke selectiecriteria daarbij zullen worden toegepast.

X Bedrijfseffectentoets

De leden van de VVD-fractie missen in het wetsvoorstel een toelichting op de mogelijke gevolgen van het voorgestelde veroorzakerbeginsel, onder andere voor de woningmarkt. Gesteld wordt dat de archeologische kosten bij een woningbouwprogramma vanzelfsprekend doorberekend kunnen worden in de grond- of huizenprijzen. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen. Wat is het oordeel van de regering over de huidige prijs-kwaliteitverhouding? Ziet de regering hierin, gezien de situatie op de woningmarkt, nog ruimte voor verdere prijsstijging, zo vragen de leden. Wat is het effect van het veroorzakerbeginsel op het particulier opdrachtgeverschap dat door het kabinet aangemoedigd wordt? En, wat is het effect op de woningbouwproductie? Voornoemde leden vragen de regering een nadere uiteenzetting van de gevolgen.

Voorts vernemen zij graag of het wetsvoorstel ook voor ontwikkelingen geldt waarbij bodemverstoring plaatsvindt in binnenstedelijk gebied. Moet bij herbouw ook een vooronderzoek plaatsvinden? Geldt ook hier het veroorzakerbeginsel? Hoe ziet de regering in deze situatie de risico's voor een ontwikkelaar qua archeologische kosten, aldus de leden van deze fractie.

Tot slot willen deze leden weten of agrarische werkzaamheden met een bijzonder karakter zoals diepploegen en de aanleg van kuilen vergunningplichtig zijn. Vallen genoemde werkzaamheden onder de werking van deze wet, vragen de leden.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 39

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in artikel 39 van de Monumentenwet te staan komt dat in de bestemmingsplannen expliciet rekening dient te worden gehouden met aanwezige dan wel te verwachten archeologische monumenten. Voornoemde leden vragen welke instantie toetst of gemeenten dit ook in voldoende mate doen.

Artikel 53 en 54

Ten aanzien van de voorgestelde artikelen 53 en 54 van de Monumentenwet vragen de leden van de PvdA-fractie hoe misbruik voorkomen kan worden, zodat burgers of organisaties niet bij planvoorbereiding door de

signalering van bijvoorbeeld korenwolven of rugstreppadden de planontwikkeling kunnen tegenhouden?

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve