

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 juni 2004

De leden van de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ben ik erkentelijk voor de waardering die zij hebben uitgesproken voor de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel. De soms uitvoerige vragen die de diverse fracties hebben gesteld getuigen van een grote belangstelling voor de archeologische monumentenzorg in Nederland. Ik ben verheugd dat de leden van de commissie de noodzaak van een goede regeling onderschrijven. In het navolgende streef ik ernaar de gestelde vragen zo systematisch en volledig mogelijk te beantwoorden. De indeling van het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt daarbij zoveel mogelijk gevolgd. Omwille van de leesbaarheid zijn genummerde tekstkopjes toegevoegd.

Algemeen

I Een betere bescherming van archeologische waarden

1. Het archeologische belang en andere publieke belangen

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten waarom de regering spreekt van «het rekening houden met het archeologische belang». Betekent dit dat er geen authenticiteit af te wegen archeologisch belang is? De regering is zonder meer van oordeel dat het archeologisch belang een authentiek belang is. Regeling van dat belang in een specifiek daarop toegesneden wet – de Monumentenwet 1988 – is in dat verband zonder meer gerechtvaardigd. De desbetreffende cultuurhistorische en wetenschappelijke belangen staan echter onder hoge druk. Archeologie is namelijk gebaat bij behoud in de bodem (behoud «in situ»). Behoud in situ kan het beste worden gerealiseerd, indien bij ruimtelijke ontwikkelingen tijdig rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat zich archeologische waarden in een plangebied bevinden. In die fase kan nog worden onderzocht of en hoe plannen kunnen worden gewijzigd dan wel indien wijziging niet mogelijk is, besloten worden de aanwezige archeologische waarden te onderzoeken (op te graven). Het wetsvoorstel legt een relatie met de m.e.r., ontgrondingen en bestemmingsplannen. Kenmerkend voor deze procedures en besluiten is dat daarin diverse en soms uiteenlopende belangen moeten worden afge-

wogen. Een bestemmingsplan bijvoorbeeld biedt straks verschillende mogelijkheden om (verwachte) archeologische waarden te behouden. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om na zorgvuldig onderzoek te bepalen waar welke bestemming geldt en in hoeverre de archeologische waarden daarbij zullen worden behouden. De gemeenteraad kan andere belangen (bijvoorbeeld de bouw van een tunnel) laten prevaleren boven het belang van behoud van archeologische waarden. Aan de motivering om andere belangen te laten prevaleren, zullen zwaardere eisen worden gesteld, naarmate het belang van de archeologische waarden groter is. Mocht er sprake zijn van zeer waardevolle archeologische monumenten dan kunnen deze worden aangewezen als beschermd rijks- provinciaal- of gemeentelijke monument. De hiervoor beschreven systematiek leidt ertoe dat in artikel 38, eerste lid, van het wetsvoorstel, dat de wijze van vaststelling van bestemmingsplannen betreft, wordt gesproken van «rekening houden met». Die formulering biedt de noodzakelijke ruimte voor het maken van afwegingen. Uiteindelijk toetst de provincie het desbetreffende plan in het kader van de goedkeuringsprocedure.

2. Vondsten als ongewenste incidenten

De leden van de PvdA-fractie nemen terecht aan, dat dit wetsvoorstel moet voorkomen dat het archeologische belang «zich niet – en zeker niet op een te laat moment – als ongewenst incident aandient». Deze leden vroegen in dat verband om een opsomming van de gevallen waarin zich sinds 1992 dergelijke incidenten hebben voorgedaan.

Een uitputtende opsomming van alle incidenten kan ik niet geven. Immers, ontgrondingen, bestemmingsplannen en bouwplannen worden in Nederland niet centraal geregistreerd. Daarnaast worden archeologische vondsten lang niet altijd als zodanig herkend. Uit de gegeven voorbeelden (vanaf 1996) blijkt dat, indien de archeologie niet of te laat in de planvorming wordt betrokken, dat leidt tot vertraging, extra kosten of verlies van de archeologische waarden.

Casus 1: gemeente Midlaren, recreatiepark de Bloemert

Jaar: 1997–2002

Korte omschrijving: in het kader van de bestemmingsplanprocedure, die in 1997 van start ging, zijn geen archeologische waarden in beeld gebracht. Bij uitvoering van het plan in 2002 bleek in het plangebied een groot, archeologisch waardevol nederzettingsterrein aanwezig. Door het late tijdstip (het plan lag al vast) kon behoud van de archeologische waarden ter plekke door planaanpassing niet meer worden gerealiseerd. Vervolgens hebben betrokken partijen veel moeite gedaan om de benodigde financiën op tafel te krijgen om het archeologische waarden op te graven (behoud ex situ).

Gevolg: er zijn onnodig archeologische waarden verloren gegaan doordat behoud ter plekke niet meer mogelijk was; er zijn extra kosten gemaakt die niet meer in de exploitatie-opzet verdisconteerd konden worden; de uitvoering van het plan heeft vertraging opgelopen.

Casus 2: gemeente Skarsterlân, diverse bedrijventerreinen, oa Bedrijventerrein Noordzijde A7 en Joure-Oost

Jaar: 1999, 2000

Korte omschrijving: bij het ontwikkelen van de plannen voor diverse bedrijventerreinen in een gebied met een hoge archeologische verwachtingswaarde is geen inventariserend archeologisch veldonderzoek uitgevoerd. Eventuele aanwezige archeologische waarden zijn daarmee niet ontzien, noch bij uitvoering van de plannen onderzocht.

Gevolg: bij uitvoering van de plannen zijn zeer waarschijnlijk archeologische waarden ongezien verloren gegaan.

Casus 3: gemeente Bunnik, Werkhoven, Plan Klein Sonsbeek

Jaar: 1998

Korte omschrijving: het bestemmingsplan is in 1998 vastgesteld. In het voortraject is in opdracht van de gemeente inventariserend vooronderzoek uitgevoerd. In het plangebied bleken daadwerkelijk archeologische waarden aanwezig. Deze zijn echter niet meer in het bestemmingsplan opgenomen. De archeologische waarden zijn niet ingepast, noch was er geld gereserveerd om de archeologische waarden op te graven. Bij het verlenen van de bouwvergunning op basis van het bestemmingsplan kon archeologische opgraving niet als voorwaarde worden opgenomen. Uiteindelijk heeft de gemeente met veel moeite budget gevonden voor proefsleuven in een klein deel van het plangebied

Gevolg: archeologische waarden zijn verloren gegaan tijdens de bouw; de gemeente heeft extra kosten moeten maken, die niet in de exploitatie van het plan verdisconteerd konden worden

Casus 4: gemeente Almere, VINEX-locatie Almere Poort.

Jaar: 1997-nu

Korte omschrijving: planvorming in dit gebied is in 1997 gestart met een m.e.r.-procedure. Vanaf dat moment was ook bekend dat door de hoge archeologische verwachting in het gebied de archeologische waarden betrokken zouden moeten worden in het planvormingsproces. Toch wordt tot 1999 gewacht met het uitvoeren van een inventariserend vooronderzoek in het westelijk deel van het gebied (Europakwartier). Vanaf 1999 wordt er door de gemeente telkens gerept van een hoge tijdsdruk in Almere Poort. De planvorming is vergevorderd en het is moeilijk om vindplaatsen in te passen in de plannen. In 2001 wordt besloten voor het gedeelte ten zuiden van de spoorlijn geen vooronderzoek te doen vanwege de grote tijdsdruk en de economische en maatschappelijke belangen die in het geding zijn. Eind 2002 ligt er een voorontwerp van het globaal bestemmingsplan Almere Poort. In bovengenoemd gebied – van 200 à 250 ha – is geen onderzoek verricht.

Gevolg: wanneer de bouwactiviteiten starten zullen de archeologische waarden ongezien verloren gaan.

Casus 5: gemeente Doetinchem, binnenstad

Jaar: 1996–1998

Korte omschrijving: in het centrum zijn meerdere bouwactiviteiten gepland. Zowel vanuit de Oudheidkundige Vereniging Deutekom als de Rijksdienst voor het oudheidkundig bodemonderzoek (ROB) is meerdere malen gewezen op de aanwezige resten van het middeleeuwse Doetinchem. Aanwezige archeologische waarden zijn niet opgenomen in enig (bestemmings)plan, waardoor bij het verlenen van bouwvergunningen geen eisen voor zorgvuldige omgang met archeologie konden worden opgenomen. Vervolgens heeft Doetinchem tijdelijk een archeoloog aangesteld om een archeologisch onderzoek te verrichten op een enkele locatie, in samenwerking met vrijwilligers van de bovengenoemde organisatie «Deutekom» en de AWN. Echter, de gemeente heeft aangegeven om financiële redenen geen prioriteit te kunnen geven aan structureel nader archeologisch onderzoek in de binnenstad.

Gevolg: belangrijke delen van de archeologische waarden -middeleeuws Doetinchem- zijn ongezien verloren gegaan; de gemeente heeft met het aanstellen van de tijdelijk archeoloog extra kosten gemaakt, die niet in enige planopzet verdisconteerd konden worden.

Casus 6: gemeente Leiderdorp, W4

Jaar: 2003

Korte omschrijving: stedenbouwkundig masterplan W4 voorziet in bouw van woon- en werklocaties, waterberging en hangt samen met een verdiepte aanleg van de A4. De stedenbouwkundige opzet is gemaakt vóórdat op basis van de zeer hoge archeologische verwachting in het plangebied een Plan van Aanpak voor het aspect archeologie opgesteld en een projectgroep archeologie W4 in het leven geroepen werden. De archeologische verwachtingswaarden zijn daarmee te laat in het planproces verder onderzocht. Er blijken sporen van zeldzame kwaliteit

aanwezig te zijn. Doordat de stedebouwkundige opzet al vast ligt kunnen moeilijk planaanpassingen gedaan worden en zal veel moeten worden opgegraven.

Gevolg: een deel van de archeologische waarden zal onnodig verloren gaan; het opgraven van archeologische waarden zal een extra financiële last voor betrokken partijen betekenen, die niet meer in de planopzet verdisconteerd kan worden.

Casus 7: vaarweg Amsterdam-Lemmer

Jaar: 1999, 2000

Korte omschrijving: bij het verlenen van de ontgrondingenvergunning voor het aanleggen van de vaarweg was inzicht in- en een afweging ten aanzien van de aanwezige archeologische waarden geen verplichting. Er is daarom vóór het plannen en uitvoeren van de werkzaamheden geen inventariserend vooronderzoek uitgevoerd. Planaanpassing of (financieel) rekening houden met het opgraven van aanwezige archeologische waarden heeft niet plaatsgevonden. Wel is bij de ontgrondingenvergunningen een clausule opgenomen dat eventuele archeologische vondsten gemeld dienden te worden (meldingsplicht, Monumentenwet 1988).

In 1999 en 2000 stuitte men bij de aanleg van de vaarroute op een drietal scheepswrakken, waarvan er één als gevolg van de werkzaamheden geheel verloren is gegaan. De incidenten hebben ertoe geleid dat het belang van vooronderzoek werd ingezien voor toekomstige projecten.

Gevolg: archeologische waarden zijn ongezien verloren gegaan; de omgang met twee scheepswrakken (o.a. documenteren) heeft extra geld gekost en vertraging opgeleverd.

Casus 8: gemeente Hilvarenbeek, bestemmingplan Leeuwerik II

Jaar: 2002-nu

Korte omschrijving: bij het opstellen van het bestemmingsplan is géén inventariserend archeologisch vooronderzoek uitgevoerd. In de Toelichting van het bestemmingsplan was opgenomen dat het archeologisch vooronderzoek zou plaatsvinden en de dat resultaten daarvan betrokken zouden worden bij de inrichting van het gebied. Dat vooronderzoek heeft nooit meer plaatsgevonden. Bij de aanleg van de wegcunetten tijdens het bouwrijp maken werden door de heemkundekring sporen van 12de eeuwse boerderijplattegronden gevonden. De gemeente heeft het werk laten stilleggen en de provinciaal archeoloog ingeschakeld. Momenteel zijn gemeente, provincie en rijk op zoek naar een oplossing. Inpassing van archeologie is niet meer mogelijk en er is geen budget gereserveerd voor archeologisch onderzoek.

Gevolg: archeologische waarden gaan onnodig verloren (mogelijk een deel ongezien); mogelijk worden door de betrokken partijen extra kosten gemaakt, die niet in de exploitatie-opzet zijn opgenomen; de uitvoering van het plan loopt vertraging op.

3. Convenanten

Tevens geef ik hierbij een overzicht van de op initiatief van de ROB gesloten convenanten waarnaar deze leden vroegen.

Jaar	Convenantspartner	Doelomschrijving
1987	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (D. G. Rijkswaterstaat)	Algemeen geldende procedure en kostenverdeling voor het verrichten van archeologisch onderzoek en het handelen bij de voorbereiding en uitvoering van Rijkswaterstaatwerken en door het Rijk gesubsidieerde projecten

Jaar	Convenantspartner	Doelomschrijving
1988	Ministerie van Defensie	Samenwerkingsverband met Dienst Gebouwen Werken en Terreinen inzake archeologische inventarisaties en onderzoek bij de planning en uitvoering van werken op defensie terreinen
1995	N.V. Nederlandse Gasunie	Samenwerkingsverband inzake het omgaan met archeologische waarden bij de planning en uitvoering van werken
1995	N.S. Railinfrabeheer B.V.	Overeenkomst inzake archeologische begeleiding en onderzoek Betuweroute
1997	Ministerie van Defensie	Samenwerkingsverband met de Dienst Gebouwen Werken en Terreinen inzake archeologisch onderzoek, behoud en beheer van archeologisch waardevolle terreinen bij planning en uitvoering van werken op defensieobjecten
1998	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (D. G. Rijkswaterstaat, Limburg)	Overeenkomst tot regeling van de wederzijdse rechten en verplichtingen inzake de archeologische begeleiding in het kader van de door De Maaswerken uit te voeren werken
1998	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (D. G. Rijkswaterstaat, Limburg)	Overeenkomst tot regeling van de wederzijdse rechten en verplichtingen inzake de archeologische begeleiding in het kader van door het project Rijksweg 73-zuid uit te voeren werken
1998	Staatsbosbeheer	Samenwerkingsovereenkomst tot het duurzaam veiligstellen van archeologische waarden in de terreinen van Staatsbosbeheer en – in het verlengde hiervan- het voor het publiek beter ontsluiten van deze waarden
1999	Ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit Dienst Landelijk Gebied	Samenwerkingsovereenkomst tot behoud en beheer van archeologische monumenten bij met name landinrichtingsprojecten
2000	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (D.G. Personenvervoer/ projectorganisatie HSL) gemeente Breda gemeente Rotterdam	Overeenkomst regelende de archeologische begeleiding van het HSL project, de reconstructie van de A4 en de A16
2001	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (D. G. Rijkswaterstaat, Oost-Nederland)	Samenwerkingsovereenkomst inzake de wijze van samenwerking en de onderlinge verhouding tussen de partijen bij de uitvoering van de archeologische werkzaamheden inclusief de externe informatie, project verbreding A2 traject Everdingen-Deil en Zaltbommel-Maas
2002	Railinfrabeheer B.V.	Overeenkomst inzake de wijze van samenwerking en de onderlinge verhoudingen bij de uitvoering van de archeologische werkzaamheden, inclusief de externe informatie bij project Hanzelijn
2002	Railinfrabeheer B.V.	Overeenkomst inzake de wijze van samenwerking en de onderlinge verhoudingen bij de uitvoering van de archeologische werkzaamheden, inclusief de externe informatie bij project Vleugel (uitbreiding spoorweginfrastructuur op het baanvak Vleuten-Utrecht-Geldermalsen)
2003	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (D. G. Rijkswaterstaat, Limburg)	Overeenkomst betreffende de archeologische begeleiding van RW73-Zuid, RW74, N280 en N293

4. Kwaliteitszorg en zelfregulering

De leden van de PvdA-fractie willen 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.

Die ontwikkeling wordt gekenmerkt door een grote betrokkenheid van de archeologische sector. Voormalig staatssecretaris Van der Ploeg riep op 11 maart 1999 de Voorbereidingscommissie Kwaliteitszorg Archeologie in het leven die tot taak had «ten behoeve van alle instellingen en personen die betrokken zijn bij uitvoerende werkzaamheden in de archeologische monumentenzorg voorbereidingen te treffen voor een door die instellingen en personen toe te passen kwaliteitssysteem voor hun uitvoerende archeologische werkzaamheden». In januari 2001 presenteerde deze Commissie – bestaande uit alle geledingen van de archeologische wereld – haar meer dan 400 pagina's tellende rapport, dat sindsdien door het leven gaat als de KNA (Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie). De KNA moet worden beschouwd als de binnen de archeologische beroepsgroep geldende norm voor verantwoord archeologisch handelen.

Daarnaast werkt het archeologische veld, daarbij geassisteerd door haar «eigen» College voor de Archeologische Kwaliteit, aan de totstandkoming van een erkenningsregeling voor archeologische uitvoerders en spant de Nederlandse Vereniging van Archeologen zich in om, in overleg met alle betrokkenen, een register tot stand te brengen.

Om op grond van artikel 45 van de wet toegelaten te worden tot de archeologische markt dient elke uitvoerder – bedrijf, overheidsinstantie of zelfstandig werkende beroepsbeoefenaar – te beschikken over een ministeriële vergunning. Aanvragers die zich hebben laten erkennen door de eigen beroepsgroep en die overigens aan de gestelde wettelijke eisen voldoen, beschouw ik als voldoende geëquipeerd om te mogen opgraven en komen in aanmerking voor een opgravingsvergunning.

5. Interimbeleid

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe de «Beleidsregels opgravingsbevoegdheid» tot nu toe gewerkt hebben, kan worden gesteld dat het belangrijkste effect daarvan is geweest het openstellen van de opgravingsmarkt. Staatssecretaris Van der Ploeg heeft bij de inwerkingtreding van de beleidsregels de ROB opgedragen om, gebruikmakend van zijn vergunning, mee te werken aan de liberalisering van deze opgravingsmarkt. Inmiddels is aan elf uitvoerders van archeologisch onderzoek (archeologische bedrijven) toestemming verleend om – onder de vlag van de ROBvergunning – opgravingen uit te voeren (stand januari 2004). De hiervoor beschreven, wat gekunstelde toelatingsprocedure geldt voor de duur van het interimbeleid. In vergelijking daarmee is het voorgestelde stelsel van een zelfstandige opgravingsvergunningen voor archeologische bedrijven (gekoppeld aan zelfregulering) een aanzienlijke verbetering.

In verband met de in de beleidsregels omschreven vergunningvoorschriften zijn de bestaande opgravingsvergunningen van ROB, universiteiten en gemeenten herzien. Deze herziening betreft voorschriften omtrent de kwaliteit van de uitvoering en rapportage en deponering van vondsten. Gevolg hiervan is, dat er geen verschil is tussen reeds verleende en nog te verlenen opgravingsvergunningen. Op alle partijen zijn dezelfde vergunningvoorschriften van toepassing. Daarnaast verschaffen deze voorschriften de Rijksinspectie voor de archeologie (RIA) een duidelijk handhavingskader.

Van de mogelijkheid om een opgravingsvergunning aan te vragen is door elf gemeenten de afgelopen twee jaar gebruik gemaakt (stand januari 2004). Het is een hoopvolle ontwikkeling dat niet alleen grotere

gemeentes, zoals Deventer en Apeldoorn, een opgravingsvergunning aanvragen, maar ook kleinere gemeentes als Ubbergen en Schipluiden. Met name deze kleine gemeentes benutten de mogelijkheid van samenwerking. In totaal zijn er nu 28 gemeenten die beschikken over een eigen archeologische dienst en 6 gemeenten die samenwerken met een naburige archeologische dienst. Het aantal verleende projectvergunningen (opgravingsvergunning voor een specifiek project) bedraagt 18 (stand januari 2004). In 14 gevallen werd het project uitgevoerd door de archeologische dienst van een naburige gemeente.

In het archeologische bedrijfsleven is met name een groei te constateren bij de opgravingswerkzaamheden en advisering/directievoering. Bij bedrijven die zich bezig houden met specialistische werkzaamheden (bijvoorbeeld monsteronderzoek of presentatie) is geen groei opgetreden. Uit gegevens van de Vereniging van ondernemers in de archeologie blijkt verder dat ten opzichte van 2000 het totaal bij deze vereniging aangesloten archeologische bedrijven met negen is toegenomen tot 59, met totaal ongeveer 450 FTE's en een omzet van ca. 35 miljoen euro. De toegenomen werkgelegenheid heeft er tevens toe geleid dat een tweede uitzendbureau voor archeologisch personeel is ontstaan. Daarnaast hebben een aantal grote bouw/ontwikkelingsmaatschappijen eigen archeologen in dienst genomen.

6. Wetsevaluatie

De leden van de SGP-fractie willen ten slotte graag weten wanneer en op welke wijze de effecten van het voorliggende wetsvoorstel zullen worden geëvalueerd.

Uitgaande van de inwerkingtreding van deze wet medio 2005 stel ik voor dat in 2008 de werking van deze wet op basis van een gedegen rapportage met de Kamer besproken wordt. Uiteraard zal tussentijds ook in de Archeologiebalans van de ROB en in de jaarverslagen van de RIA aandacht worden besteed aan de gevolgen van de inwerkingtreding van deze wet.

II Preventie als oogmerk: de systematiek op hoofdlijnen

Het belang van preventie

7. Complicaties bij historische stadskernen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SGP vragen zich af of de regering voldoende oog heeft gehad voor de bijzondere positie van het onderzoek in (historische) binnensteden. De leden van de SGP-fractie vragen (onder III, Kostentoedeling, het veroorzakersprincipe) een reactie op de zorgen die een aantal gemeenten hierover heeft geuit. De regering heeft zeker oog gehad voor het, meestal kleinschalige, archeologische onderzoek in (historische) stadskernen. Vanwege het belang van dergelijk onderzoek heeft de regering de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel niet willen beperken tot de zogeheten infrastructuurle werken, oftewel de meer omvangrijke ontwikkelingsprojecten, bedoeld in artikel 6 van het Verdrag. Een zodanige restrictieve benadering van het Verdrag zou tot gevolg hebben gehad, dat er geen regeling zou zijn gekomen voor de kleinere bodemingrepen die vooral in stadscentra plaatsvinden.

In dit wetsvoorstel is bovendien een groot en belangrijk deel van de besluitvorming over de omgang met het bodemarchief op gemeentelijk niveau gelegd. Door gemeenten dient al in de voorbereidende fase van het bestemmingsplan rekening te worden gehouden met archeologische waarden. Daarnaast hebben gemeenten de bevoegdheid gekregen ook in de fase van de vergunning- of vrijstellingverlening aandacht te geven aan

in de bodem aanwezige dan wel te verwachten archeologische waarden. Dat biedt gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te leveren, ook (juist) ten behoeve van hun historische kernen. Dit wetsvoorstel geeft gemeenten daarnaast expliciet de mogelijkheid om archeologische kosten op te voeren in het kader van de grondexploitatie. Ten opzichte van de huidige situatie zijn deze nieuwe wettelijke mogelijkheden voor gemeenten een grote en belangrijke stap voorwaarts. Dat neemt niet weg dat ik, mede naar aanleiding van de gestelde vragen, bij nader inzien van mening ben, dat de hiervoor beschreven nieuwe wettelijke mogelijkheden op één punt nog aanvulling behoeven, namelijk ten behoeve van de problematiek van de historische kernen die beschermd zijn in de zin van Hoofdstuk IV van de Monumentenwet 1988 (de beschermde stads- en dorpsgezichten). Ik heb besloten bij nota van wijziging alsnog een aanvullende regeling te formuleren voor de sloopvergunning bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. Binnen beschermde stads- en dorpsgezichten is er over het algemeen sprake van een grote trefkans op archeologische waarden. Om die reden wil ik burgemeester en wethouders alsnog de bevoegdheid geven de aanvrager van een sloopvergunning voor een bouwwerk dat is gelegen binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht te verplichten een rapport over te leggen waarin de archeologische waarde van de bodem onder het af te breken bouwwerk wordt vastgesteld. Daarnaast wil ik alsnog regelen, dat aan een sloopvergunning in het belang van de archeologische monumentenzorg voorschriften kunnen worden verbonden met betrekking tot de wijze van slopen. De betekenis van het verbinden van archeologievoorschriften aan de sloopvergunning is er in gelegen dat al in een eerder stadium dan in het kader van de bouwvergunning archeologisch onderzoek afgedwongen kan worden. Bij de verlening van de bouwvergunning is er dan een betere indicatie van de te verwachten archeologie. Het zal daarbij vooral gaan om bureauonderzoek eventueel gevolgd door archeologische begeleiding en de mogelijkheid om een proefput te graven, gecombineerd met eisen omtrent de wijze van slopen (bijvoorbeeld slopen tot maaiveld of met speciaal materiaal). Door dergelijke (bescheiden) eisen te stellen aan het sloopproces kan al veel archeologische informatie worden verkregen. Het is anderzijds denkbaar dat tijdens de sloop blijkt dat de grond niet zo archeologisch waardevol is als verwacht hetgeen het daarop volgende bouwproces vereenvoudigt. Met deze aanvulling ben ik ervan overtuigd dat het voorgestelde wettelijke stelsel gemeenten voldoende «gereedschap» in handen geeft om de binnenstedelijke archeologische monumentenzorg op een goede manier vorm te geven.

Wat betreft de mogelijkheden voor behoud in situ ben ik het met de CDA-fractie eens dat behoud in de bodem in het zogenaamde buitengebied over het algemeen gemakkelijker te realiseren is dan in de historische binnensteden. In het onderhavige wetsvoorstel is daarmee rekening gehouden in die zin, dat indien behoud in situ niet haalbaar is, opgraven een andere mogelijkheid vormt om archeologische informatie te behouden.

8. Publieke of private uitvoering

Het is zonder meer profijtelijk voor de archeologische monumentenzorg in Nederland dat een aantal gemeenten besloten heeft tot het aanstellen van een eigen archeoloog dan wel het inrichten van een eigen archeologische dienst. In die zin erkent de regering de belangrijke gemeentelijke taak op het terrein van de archeologische monumentenzorg. De leden van de PvdA-fractie wijzen hier terecht op. Het is echter de vraag of gemeenten ook altijd zelf de archeologische uitvoeringstaken ter hand zouden moeten nemen. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen of zij een scheiding tussen beleid en uitvoering willen aanbrengen en waar zij die grens willen

leggen. Wat betreft archeologische uitvoering zijn er in beginsel drie mogelijkheden: een gemeente betreft alle diensten van het archeologisch bedrijfsleven, een gemeente voert alles in eigen beheer uit of men kiest voor een combinatie van deze uitvoeringsvarianten. Voorzover een gemeente besluit tot uitvoering door de eigen archeologische dienst, zal uiteraard rekening gehouden moeten worden met de eisen van eerlijke mededinging.

9. Historische stadskernen en de KNA

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is om het mogelijk te maken dat de KNA wordt uitgebreid met een hoofdstuk «Onderzoek in historische binnensteden».

Ik zie in dezen geen rol weggelegd voor de regering. De KNA bestaat immers, zoals ik hiervoor heb aangegeven, uit aanbevelingen die voor en door de archeologische sector zijn opgesteld. De KNA is daarmee een leidraad voor verantwoord archeologisch handelen, die wordt bijgehouden door het College voor de Archeologische Kwaliteit. Het is aan de sector zelf om te bepalen of en zo ja op welke wijze men de KNA wil bijstellen. In dat verband kan ik mij voorstellen, dat gemeentelijke archeologen het initiatief nemen om met het College tot een bijzondere norm voor historische binnensteden te komen.

10. Financiering in geval van historische stadskernen

Evenmin zie ik aanleiding voor een financieringsregeling die specifiek is toegesneden op de situatie in de (historische) binnensteden. De leden van de CDA-fractie vragen hiernaar. Het beginsel dat «de veroorzaker betaalt» biedt reeds extra financieringsmogelijkheden voor gemeenten. Daarnaast biedt artikel 38, tweede lid, gemeenten in het kader van de grondexploitatie de mogelijkheid kosten als gevolg van het doen van opgravingen te verhalen op verstoorders, zoals projectontwikkelaars. Mocht het ten slotte zo zijn dat – ondanks dat een verstoorder en een gemeente naar behoren hebben bijgedragen – een opgraving nog steeds niet te financieren is, dan kan een gemeente een beroep doen op een rijksbijdrage op grond van de zogeheten excessieve kostenregeling, bedoeld in artikel 34a (zie hierna).

11. Opgraven of behoud in de bodem

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voornemens is meer duidelijkheid te verschaffen over de criteria volgens welke besloten wordt om iets «in situ» te bewaren of op te graven.

Naar aanleiding van deze vraag wijs ik er op, dat het streven naar behoud in de bodem voor mij het te realiseren doel is met de vertaling van dit verdrag in dit wetsvoorstel. Het bodemarchief vraagt daar ook om; dat is eindig en zal ook voor komende generaties behouden dienen te blijven om hen de mogelijkheid te geven hun geschiedenis te schrijven dan wel te herschrijven. Maar ik plaats me buiten de werkelijkheid als ik behoud in de bodem *in elke situatie* zou eisen. Dan zou de archeologie een obstakel gaan vormen in besluitvorming over en realisatie van plannen. Daar kies ik niet voor. Onder bepaalde omstandigheden valt behoud in de bodem niet te realiseren en dan is opgraven «second best». In welk geval behoud realistisch is en in welk geval er toch moet worden opgegraven laat zich niet voorspellen. Dat is van geval tot geval verschillend en wordt onder andere bepaald door de alternatieven in de planmogelijkheden, de kosten daarvan en bijvoorbeeld de kosten van opgraven. Dat vereist lokaal en regionaal maatwerk en is daarom een kwestie waarover lokale en provinciale bestuurders het beste kunnen besluiten. De waardstelling van de te verstoren bodem – de vraag of er sporen van archeologisch belang zijn en zo ja welke? – wordt in eerste instantie beantwoord in het archeologische

rapport (het vooronderzoek). Daarbij is dus sprake van expert-judgement. Dit kennersoordeel zal binnen niet al te lange tijd worden ondersteund door de Nationale onderzoeksagenda en mijn selectie/aanwijzingsbeleid zoals ik dat in «Meer dan de som» voor 2005 heb aangekondigd. Het is aan de gemeentelijke en provinciale bestuurders – eventueel nadat zij een second opinion hebben gevraagd ten aanzien van het archeologische rapport – om te besluiten hoe zij met de waardestelling omgaan.

12. Archeologische attentiegebieden en historische stadskernen

De leden van de VVD-fractie vermoeden dat het voor provincies zeer lastig wordt om attentiegebieden aan te wijzen, omdat de binnensteden op de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden (IKAW) niet voorkomen. Ik zie hierin geen beletsel. Indien uit een andere bron dan de IKAW blijkt dat ten aanzien van een stadscentrum (hoge) archeologische verwachtingen bestaan, kunnen provincies overgaan tot aanwijzing. De IKAW is in dit opzicht niet allesbepalend. Zo zijn op de archeologische monumentenkaart die voor elke provincie wordt gemaakt (de zogenaamde AMK) aan de historische binnensteden zeer hoge archeologische waarden toegekend. De provincies kunnen bovendien gebruik maken van hun eigen cultuurhistorische waardenkaarten.

De wettelijke systematiek

13. Onderzoeksplichten en lage verwachtingen

De leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie willen 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. Zij vrezen dat gemeenten hiermee verplichtingen krijgen opgelegd die disproportioneel zijn ten opzichte van de archeologische verwachtingswaarde.

De wettelijke systematiek is aldus. In het eerste lid van artikel 38 is bepaald dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond rekening houdt met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Uit dat verplichte «rekening houden met» kan archeologisch bodemonderzoek voortvloeien. Indien echter reeds voldoende archeologische informatie voorhanden is, bijvoorbeeld als gevolg van een eerdere herziening van hetzelfde plan, zal onderzoek in het veld (booronderzoek en proefsleuven) op dezelfde locatie in beginsel niet nodig zijn. Indien uit bureau-onderzoek reeds blijkt dat de kans op het aantreffen van archeologische waarden klein is, staat het een gemeente vrij om te volstaan met een toelichtende paragraaf in het bestemmingsplan waarin de afweging staat verwoord waarom geen verder inventariserend veldonderzoek meer heeft plaatsgevonden. Uiteraard zal de provincie deze afweging toetsen. Hoe met lage verwachtingswaarden wordt omgegaan, wordt daarmee uiteindelijk door provincies en gemeenten bepaald. In dat kader laten gemeenten ook wel een meer gedetailleerde archeologische verwachtingskaart maken van het totale gemeentelijke grondgebied. Deze kan als basis dienen voor bestemmingsplannen, waarbij kan worden bepaald dat gebieden met een (zeer) lage verwachtingswaarde niet nader hoeven te worden onderzocht. Bij een hoge verwachtingswaarde ligt nader onderzoek wel voor de hand. Daarmee zijn de verplichtingen naar mijn mening zeker niet disproportioneel. Waar het in essentie om gaat is, dat de gemeenteraad over zoveel archeologische informatie beschikt dat een zorgvuldig ruimtelijk besluit kan worden genomen, dat vervolgens door de provincie wordt getoetst.

14. Onderzoeksplichten en archeologische begeleiding

De leden van de CDA-fractie vragen wat de meerwaarde is van archeologische begeleiding als al in het stadium van het vooronderzoek tot conservering zou zijn overgegaan. De CDA-fractieleden vrezen dat burgers en bedrijven vaker dan nodig tot archeologisch onderzoek worden verplicht. Het voorschrift van archeologische begeleiding kan worden gesteld als er, na afloop van het inventariserende vooronderzoek, geen aanleiding is voor behoud in situ of voor een archeologische opgraving, maar er wel sprake is van archeologische sporen die niet ongezien verloren mogen gaan. Begeleiding is minder ingrijpend dan een volledige opgraving en beperkt zich tot het optekenen en registreren van sporen en vondsten op de plaats waar de bodem wordt verstoord. De kosten voor archeologische begeleiding variëren afhankelijk van de duur van het project en de omvang van het te verstoren oppervlak.

Ik ga er dus van uit dat gemeenten uitvoerders niet nodeloos zullen belasten. Het gaat overigens altijd om besluiten waartegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaan.

15. Onderzoeksplichten en informatiebehoefte

De leden van de CDA-fractie constateren dat de aanvrager van een ontgrondingenvergunning door de provincie verplicht zal kunnen worden om een archeologisch vooronderzoek te laten verrichten. Zij vragen zich af hoe deze formulering zich verhoudt tot het regime bij de vaststelling van bestemmingsplannen door gemeenten waarbij men verplicht wordt tot vooronderzoek.

Deze vraag van de leden van de CDA-fractie berust mogelijk op een misverstand. Het vaststellen van een bestemmingsplan is een taak van de gemeentelijke overheid. Uit een oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van het desbetreffende vaststellingsbesluit kan het nodig zijn dat de gemeente archeologisch vooronderzoek laat uitvoeren. Daarnaast kunnen gemeenten aanvragers van een bouw- of aanlegvergunning verplichten tot het doen van (nader) archeologisch onderzoek, bijvoorbeeld om te bezien of de bouw van kelders op een specifieke locatie uit een oogpunt van behoud van archeologische waarden verantwoord is. Het wetsvoorstel voorziet dus niet in algemene zin in een verplichting tot het doen van archeologisch vooronderzoek; gemeenten beslissen of dat nodig is. Hetzelfde geldt voor de afgifte van een ontgrondingenvergunning: de provincies (soms het rijk) bepalen of de voorhanden zijnde «archeologische» informatie toereikend is om een verantwoord besluit over de aanvraag tot vergunningverlening te kunnen nemen. Indien dat niet het geval is kunnen zij de aanvrager verplichten een daartoe strekkend (nader) onderzoek uit te voeren.

16. Gevolgen van het archeologische attentiegebied

Met betrekking tot de nieuwe bevoegdheid voor provincies om archeologische attentiegebieden aan te wijzen, vrezen de leden van de CDA-fractie dat dit belastende gevolgen heeft voor burgers, bedrijven en gemeenten. Belastende gevolgen hoeven niet (onmiddellijk) op te treden, maar zijn evenmin uitgesloten. Hoewel de regering met dit wetsvoorstel heeft getracht de lasten voor burgers, bedrijven en overheden tot een minimum te beperken, is het onmiskenbaar zo, dat een betere bescherming van het archeologisch erfgoed tot maatschappelijke lasten kan leiden.

De aanwijzing tot archeologisch attentiegebied is een bestuurlijk instrument, waarvan provincies in voorkomend geval gebruik kunnen maken. Het archeologische attentiegebied is te beschouwen als een vangnet voor de periode dat nog niet alle bestemmingsplannen «Maltaproof» zijn, oftewel getoetst op archeologische aspecten. Aangenomen mag worden

dat dergelijke gebieden uitsluitend in «urgente» gevallen zullen worden aangewezen. Dat wil zeggen in de situatie dat in geldende plannen geen rekening is gehouden met archeologische waarden of verwachtingen terwijl dat wel gewenst is, en er sprake is van op korte termijn te verwachten (destructieve) ruimtelijke ingrepen. Tegen besluiten tot aanwijzing van een archeologisch attentiegebied staan de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht open. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie ben ik echter tot de conclusie gekomen dat de hiervoor weergegeven bedoeling van artikel 44 onvoldoende tot uitdrukking komt in de formulering daarvan. Onbedoeld wordt door dat artikel namelijk gesuggereerd dat het alsnog tot stand te brengen bestemmingsplan een beschermend karakter zou moeten hebben, terwijl uitsluitend is beoogd de aanwezige archeologische waarden of verwachtingen (nadrukkelijk) te betrekken bij de alsnog te maken ruimtelijke afwegingen. Artikel 44 zal in verband hiermee bij nota van wijziging worden aangepast. Ook willen de leden van de CDA-fractie 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 herzien. Vanzelfsprekend kunnen gemeenten zelf, op basis van hun eigen gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid, besluiten bestemmingsplannen – om redenen van archeologische monumentenzorg – vervroegd te herzien. Indien een bestemmingsplan vervroegd *moet* worden herzien als gevolg van een besluit van gedeputeerde staten (aanwijzing van een archeologisch attentiegebied), zullen gedeputeerde staten daartoe een (redelijke) termijn stellen.

17. Afweging van belangen bij de inrichting van de ruimte

De leden van PvdA-fractie wijzen op het feit dat bij de totstandkoming van bestemmingsplannen de Algemene wet bestuursrecht de eis stelt dat alle relevante belangen worden afgewogen en dat daarbij aan de politiek wordt overgelaten om tot een goede afweging te komen.

Naar aanleiding van deze juiste constatering wijs ik erop dat het onderhavige wetsvoorstel daarin geen verandering brengt. Niet wordt voorgescreven hoe ruimtelijke besluiten dienen uit te vallen. Wel worden bijzondere eisen gesteld aan de wijze van vaststelling van zodanige besluiten. Het relatief kwetsbare belang van het archeologische erfgoed rechtvaardigt dat. De voorgestelde regeling van dat archeologische belang heeft overigens een plaats gevonden in de Monumentenwet 1988, met name in het nieuwe hoofdstuk V, en niet in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals deze leden kennelijk veronderstellen. De daarbij getroffen regeling heeft niet als uitgangspunt dat de Nederlandse bodem beschermenswaardig is totdat het tegendeel is bewezen, zoals de leden van de PvdA-fractie vermoeden. Dat uitgangspunt zou het onwenselijke effect hebben, dat het in beginsel in heel Nederland, behoudens vergunning, verboden zou zijn de bodem te verstoren. Dat is onwerkbaar en om die reden is gekozen voor een andere benadering.

18. Risicoanalyse en voorzienbaarheid

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er generiek bepaald wordt dat bestemmingsplannen rekening dienen te houden met aanwezige of te verwachten archeologische monumenten. Zij vragen, waarom niet is gekozen voor bijvoorbeeld risicoanalyses, waardoor niet alle gemeenten in Nederland worden verplicht in hun bestemmingsplan rekening te houden met mogelijke archeologische waarden.

Deze leden gaan er terecht van uit dat het maken van risicoanalyses en het op voorhand kunnen inschatten van de archeologische betekenis van een locatie essentieel zijn voor de vormgeving van de archeologische

monumentenzorg. Het bestaande kaartmateriaal, met name de IKAW, is over het algemeen echter zo globaal dat een verfijning daarvan noodzakelijk is. Dat gebeurt door de verdere ontwikkeling van de IKAW en doordat gemeenten en provincies voor bepaalde gebieden waardekaarten laten maken. Verdere invulling kan bovendien worden gerealiseerd door ervoor te zorgen dat, telkens wanneer een bestemmingsplan wordt vastgesteld of herzien (dus niet generiek, maar wanneer de gelegenheid zich voordoet), tevens de archeologische waarden en verwachtingen in kaart worden gebracht. Het meewegen van het archeologische belang in de besluitvorming terzake van bestemmingsplannen maakt het vervolgens mogelijk dat belanghebbenden op basis daarvan de archeologische «risico's» kunnen bepalen.

De situatie dat gemeenten geen bestemmingsplan hebben vastgesteld voor de bebouwde kom, komt niet veel meer voor en zal uiteindelijk door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening definitief tot het verleden behoren. De door de leden van de PvdA-fractie geschetste lacune in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening kan voor provincies overigens aanleiding zijn om via de aanwijzing van een archeologisch attentiegebied gemeenten toch te verplichten een bestemmingsplan vast te stellen voor de bebouwde kom.

19. Oogmerk van het wetsvoorstel

Volgens de leden van de PvdA-fractie betekent het wetsvoorstel een omkering van de systematiek ten aanzien van bestaande bovengrondse monumenten. Bij niet-archeologische monumenten geldt dat deze eerst dienen te worden aangewezen. Hierbij hoort democratische goedkeuring door de gemeenteraad. 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 monumenten als gevolg van dit wetsvoorstel beter beschermd worden dan de niet-archeologische monumenten, zo stellen deze leden.

Deze conclusie deel ik niet. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt namelijk niet een beschermingsregime voor archeologische monumenten te introduceren. Een dergelijk regime kent de Monumentenwet 1988 reeds (zie de artikelen 3 en verder). Dit wetsvoorstel strekt er met name toe het archeologisch belang beter te verankeren in ruimtelijke besluiten en andere besluiten met gevolgen voor de bodem. Die strekking vraagt om een andere juridische benadering dan het bestaande beschermingsregime voor bovengrondse en ondergrondse monumenten en heeft geleid tot het nieuwe hoofdstuk V in de Monumentenwet 1988 «Archeologische monumentenzorg».

20. Archeologische monumentenzorg en bouwen

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de spanning die er bestaat tussen enerzijds het behoudsstreven en anderzijds het voorkomen van vertraging bij bijvoorbeeld woningbouwprojecten. Vervolgens stellen de leden van deze fractie de vraag waarom er – uit een oogpunt van lastenvermindering – niet voor is gekozen om de bescherming van archeologische monumenten analoog aan de systematiek van de Ecologische Hoofdstructuur te regelen, waarbij de provincie attentiegebieden aanwijst, de gemeente die gebieden in een bestemmingsplan vastlegt en de gemeente, alvorens zij een bouw- of aanlegvergunning verstrekt, eerst een verklaring van geen bezwaar bij de provincie aanvraagt?

In de eerste plaats wijs ik erop, dat vertraging zich lang niet altijd hoeft voor te doen. Tijdig onderzoek faciliteert juist een goede planning. Welke systematiek echter ook wordt gekozen, het door de leden geschetste dilemma (cultuurbehoud versus snelle projectrealisatie) zal zich altijd

kunnen voordoen. In de tweede plaats wijs ik erop, dat ik – juist uit een oogpunt van lastenvermindering – ervoor heb gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande wet- en regelgeving, waarbij ik het ontstaan van nieuwe rechtsfiguren – met de daarbij behorende procedures – zoveel mogelijk heb willen voorkomen. De verklaring van geen bezwaar is zo'n nieuwe rechtsfiguur. Ik ben in de derde plaats van oordeel dat de concrete besluiten met gevolgen voor het archeologische erfgoed door de gemeenten genomen moeten worden. Gemeenten nemen immers ook de meeste overige (concrete) besluiten terzake van het gebruik van de gemeentelijke grond. Provincies kunnen uitstekend als «achtervang» fungeren. Zij toetsen de kwaliteit van bestemmingsplannen en krijgen de bevoegdheid tot het aanwijzen van archeologische attentiegebieden. Daarnaast spelen provincies een belangrijke rol in het kader van ontgroningen en m.e.r.plichtige activiteiten. Ik ben er van overtuigd dat de gekozen systematiek aantrekkelijk is, zowel uit een oogpunt van «ontbureaucratisering» als uit bestuurlijk en archeologisch-inhoudelijk oogpunt.

21. De betekenis van het attentiegebied voor gemeenten en provincies

De bestuurlijke verhouding tussen gemeenten en provincies die ontstaat als gevolg van een besluit tot aanwijzing van een archeologisch attentiegebied (de leden van de PvdA-fractie informeerden hiernaar), is zeer goed te vergelijken met de verhouding tussen gemeenten en provincies die nu reeds bestaat in het kader van de aanwijzing van beschermde stad- en dorpsgezichten.

De aanwijzing tot archeologisch attentiegebied zal, zoals hiervoor reeds is aangegeven, over het algemeen gebaseerd zijn op de bestaande archeologische waardekaarten. De Archeologische Monumentenkaart (AMK) bevat een overzicht per provincie van bekende (en gewaardeerde) terreinen met archeologische waarden. Ik ga ervan uit dat bij een aanwijzing tot archeologisch attentiegebied provincies zich op deze kaart en hun eigen waardekaarten zullen baseren.

Terecht stellen de leden van de PvdA-fractie dat het aanwijzen van attentiegebieden een verzwarende van de gemeentelijke taak tot gevolg kan hebben. Ook de leden van de CDA-fractie informeerden er in een ander verband naar door wie de bestuurlijke en administratieve lasten van gemeenten als gevolg van vervroegde herziening van bestemmingsplannen vergoed worden. Op die financiële implicaties kom ik hierna terug.

22. Geldende bestemmingsplannen

De leden van de fracties van de PvdA, Groen Links en van de SGP vroegen hoe er in het licht van dit wetsvoorstel moet worden omgegaan met bestaande bestemmingsplannen.

Ten aanzien van bestaande bestemmingsplannen geldt dat een deel van deze plannen in het verleden is vastgesteld zonder dat daarbij rekening is gehouden met de mogelijke aanwezigheid van archeologische waarden. Het is primair aan de gemeenten om te bezien hoe met dergelijke plannen wordt omgegaan. Besloten kan worden ten aanzien van dergelijke plannen een eenmalige inhaalslag te verwezenlijken. Op termijn biedt het voorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een oplossing voor dergelijke «oude» plannen: deze wet verplicht gemeenten immers bestemmingsplannen regelmatig te herzien. Tenslotte kunnen provincies bijsturen indien zij van oordeel zijn dat oude plannen, gelet op de in geding zijnde archeologische waarden, herzien moeten worden. Zij kunnen dan gebruik maken van hun bevoegdheid tot aanwijzing van archeologische attentiegebieden.

De leden van de Groen Links-fractie vroegen naar de mogelijkheden van versnelling. Dat het hiervoor beschreven proces van ruimtelijke ordening

tijd kost, is evident. Versnelling is op zichzelf genomen mogelijk. Een simpele wettelijke bepaling kan alle gemeenten in Nederland ertoe verplichten binnen een bepaalde termijn alle geldende bestemmingsplannen te herzien. De uitvoeringslasten en de financiële gevolgen die zo'n wettelijke regeling met zich meebrengt, acht ik echter onaanvaardbaar.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat van dit uitgangspunt (geen verplichte herziening van vigerende bestemmingsplannen) in sommige situaties zal moeten worden afgeweken, bijvoorbeeld in het geval van archeologische vondsten in de nabijheid van een al bestaand bestemmingsplan.

Ook ik kan mij dat voorstellen. Het is evenwel primair aan gemeenten zelf om ter zake een afgewogen besluit te nemen. Eventueel kan de provincie interveniëren met de aanwijzing van een archeologisch attentiegebied. Ik ben van oordeel dat bedoelde bevoegdheid voldoende aan bovenstaande (incidentele) problematiek tegemoet komt en bovendien recht doet aan de diverse verantwoordelijkheden van de betrokken bestuurslagen.

23. Betekenis van convenanten voor tracébesluiten

Ook willen de leden van de PvdA-fractie weten in hoeverre bij infrastructuurele projecten van Verkeer en Waterstaat vanaf 1987 de uiteindelijke tracékeuze beïnvloed is door het convenant tussen de ROB en Rijkswaterstaat. Dit convenant heeft als belangrijk gevolg gehad dat archeologie één van de belangen is die een rol speelt bij de tracékeuze. De archeologische (verwachtings)waarden worden al bij de m.e.r./trajectnota in beeld gebracht, waarbij de effecten van de alternatieven en varianten op de archeologische waarden worden beschreven. Met deze informatie is het vaak mogelijk om binnen het gekozen tracé, bij het ontwerp van het plan, aanpassingen te doen die leiden tot behoud van archeologische vindplaatsen in situ.

In 2001 zijn hernieuwde afspraken gemaakt tussen Verkeer en Waterstaat en de ROB over de praktische interpretatie en invulling van het convenant. De intentie is om de herziening van het convenant nog in 2004 tot stand te brengen. De betekenis van het onderhavige wetsvoorstel zal daarbij worden betrokken.

III Kostentoedeling

Het veroorzakersprincipe

24. Afbakening van het veroorzakersbegrip

Ingevolge dit wetsvoorstel kunnen ook burgers en overheden als veroorzaker worden aangemerkt. De leden van de CDA-fractie informeerden hiernaar. Het gaat in dit wetsvoorstel om degene die een initiatief entameert dat schadelijke gevolgen kan hebben voor het archeologisch erfgoed. Vertaald naar juridische begrippen zijn dat de aanvrager van een bouwvergunning, de aanvrager van een aanlegvergunning, de aanvrager van een monumentenvergunning, de aanvrager van een ontgrondingsvergunning en degene die de activiteit onderneemt, bedoeld in Hoofdstuk 7 van de Wet Milieubeheer. Het kan daarbij om particulieren, ondernemingen en overheden gaan. De bestuursorganen die vermelde besluiten nemen, dienen zich te buigen over de vraag of er archeologische waarden in het geding zijn en zo ja, op welke wijze de aanvrager van het besluit daarmee rekening dient te houden. De «veroorzaker» is dus niet wettelijk omschreven, omdat hij zich als het ware «vanzelf» aandient in het kader van een bodemverstoring projectplan. Er is dus ook geen bijzondere procedure nodig voor het beoordelen van de vraag wie de veroorzaker is. De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens op welke punten de mate-

riële verankering van het veroorzakersbeginsel meer bescherming biedt aan burgers en bedrijven dan het verdrag vraagt. Ik kom daarop hierna (onder VII Verantwoording van enkele gemaakte keuzes) nog terug.

25. «Archeologische kosten» bij (bouw)projecten

De leden van de CDA-fractie maken melding van de kritiek van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), dat door de hoogte van de kosten het reële risico wordt gelopen dat projecten worden afgeblazen.

Ik zie dat als volgt. De kosten die gemoeid zijn met het doen van archeologisch onderzoek (opgravingen) moeten niet worden overschat. Projectontwikkelaars hebben bovendien over het algemeen voldoende mogelijkheden om dergelijke kosten door te berekenen. Mocht het voorkomen dat een project om redenen van «archeologische kosten» geen doorgang vindt, dan moet dat worden beschouwd als een normale economische afweging, die tot de primaire verantwoordelijkheid van de ondernemer moet worden gerekend.

Overigens is niet bedoeld in dit wetsvoorstel te regelen dat alle potentieel schadelijke activiteiten worden tegengegaan. De leden van de CDA-fractie hebben een passage in het nader rapport aldus opgevat. Dat zou inderdaad te ver gaan. Bedoeld is een zodanig wettelijk systeem te ontwerpen dat het bestuursorgaan dat besluiten neemt terzake van het gebruik van de bodem en de inrichting van de ruimte het archeologisch belang daarbij betreft en daartoe over voldoende (archeologische) informatie beschikt. Alleen bij voldoende informatie kan een goede bestuurlijke afweging worden gemaakt. De partij die belang heeft bij het bodemversturende initiatief is er mede verantwoordelijk voor dat die informatie voorhanden komt. Dat is alleszins redelijk.

26. Voorzienbaarheid van archeologische «risicos»

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie omtrent het veroorzakersbeginsel wil ik graag op dat principe ingaan en op de wijze waarop de regering dat heeft uitgelegd.

De redelijkheid van het beginsel dat belanghebbende meebetalen aan de schade die zij toebrengen aan een publiek belang is in belangrijke mate gezocht in het vergroten van de voorzienbaarheid van de archeologische «risico's». Een grotere voorzienbaarheid leidt tot meer afgewogen keuzes. Een grotere voorzienbaarheid is niet alleen in het belang van het archeologische erfgoed, maar ook in het belang van bouwers en andere initiatiefnemers. Het onderhavige wetsvoorstel is erop gericht te voorkomen dat bestuurders en verstoorders worden verrast door toevalsvondsten. Het wetsvoorstel maakt een goede planning mogelijk, zowel in ruimtelijke, als in financiële zin. Tegenover de plicht van de verstoorder de noodzakelijke behoudsmaatregelen te financieren staat de plicht voor de overheid desgevraagd die kosten te vergoeden die in redelijkheid niet ten laste van de betrokkene kunnen blijven. Tegenover laatstbedoelde plicht voor lagere overheden staat onder omstandigheden de plicht van de rijksoverheid om specifieke uitkeringen te verstrekken voor excessieve opgravingskosten. Het zijn met name gemeenten die in concreto dienen te bepalen wat nog redelijk is en wat niet meer. Het is uiteindelijk de rechter die bepaalt of de gemeentelijke overheid daarbij een juiste maatstaf heeft aangelegd. De NEPROM is kennelijk van oordeel dat vooraf onvoldoende duidelijk is wat de ontwikkelaar te wachten te staat.

Ik zou de kritiek van de NEPROM delen als het zou gaan om kritiek op de huidige situatie: het ontbreken van een goede wettelijke regeling voor de archeologische monumentenzorg. Het wetsvoorstel beoogt juist de bestaande onzekerheden te elimineren. Uiteraard brengt een nieuwe wettelijke regeling altijd weer nieuwe onzekerheden met zich mee. Maar

op zichzelf genomen regelt het wetsvoorstel ondubbelzinnig wat met name gemeenten aan nieuwe juridische instrumenten ontvangen. Over de lasten die ontwikkelaars eventueel opgelegd kunnen krijgen kan evenmin onduidelijkheid bestaan.

27. Archeologisch onderzoek en andere begrippen

De leden van de CDA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het feit dat de opgravingskosten volledig kunnen worden verhaald op de belanghebbenden. Zij willen bovendien weten waarom het noodzakelijk is dat de kosten van 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.

Ter voorkoming van misverstanden zal ik allereerst enige toelichting geven op de archeologisch inhoudelijke procedures en de daarbij gebruikte termen.

Onder opgravingskosten dienen ingevolge artikel 1, onder h, van de wet te worden verstaan: de kosten die het gevolg zijn van het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt.

In het kader van het opsporen is *inventariserend veldonderzoek* relevant. Het doel van inventariserend veldonderzoek is het zeer gericht aanvullen en toetsen van de uitkomsten van *bureauonderzoek* («papieren» onderzoek). Stapsgewijs wordt bekeken óf er archeologische waarden aanwezig zijn en zo ja, wat daarvan aard, karakter, omvang, datering, gaafheid, conservering en relatieve kwaliteit zijn. Een inventariserend veldonderzoek moet leiden tot een archeologisch inhoudelijke waardering.

Indien het niet mogelijk is een behoudenswaardige of beschermenswaardige vindplaats «in situ» te bewaren, zal het aanwezige bodemarchief bewaard dienen te worden door middel van een vlakdekkend onderzoek, oftewel *archeologisch vervolgonderzoek* («opgraven»). Het doel daarvan is het documenteren van gegevens van vindplaatsen om daarmee informatie te behouden die van belang is voor de kennisvorming over het verleden. Om de archeologische waarde van de bodem te kunnen vaststellen is dus altijd eerst *archeologisch vooronderzoek* nodig. Dit onderzoek bestaat uit bureauonderzoek – het raadplegen van diverse archeologische papieren bronnen zoals kaarten – maar kan ook bestaan uit het uitvoeren van proefboringen en het trekken van proefsleuven, met andere woorden: inventariserend veldonderzoek. Daarna kan er sprake zijn van *vervolgonderzoek* («opgraven»).

28. Toedeling van onderzoekskosten

De uitkomst van het vooronderzoek geeft in eerste instantie de archeologische waarde aan van de onderzochte bodem. Op basis van de uitkomst van dit vooronderzoek (een archeologische rapportage) wordt door rijk, provincie of gemeente besloten welke gevolg men hieraan in de verdere besluitvorming wil geven. De archeologische rapportage naar aanleiding van het vooronderzoek is een onderdeel van de benodigde aanvraagdocumenten. Het is niet ongebruikelijk en ook niet onredelijk om de totstandkoming van dergelijke documenten door de belanghebbende te laten financieren.

Bureauonderzoek valt niet onder de monumentwettelijke definitie van opgraven en valt evenmin onder de «betaalplicht». Bureauonderzoek maakt deel uit van het reguliere onderzoek dat een gemeente bij het ontwerpen van een bestemmingsplan verricht op grond van artikel 9 van

het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Als uit het inventariserende onderzoek blijkt dat er geen archeologische waarden van belang in het geding zijn, is er voor het besluitvormend orgaan geen reden om de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen op te leggen dan wel anderszins rekening te houden met het archeologisch belang in de verdere besluitvorming. Dat archeologisch belang is immers onderzocht en er is geconstateerd dat het er niet toe doet. De enige financiële consequentie voor burger of bedrijfsleven kan in dit geval zijn de kosten van het archeologische onderzoeksrapport.

29. Provinciale rol bij vondstmeldingen

De leden van de CDA-fractie wijzen op kritiek van het IPO dat bij de voorgestelde procedure van vondstmeldingen voorbij wordt gegaan aan een meer actieve rol van de provincie.

Het wetsvoorstel geeft uitsluitend het te bereiken einddoel weer ten aanzien van vondstmeldingen: vondstmeldingen dienen uiteindelijk in het centraal informatiesysteem van de ROB terecht te komen. Dergelijke meldingen vergroten immers de kennis van het archeologisch erfgoed en die kennis dient centraal beschikbaar te zijn. In de praktijk worden vondsten meestal bij de provincie gemeld. Provincies geven die meldingen vervolgens door aan de ROB (Archis). Ik acht dat op zichzelf genomen een gelukkige gang van zaken: burgers hoeven niet vanuit het hele land naar de ROB af te reizen en provincies kunnen een eerste oordeel vellen over de waarde van de vondst. Het is echter niet nodig deze feitelijke gang van zaken ook wettelijk vast te leggen. Ondanks mijn instemming met de actieve rol van de provincies in zake vondstmeldingen, zie ik al met al geen dringende noodzaak het wetsvoorstel op dit onderdeel te wijzigen.

30. Het betreden van terreinen; gedoogplicht

Een ander kritiekpunt van het IPO betreft de zogenaamde gedoogplicht. In het wetsvoorstel is de bevoegdheid tot het opleggen van een gedoogplicht (terzake van het betreden van terreinen) niet alleen aan het rijk, maar ook aan gemeenten toegekend. Ik verwacht namelijk dat het aantal door gemeenten te (laten) uitvoeren archeologische onderzoeken zal toenemen, in verband met hun nieuwe rol op het terrein van de archeologische monumentenzorg. In artikel 57 van het wetsvoorstel wordt aan burgemeester en wethouders een middel in handen gegeven om ervoor te zorgen dat archeologische onderzoeken kunnen doorgaan. Deze noodzaak voor het betreden van percelen zal zich bij de uitoefening van de provinciale taken zelden voordoen. Mocht er aanleiding zijn voor een betreding dan kan het provinciale bestuur de minister vragen de vereiste maatregelen te treffen. Ik zie dan ook geen aanleiding de in dit artikel omschreven bevoegdheid nog verder uit te breiden.

31. Ervaringen in de praktijk met het veroorzakersbeginsel

Ik kom toe aan de vraag van de leden van de PvdA-fractie welke ervaringen in de praktijk de regering tot nu toe opgedaan heeft met het veroorzakersprincipe.

Sinds 1992 heeft het «de veroorzaker betaalt»-principe steeds meer ingang gevonden in de Nederlandse praktijk van de archeologische monumentenzorg. Hoe meer de archeologie geïntegreerd raakte in ruimtelijke orderingsprocedures, hoe meer veroorzakers de kosten voor archeologisch onderzoek op zich genomen hebben. Zo is in het convenant met de ROB de verantwoordelijkheid van rijkswaterstaat voor de archeologie nader omschreven. In diverse specifieke convenanten is dit verder uitgewerkt. Ook bij de aanleg van de Betuwespoorlijn waren de kosten voor de

archeologie onderdeel van de projectkosten. De hierbij betrokken archeologen hebben een methode ontwikkeld om de archeologie op te nemen in het bestek zodat ook de archeologiekosten voorspelbaar werden. Bovendien is deze ontwikkelde expertise ook van nut gebleken bij andere overheids- en particuliere projecten waarbij archeologisch onderzoek wordt aanbesteed.

32. Archeologische monumentenzorg en de Woningwet

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor burgers die een bouwvergunning aanvragen voor een uitbouw van hun huis, bijvoorbeeld in monumentale binnensteden. Deze leden wijzen er voorts 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.

Of burgers geconfronteerd kunnen worden met de verplichting tot het laten uitvoeren van archeologisch vooronderzoek en opgravingen, hangt af van de concrete situatie. Het verbinden van archeologische verplichtingen aan bouwvergunningen is namelijk niet altijd toegestaan. In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om de eisen ten behoeve van archeologie niet van toepassing te laten zijn op bouwwerken, die op grond van de Woningwet bouwvergunningvrij of licht-bouwvergunningplichtig zijn. In artikel 40 van het wetsvoorstel wordt om die reden aangesloten bij de reguliere bouwvergunning.

In beginsel zijn uitbouwen vergunningsvrij dan wel licht-bouwvergunningplichtig (Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken). De verplichting voor archeologisch onderzoek kan bij het bouwen van een uitbouw slechts dan worden opgelegd indien voor de gewenste uitbouw (a) toch een reguliere bouwvergunning vereist is én (b) in het gemeentelijke bestemmingsplan de bepaling is opgenomen dat daarvoor archeologisch onderzoek moet worden verricht en/of aan de reguliere bouwvergunning archeologievoorschriften verbonden kunnen worden. Kortom, ik heb gekozen voor een wettelijk systeem, waarin – ter beperking van administratieve lasten – zo nauw mogelijk is aangesloten bij de genuanceerde systematiek van de Woningwet.

33. Erfpacht

Erfpacht heeft in beginsel geen invloed op het veroorzakersprincipe. In beginsel draagt de aanvrager van een besluit dat bodemverstoring tot gevolg heeft, bijvoorbeeld een bouwvergunning, de daaraan verbonden «archeologische» kosten. Dat verandert niet door het bestaan van erfpacht. De relatie erfpachtnemer en eigenaar/erfpachtgever en de tussen die partijen geldende verhaalsmogelijkheden worden beheerst door het Burgerlijk Wetboek.

34. Huurprijzen woningen

Ook een woningcorporatie kan verstoorder zijn waarvoor het uitgangspunt «de verstoorder betaalt» geldt. Het is mogelijk dat de woningcorporatie «archeologische» kosten, evenals andere exploitatiekosten, doorberekent in de te realiseren aanvangshuurprijs. Er is echter bij de verhuur van niet-geliberaliseerde huurwoningen een relatie tussen het aantal woningwaarderingpunten en de maximale huurprijsgrens van een woning. De doorberekening van bedoelde kosten kan dus niet leiden tot een overschrijding van deze maximale huurprijsgrens. Dit geldt zowel in de particuliere als in de sociale huursector.

Tijdens de behandeling van de VROM-begroting op 11 en 13 november 2003 hebben twee leden van de VVD-fractie, de heren Geluk en Hofstra, een motie ingediend waarin het verzoek is gedaan om de huidige en eventuele nieuwe regels zodanig aan te passen dat de overheid in voorkomende gevallen de schade vergoedt die ontstaat doordat bij bouwwerken archeologisch waardevolle vondsten kunnen worden gedaan, die vanuit algemeen belang dienen te worden onderzocht en eventueel geconserveerd hetgeen volgens deze leden tot een aanmerkelijk vertraging en extra kosten kan leiden voor de opdrachtgevers van de bouwwerken (Kamerstukken II 29 299 XI, nr. 39). Ook in het onderhavige verslag (onder: VI Implementatie van het Verdrag elders in Europa) stellen de leden van de VVD-fractie enkele vragen in zake de afbakening tussen publieke en private belangen. De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom, wanneer het opgraven van archeologische vondsten een publiek, dan wel wetenschappelijk doel dient, er in dit wetsvoorstel voor gekozen is om de kosten daarvan – excessieve kosten uitgezonderd – neer te leggen bij de bouw- of aanlegvergunningaanvrager.

Ook ik ben van oordeel dat de archeologische monumentenzorg een publiek belang is. Het is in ons rechtsstelsel echter niet vanzelfsprekend dat uitsluitend de overheid (in feite: de belastingbetaler) betaalt voor zaken die van collectief belang zijn. De bescherming van het milieu is daarvan een voor de hand liggend voorbeeld. Bovendien gaat het Verdrag van Valletta – dat dit wetsvoorstel beoogt te implementeren – ervanuit dat kosten als gevolg van archeologische behoudsmaatregelen door de initiatiefnemer dienen te worden gedragen. De reden daarvoor is weergegeven in het explanatory report bij het Verdrag van Malta: «The archaeological heritage.....is «a source of the European collective memory» and«common 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» (pagina 7, Explanatory Report, MPC (91) 8).

Vanaf de ondertekening van het verdrag is deze uitleg door Nederland, maar ook door andere Europese landen, «vertaald» als: de veroorzaker betaalt. Dit uitgangspunt is ook door de wetgever aanvaard (Rijkswet van 26 februari 1998, houdende goedkeuring van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), Stb.196).

In het onderhavige wetsvoorstel is ernaar gestreefd de kosten ook (en zeker niet: uitsluitend) neer te leggen bij de partijen die een rechtstreeks belang hebben bij een bepaald bodemverstoring initiatief.

Rijk, provincie en gemeentelijke dienen te zorgen voor een goede bestuurlijke infrastructuur. Zij dragen daarvan de financiële lasten. Met name het rijk dient te zorgen voor een uitstekend archeologisch kenniscentrum.

«Veroorzakers» (zowel overheden als de bouwwereld) dienen zich ervan bewust te zijn dat bodemverstorende initiatieven onder omstandigheden gepaard behoren te gaan met archeologische behoudsmaatregelen. Die noodzakelijke behoudsmaatregelen kunnen, net zoals maatregelen ter bescherming van het milieu en de natuur, tot kosten leiden die voor rekening van de initiatiefnemer komen. Ik hoop de bezorgdheid van de leden Geluk en Hofstra te kunnen wegnemen door er op te wijzen dat de door particuliere initiatiefnemers te maken kosten ten behoeve van het archeologische erfgoed binnen de grenzen van het redelijke dienen te blijven. Dat uitgangspunt is in het wetsvoorstel expliciet vastgelegd. Hierna zal ik daar uitgebreider op ingaan.

36. Maximering van «archeologische kosten»

De leden van de VVD-fractie informeren nog naar de mogelijkheden van maximering van archeologische kosten.

De overheid die de archeologische verplichtingen oplegt (veelal gemeenten), dient de redelijkheid van die verplichtingen in acht te nemen. Overheden kunnen kiezen voor een casuïstische benadering (maatwerk) dan wel besluiten tot een andersoortige begrenzing van de kosten (bijvoorbeeld maximering). Het staat overheden vrij terzake beleid te voeren. Ik vind het een goede zaak dat de Monumentenwet 1988 die ruimte biedt. Dat de redelijkheid in acht genomen moet worden is vanzelfsprekend wel als wettelijk uitgangspunt vastgelegd (het nieuwe artikel 42).

37. Overleg met de Minister van VROM

De leden van de SGP-fractie en van de fractie van Groen Links vragen in hoeverre archeologische kosten mogelijk negatieve effecten kunnen hebben op het beleid van de regering ten aanzien van, bijvoorbeeld, woningbouw. Zij vragen zich af of hierover afstemming heeft plaatsgevonden.

Met het ministerie van VROM (en met andere betrokken ministeries) heeft uiteraard veelvuldig overleg plaatsgevonden. Allereerst in de ontwerpfase van dit voorstel. Nadat de Raad van State haar advies had uitgebracht, heeft er nog een nadere afstemming plaatsgevonden tussen de ministeries van OCW en VROM met het oog op een verdere integratie van monumentwettelijke en ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Kort voor de indiening van het wetsvoorstel heb ik het wetsvoorstel nog besproken met minister Dekker. De Minister van VROM en ik hebben in dat gesprek een gezamenlijke ambitie vastgesteld als het gaat om de integratie van het cultuurhistorische belang in de ruimtelijke ordening. Wij hechten beiden veel waarde aan gedegen onderbouwde ruimtelijke besluiten, ook in cultuurhistorisch opzicht. Daarnaast streven wij er beiden naar procedures te stroomlijnen en waar mogelijk samen te voegen, opdat burgers en bedrijfsleven niet zonder noodzaak worden gehinderd door bureaucratische procedures.

38. Verschillen tussen stad en platteland

De leden van de SGP-fractie wezen tenslotte op het verschil in mogelijkheden en kosten van archeologisch onderzoek op het platteland en in de stad. Dat die verschillen bestaan ontken ik niet, maar beschouw ik als een gegeven dat voor tal van beleidsterreinen evenzeer geldt. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel kan op flexibele wijze met die verschillen worden rekening gehouden.

Tegemoetkoming in excessieve kosten

39. Concept algemene maatregel van bestuur

Ik heb begrip voor de wens van de leden van de CDA-fractie om reeds ten tijde van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel kennis te kunnen nemen van de algemene maatregel van bestuur inzake de mitigering van excessieve kosten. Daar staat tegenover dat ik graag de gebruikelijke procedures – advisering door de Raad voor Cultuur, ministerraadbehandeling en advisering door de Raad van State – wil volgen, voordat ik een dergelijke maatregel in de openbaarheid breng. Daarom heb ervoor gekozen de hoofdlijnen van de maatregel die mij voor ogen staat in deze fase zo helder mogelijk weer te geven. De opvattingen van de Kamer kunnen dan betrokken worden bij de uiteindelijke vormgeving van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur.

De juridische basis voor het «excessieve kostenbesluit» dient te worden gevonden in artikel 34a van de Monumentenwet 1988. Daarin is geregeld dat de minister, volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, specifieke uitkeringen kan verstrekken voor de bestrijding van de kosten voor het doen van opgravingen, voorzover die kosten in redelijkheid niet volledig ten laste dienen te komen van degene die tot het doen van opgravingen is verplicht, noch van de gemeente of provincie die tot het doen van de opgravingen heeft verplicht.

De leden van de PvdA-fractie willen weten wat de regering onder excessieve kosten verstaat. Zij vragen of een percentage kan worden genoemd of dat gedacht moet worden aan een bepaald percentage van de totale bouwsom. Aangezien ook veel andere vragen de regeling van de excessieve kosten betreffen, acht ik het zinvol een beschrijving te geven van de door de regering voorgestane systematiek. Veel vragen worden naar verwachting door zo'n schets beantwoord.

40. Beperking tot opgravingskosten

Een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 34a wordt uitsluitend verstrekt voorzover het de kosten van het doen van opgravingen betreft en dus niet voor andere kosten die een relatie hebben met aspecten van archeologische monumentenzorg. De leden van de CDA-fractie hebben dat terecht aangenomen. De reden daarvoor is, dat het juist de opgravingskosten zijn, die hoog kunnen oplopen. Daarnaast biedt deze afbakening rechtszekerheid; «het doen van opgravingen» is namelijk een wettelijk omschreven begrip (artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988: het verrichten van werkzaamheden met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor versterking van de bodem optreedt).

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen regeling is getroffen voor fysieke beschermingsmaatregelen ten behoeve van behoud in de bodem. Op die vraag zal ik hierna (onder V De noodzakelijke infrastructuur) terugkomen.

41. Redelijkheidscriterium

De algemene maatregel van bestuur ter bestrijding van excessieve kosten strekt ertoe te voorkomen dat het beginsel dat de veroorzaker betaalt, tot onredelijke uitkomsten leidt voor een gemeente of een provincie. De plicht om de redelijkheid in acht te nemen, rust primair op de gemeente of provincie die de initiatiefnemer heeft verplicht tot het doen van opgravingen. Onder omstandigheden ligt het op de weg van het bestuursorgaan dat de opgravingsplicht heeft opgelegd om de kosten van de «veroorzaker» (deels) te compenseren in de vorm van een schadevergoeding. In welke – in beginsel uitzonderlijke – gevallen een schadevergoeding op zijn plaats is, zal per geval moeten worden bezien. Zo'n casuïstische benadering is in het Nederlandse bestuursrecht gebruikelijk. Het gaat immers om een redelijkheidstoetsing waarbij alle omstandigheden van het geval moeten kunnen meewegen. Uiteraard staat het gemeenten en provincies vrij om dienaangaande beleid te formuleren. Dat alles is een zaak die de lagere overheden zelf aangaat. Het is niet aan het rijk om in dergelijke afwegingen te treden. Uiteindelijk bepaalt de rechter onder welke omstandigheden het bestuursorgaan gehouden is tot het toekennen van schadevergoeding.

42. Schadeveroorzakende besluiten

Een plicht tot het doen van opgravingen kan worden opgelegd in het kader van een vergunning ingevolge artikel 11 van de Monumentenwet 1988 (de minister van OCW kan dan onder omstandigheden gehouden zijn

een schadevergoeding toe te kennen aan de «veroorzaker»), een bouwof aanlegvergunning, een vrijstelling, een ontgrondingenvergunning, dan wel een besluit ter voorbereiding waarvan een m.e.r. is uitgevoerd. Indien degene die de plicht opgelegd heeft gekregen van oordeel is dat de kosten van de desbetreffende opgraving niet (volledig) te zijner laste dienen te blijven, kan hij een verzoek om schadevergoeding indienen bij het bestuursorgaan dat het desbetreffende besluit heeft genomen.

43. Draagkrachtbeginsel

Onder omstandigheden kan het voorkomen dat de door het bestuursorgaan verleende compensatie ook voor het bestuursorgaan zelf – het zal veelal om gemeenten gaan – een te zware financiële aanslag vormt. In die situatie kan een beroep worden gedaan op het rijk. Ik stel daarbij wel de eis dat de esthetische, cultuurhistorische dan wel wetenschappelijke waarde van de archeologische vondsten overtuigend is. Op grond van het «besluit excessieve kosten» kan het bestuursorgaan een simpele berekening maken waaruit blijkt of het in aanmerking komt voor een rijksbijdrage. Voor de gemeente of provincie stel ik een «drempelbijdrage» voor, dat wil zeggen: het bedrag dat de gemeente of provincie, volgens de normering van het rijk, geacht wordt zelf bij te dragen aan de kosten van een opgraving. Het bedrag bestaat uit een eurobedrag vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de desbetreffende gemeente of provincie. Voor gemeenten ben ik van plan dat bedrag vast te stellen op € 5,-. Ik ontleen dit bedrag aan de aanvragen die mij vanaf 1999 hebben bereikt met het verzoek om een tegemoetkoming in opgravingskosten. Het bedrag van € 5,- is ongeveer het gemiddelde. Een aantal aanvragende gemeenten leverde een bijdrage aan een opgraving die lag boven een bijdrage van € 5,- per inwoner, een aantal aanvragende gemeenten zat daar onder. Voor provincies zijn er niet of nauwelijks ervaringsgegevens maar een eigen inzet van € 1,- per inwoner lijkt me redelijk. De eigen bijdrage van de gemeente of provincie die ik als voorwaarde stel voor de hiervoor bedoelde rijksbijdrage, wordt dus gerelateerd aan de «draagkracht» van de betrokken gemeente of provincie. Dat is een gebruikelijke en ook een eerlijke benadering waar het specifieke uitkeringen aan lagere overheden betreft.

44. Berekeningswijze

Indien de opgravingskosten niet boven het berekende drempelbedrag uitkomen, bestaat er voor het rijk geen aanleiding om een financiële bijdrage te leveren. Het is dus de minister die op basis van de berekeningswijzen en criteria van het «Besluit excessieve kosten» oordeelt of er sprake is van excessieve kosten. Het rijk neemt niet alleen de hoogte van de opgravingskosten en de draagkracht van de gemeente of provincie in ogenschouw als het om de vraag gaat of succesvol een beroep kan worden gedaan op het besluit. Uitgangspunt van de kosten-toerekening in de archeologische monumentenzorg is immers dat de initiatiefnemer, de partij aan wie de opgravingsplicht is opgelegd, de maatregelen financiert die voor het behoud van het archeologisch erfgoed noodzakelijk zijn. Om die reden zal de minister tevens in zijn berekening betrekken met welk bedrag de initiatiefnemer aan de opgravingskosten bijdraagt. De minister gaat daarbij uit van het bedrag zoals dat door het verplichtende bestuursorgaan, blijkens diens schadevergoedingsbesluit, is vastgesteld. Indien de minister van oordeel is dat dat bedrag te laag is vastgesteld en de minister vermoedt dat daardoor opgravingskosten op het rijk worden afgewenteld, kan de minister zelfstandig het bedrag vaststellen dat naar zijn mening voor rekening en risico van de initiatiefnemer komt. Hij kan zich daarbij door deskundigen laten adviseren. Artikel 34a van de Monumentenwet 1988 zal bij nota van wijziging in die zin worden

aangepast, dat die bijzondere adviestaak door de Schadebeoordelingscommissie, bedoeld in artikel 23 van de Monumentenwet 1988 kan worden uitgevoerd. Door de minister de bevoegdheid te geven zelf vast te stellen, wat de veroorzaker naar zijn oordeel dient bij te dragen wordt «strategische gedrag» zoals gevreesd door de leden van de PvdA-fractie, voorkomen. Ik doel hiermee op het risico, dat ontwikkelaars de rekening doorschuiven naar gemeenten en provincies, die dan vanwege de ontstane onevenredige financiële belasting de rekening doorschuiven naar het rijk.

Het resultaat van deze benadering is dat voor een specifieke uitkering aanleiding bestaat voorzover de kosten van een bepaalde opgraving hoger zijn dan initiatiefnemer en gemeente of provincie gezamenlijk kunnen opbrengen. Indien de gemeente of provincie zelf «veroorzaker» is – en er dus geen exogene financieringsbronnen zijn voor het noodzakelijke archeologische onderzoek, geldt voor de berekening van de rijksbijdrage uitsluitend het eerderbedoelde drempelbedrag.

Samengevat komt het erop neer dat de wijze waarop een oplossing gevonden wordt voor zeer hoge opgravingskosten in de eerste plaats een aangelegenheid is voor het bestuursorgaan dat het besluit tot het laten doen van opgravingen heeft genomen. Het rijk heeft geen bemoeienis met die besluitvorming. Het rijk speelt uitsluitend een rol indien de kosten ook de draagkracht van de gemeente of provincie zelf te boven gaan. In dat geval past het rijk het verschil bij tussen de totale opgravingskosten en wat overheid en initiatiefnemer gezamenlijk kunnen dragen. De rijksbijdrage is niet gemaximeerd. Wel zal de mogelijkheid worden gecreëerd jaarlijks een subsidieplafond vast te stellen. De regeling wordt gefinancierd uit de OCW-begroting.

Hieronder geef ik een (fictief) voorbeeld om te laten zien hoe de regeling werkt. Gemeente A (een kleine gemeente met 15 000 inwoners) geeft een projectontwikkelaar de mogelijkheid een tiental kavels in de binnenstad te bebouwen. De ontwikkelaar laat op het braakliggende terrein- in het kader van de aanvraag om een bouwvergunning – archeologisch vooronderzoek verrichten. De aangetroffen archeologische waarden in de bodem zijn volgens het rapport behoudenswaardig. Planaanpassing behoort niet tot de mogelijkheden. De gemeente legt de veroorzaker de plicht op de aanwezige archeologische waarden op te graven. De kosten hiervan bedragen € 265 000. De gemeente is van mening dat de ontwikkelaar 125 000 euro kan bijdragen. De drempelwaarde voor de gemeente bedraagt $15\ 000$ (inwoneraantal) \times € 5 (rekenvoorbeeld) = 75 000 euro. Indien de esthetische, cultuurhistorische dan wel wetenschappelijke waarde van de archeologische vondsten daartoe voldoende aanleiding geeft kan deze gemeente in principe rekenen op een rijksuitkering van: € 265 000 (opgravingskosten) minus € 125 000 (bijdrage verstoorder) minus € 75 000 (drempelwaarde gemeente) = € 65 000.

Als gevolg van de gekozen uitgangspunten zal het in het algemeen zo zijn, dat kleinere gemeenten meer van de geboden excessieve kostenregeling zullen profiteren dan grotere.

45. Weigeringsgronden

Het besluit zal in ieder geval twee belangrijke weigeringsgronden kennen. Er zal geen sprake zijn van een open einderegeling. Jaarlijks zal een subsidieplafond worden vastgesteld. Omdat de specifieke uitkering wordt verleend volgens het principe «wie het eerst komt, die het eerst maalt» kan het zo zijn dat de middelen in enig jaar zijn uitgeput. Overschrijding van het jaarlijkse plafond geldt dan als weigeringsgrond. Wel wil ik de mogelijkheid open houden verzoeken aan te houden in plaats van ze – wanneer het budget is uitgeput – af te wijzen. Na overleg met de desbetreffende gemeente of provincie kunnen deze verzoeken dan in het jaar waarin er weer budget is, met voorrang worden behandeld. Ik ga er

daarbij overigens wel vanuit dat gemeenten c.q. provincies de uit te voeren opgravingen goed plannen zodat opgravingskosten ten laste kunnen worden gelegd van meerdere jaren. Daarbij heb ik uiteraard ook de mogelijkheid, mochten de ter zake gereserveerde middelen in enig jaar zijn uitgeput, binnen mijn begroting te zoeken naar andere middelen ter honorering van aanvragen.

Daarnaast kan het zo zijn dat de desbetreffende opgraving naar het oordeel van de minister uit een oogpunt van cultuurbehoud niet interessant genoeg is. Een specifieke uitkering kan dus ook worden geweigerd indien de esthetische, cultuurhistorische dan wel wetenschappelijke waarde van het op te graven monument (dan wel van de op te graven monumenten) naar het oordeel van de minister onvoldoende aanleiding geeft tot het verlenen van een rijksbijdrage.

Met die kritiek van de NEPROM, waaraan de leden van de CDA-fractie refereren, inhoudende dat de vaststelling van extreme kosten subjectief en onzeker is, ben ik het dus niet eens. Het hiervoor geschetste ontwerpbesluit beoogt juist door middel van voor iedere belanghebbende kenbare berekeningswijzen en criteria onzekerheid en subjectiviteit bij de beoordeling van de vraag «welke excessieve kosten komen in aanmerking voor een rijksbijdrage?» tegen te gaan.

46. Proportionaliteitsbeginsel

De leden van de PvdA-fractie hebben tot slot nog een vraag over het proportionaliteitsprincipe. Zij willen weten hoe lang en tegen welke kosten een bouwproject kan of mag worden vertraagd als gevolg van archeologisch bodemonderzoek en eventuele opgravingen.

Ook hier is een genuanceerde reactie op zijn plaats. Overheden dienen in het kader van hun bestuurlijke handelen altijd rekening te houden met het proportionaliteitsprincipe. Voor wat betreft besluiten blijkt dat uit artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ook besluiten op het terrein van het bouwen en de archeologische monumentenzorg dienen te worden genomen met inachtneming van genoemd beginsel. Een aanvrager van een bouwvergunning kan in beginsel niet worden overvallen door de plicht een archeologisch rapport over te leggen dan wel een opgraving te realiseren. Dat dergelijke «lasten» kunnen worden opgelegd, blijkt immers uit het bestemmingsplan (zie artikel 40). De verplichting tot archeologisch vooronderzoek kan aan de aanvrager worden opgelegd, voor zover burgemeester en wethouders aanvullende archeologische informatie behoeven ten einde een afgewogen besluit te kunnen nemen. De onderzoeksplicht die een aanvrager wordt opgelegd dient niet verder te reiken dan dat doel. Tot welke kosten dan wel tot welke vertraging het opleggen van de plicht een opgraving te doen in een concreet geval zal mogen leiden, is niet op voorhand vast te stellen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, ga ik ervanuit dat de voorgestelde wettelijke systematiek het ontstaan van vertragingen juist kan voorkomen. Ook de vraag of bepaalde verplichtingen nog wel proportioneel zijn hangt van de concrete situatie af. Bouwen op een locatie die een archeologische toplocatie blijkt te zijn, zal voor een bouwer – als gevolg van opgravingsplichten – tot hoge kosten kunnen leiden. Die – voorzienbare! – kosten hoeven, mede gelet op het betrokken archeologische belang, echter niet disproportioneel te zijn.

Voor de bouwer staan vanzelfsprekend de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de Awb open. Overigens kunnen desgewenst – indien dat wenselijk en zinvol blijkt te zijn – bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en inrichting van archeologische onderzoeksrapporten in het kader van onder meer een bouwvergunningaanvraag (artikel 43).

47. Rechtsgelijkheidsbeginsel

Bij de leden van de VVD-fractie bestaat onduidelijkheid over de voorgestelde regeling bij excessieve kosten, met name ten aanzien van het aspect van de rechtsgelijkheid.

Volgens het wetsvoorstel, zo stellen deze leden, 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, zo vragen zij, om op basis van de solvabiliteit van de ontwikkelaar vast te stellen of kosten excessief zijn?

Graag ga ik hier op in. De rechtsgelijkheid wordt primair gewaarborgd door de wijze waarop de wettelijke bepalingen zijn geformuleerd die regelen dat een burger niet «excessief» wordt belast. In, bijvoorbeeld, de artikelen 22 en 42 van de Monumentenwet 1988 gaat het telkens om de vraag of de kosten («schade») redelijkerwijze niet of niet geheel te zijner laste dienen te blijven. In die redelijkheidstoetsing dienen alle relevante aspecten van het geval te worden betrokken. Ik kan mij zeer goed voorstellen dat de mogelijkheid van doorbelasting zo'n aspect is. Andere aspecten kunnen evenzeer een rol spelen, zoals de vraag of de initiatiefnemer een particulier of een ondernemer is, de vraag in hoeverre er sprake is van alternatieve bouwlocaties, de vraag in hoeverre de initiatiefnemer in het kader van zijn aanvraag reeds heeft meegewerkt aan archeologische «inpassings» maatregelen, het aspect van de winstgevendheid van het initiatief etc. Een bestuursorgaan kan terzake beleidsregels formuleren. Een regeling van rijkswege van al deze uiteenlopende aspecten acht ik echter niet op zijn plaats, nu het een door andere overheden uit te oefenen bevoegdheid betreft.

48. Beschikbaar budget

De leden van de fractie van Groen Links willen tenslotte weten hoe hoog het bedrag is dat structureel op de OCWbegroting wordt vrijgemaakt om te kunnen delen in excessieve kosten en waarop dit bedrag gebaseerd is. De middelen beschikbaar voor een tegemoetkoming in excessieve opgravingskosten zijn vooral historisch bepaald. Staatssecretaris Van der Ploeg meldde in zijn brief d.d. 13 september 1999 aan de Kamer dat hij in dat jaar voor excessieve opgravingskosten 2.75 miljoen gulden zou inzetten. Het budget beschikbaar voor dit doel in de jaren daarna varieerde al naar gelang het beroep dat werd verwacht op deze middelen. Bijdragen mijnerzijds aan toevalsvondsten – bijvoorbeeld het schip in de Leidsche-Rijn en recenter nog, het Romeinse schip te Woerden – komen ook ten laste van dit budget. Voor 2004 is een bedrag beschikbaar van € 2 miljoen, voor de jaren daarna € 1.2 miljoen.

IV Liberalisering en kwaliteitszorg

49. Ontwikkelingen vanaf 1997

De leden van de CDA-fractie vrezen dat het systeem van zelfregulering waarvoor is gekozen nog niet operabel zal zijn op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt.

Ik deel die vrees niet. Ten opzichte van vijf jaar geleden, toen er op dat terrein vrijwel niets was geregeld, is inmiddels een substantieel stelsel van kwaliteitszorg opgebouwd. De eerste belangrijke stap werd enige jaren geleden gezet toen de archeologiesector de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) vaststelde (januari 2001). Daarna werd medio 2001 de Rijksinspectie voor de Archeologie opgericht. Vervolgens is het College voor de Archeologische Kwaliteit (C.v.A.K.) opgericht (september 2002); deze heeft als taak de KNA bij te houden en te adviseren over de professionaliteit van het archeologische bedrijfsleven. Tevens werkt dit

College aan een erkenningsregeling voor bedrijven. Het College heeft mij recent nog aangegeven ervanuit te gaan dat deze regeling operabel zal zijn op het moment dat de wet in werking treedt. En dan is er nog het initiatief van de Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA) om een beroepsregister op te richten. De Nederlandse Vereniging van Archeologen heeft de afgelopen tijd veel aandacht besteed aan het vaststellen welke (type) beroepsregister op voldoende steun kan rekenen van de beroepsgroep. Een dergelijk proces moet voorkomen dat een register wordt ingesteld dat uiteindelijk niet blijkt te functioneren. Het ligt in de bedoeling van de NVvA om in 2004 een begin te maken met de operationalisering van het beroepsregister. Ook daarin zit dus de nodige vooruitgang. Tenslotte houdt ook de ROB toezicht op de kwaliteit van de verschillende aspecten van het proces van de archeologische monumentenzorg. De wettelijke liberalisering beschouw ik dan ook als het sluitstuk op genoemde ontwikkelingen. Ik neem daarbij in aanmerking, dat de keuze voor liberalisering van de archeologische markt sinds 1997 een gegeven is. In dat jaar bracht Staatssecretaris Nuis de noodzaak van liberalisering van de opgravingsmarkt onder uw aandacht. Vanaf dat moment heeft zich een markt gevormd met aanbieders van diverse soorten archeologische commerciële activiteiten, variërend van het schrijven van brochures, het determineren van vondstmateriaal tot het verrichten van opgravingen. Het inschakelen van commerciële opgravingsbedrijven heeft met de inwerkingtreding van het interim-beleid ook juridisch vorm gekregen. Het gehele proces van liberalisering, met de daarbij behorende maatregelen van kwaliteitsborging, heeft mijns inziens geleid tot een kwaliteit-simpuls. Archeologische projecten worden afgerond en de onderzoeksresultaten worden gerapporteerd. Toezicht en monitoring blijven echter van belang om te voorkomen dat het streven naar kosteneffectief werken de kwaliteit onder druk zet.

Om het aantal toezichthoudende instanties op het terrein van het cultureel erfgoed niet te groot te laten zijn en hun kennis meer te bundelen en te benutten, heb ik besloten de nu bestaande erfgoedinspecties, waaronder dus ook de Rijksinspectie voor de Archeologie (RIA), onder te brengen in één inspectieorganisatie.

50. Ministeriële verantwoordelijkheid

De leden van de CDA-fractie hebben moeite 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.

Aan die keuze ligt echter een principieel uitgangspunt ten grondslag. Uit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsstelsel dient voorkomen te worden dat het eindoordeel over de archeologische kwaliteit wordt verlegd van de minister naar het archeologische veld. Om die reden is een stelsel ontworpen waarin uiteindelijke de minister en niet het veld beslist over de vraag of een archeologische uitvoerder voldoende kwaliteit kan leveren.

Het erkenningsbewijs van de archeologische sector zelf is dus één van de mogelijkheden om te laten zien dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Deze benadering doet het meest recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en archeologisch veld. Het is de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor cultuur om de kwaliteit van de archeologische uitvoering wettelijk te waarborgen en de verantwoordelijkheid van de sector om de standaarden nader te formuleren waaraan goed archeologisch handelen dient te voldoen.

Ik ga er vanuit dat bedrijven die straks hun opgravingsdiensten willen aanbieden, zich laten erkennen door de sector zelf. Ik zie dat graag ook zo veel mogelijk gebeuren, maar het kan niet de enige weg zijn voor een aanbieder om zich te laten toetsen.

De wettelijke normen zullen globaal zijn en zullen betrekking hebben op de vereiste professionaliteit en (specialistische) deskundigheid van de betrokkene. De normen zullen ruimte bieden voor gedetailleerdere invulling daarvan door de sector.

V De noodzakelijke infrastructuur

51. Retributies

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel een juridische grondslag bevat om bij bedrijfsmatig werkende archeologen een retributie te heffen op het raadplegen van informatie over feitelijke vindplaatsen en daarop gebaseerde archeologische relevante verwachtingen. De vaststelling van deze leden is gebaseerd op een passage in het algemeen deel van de memorie van toelichting (onder: V De noodzakelijke infrastructuur; pg. 21). Bij nader inzien ben ik van mening dat deze passage niet volledig aansluit bij de tekst van artikel 55, vierde lid, van het wetsvoorstel. In dat wettelijke voorschrift wordt namelijk geen verschil gemaakt tussen al dan niet bedrijfsmatig opererende archeologen. Dat verschil is ook niet beoogd.

52. Onderhoud van archeologische terreinen

Vervolgens stellen de leden van de CDA-fractie 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.

Naar aanleiding van hun vraag naar de stand van zaken kan ik berichten dat ik de komende tijd ga praten met enkele grote terreineigenaren die te maken hebben met het vraagstuk van archeologisch beheer. Op basis van deze gesprekken en een door de ROB uitgevoerd onderzoek zal ik mijn standpunt bepalen in zake dit onderwerp.

53. Geen ingrijpende wijziging depotstelsel

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie uitten hun bezorgdheid over de voorgestelde depotstructuur.

Voor die bezorgdheid bestaat geen grond. In het wetsvoorstel wordt namelijk aangesloten bij de bestaande depot-infrastructuur op gemeentelijk en provinciaal niveau. Noch provincies, noch gemeenten worden met dit wetsvoorstel gedwongen nieuwe depots in het leven te roepen of te beheren. De door mij geboden bestuurslastencompensatie strekt er uiteraard niet toe om sinds jaar en dag bestaande – en gefinancierde – situaties alsnog voor een rijksbijdrage in aanmerking te brengen. Gemeenten zullen voor hun gemeentelijke depots dus niet afzonderlijk van rijkswege worden gecompenseerd.

Ook de leden van de fractie van de PvdA en van VVD-fractie informeerden hiernaar. Of een compensatie aan provincies voor wat betreft de depots voor de hand ligt, zal moeten blijken uit het binnenkort te entameren onderzoek naar de bestuurslastencompensatie.

Het Convent van Gemeentelijke Archeologen is kennelijk van oordeel dat in het wetsvoorstel voorbij wordt gegaan aan de bestaande en wenselijke praktijk waarbij gemeenten hun eigen depots oprichten. Ook de leden van de PvdA-fractie wezen hierop. Zij suggereerden dat de overheid alle bestaande en nieuw in te richten gemeentelijke depots van een erkenning zou moeten voorzien.

Er is naar mijn overtuiging geen sprake van een breuk met de praktijk van de afgelopen vijftienvintig jaar. Artikel 51, lid 1 (nieuw), van de Monumentenwet 1988 schrijft gedeputeerde staten voor een depot in stand te

houden. Dat sluit volledig aan bij hetgeen provincies reeds hebben gerealiseerd; inmiddels hebben alle provincies een eigen dan wel een gemeenschappelijk depot. Alle bestaande gemeentelijke depots krijgen eveneens een plaats in het nieuwe depotstelsel mits zij, en dat is nieuw, aangevoerd worden door de provincie. Met andere woorden: de enige verandering die dit wetsvoorstel teweeg brengt voor gemeentelijke depots is dat een provinciaal aanwijzingsbesluit noodzakelijk is. In de memorie van toelichting is bij deze bepaling al opgetekend dat een provincie alleen om zeer zwaarwegende redenen daarvan af kan zien.

De leden van de VVD-fractie willen weten op basis van welke criteria, behalve die van kwaliteit en schaalgrootte, besloten kan worden om een bestaand gemeentelijk depot niet aan te wijzen als onderdeel van de totale provinciale depotcapaciteit. Andere criteria dan die deze leden hebben genoemd, zijn er mijns inziens niet. Provincies hebben er geen enkel belang bij om goede bestaande depots niet aan te wijzen. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de totale depotcapaciteit binnen een provincie. In dat kader kunnen zij ook nieuwe gemeentelijke depots aanwijzen.

Gelet op de hiervoor bedoelde provinciale verantwoordelijkheid voor de depotcapaciteit en de in de KNA gestelde depoteisen (zelfregulering), ligt het ook niet voor de hand erkenning van depots op rijksniveau te laten plaatsvinden. Wel kunnen zo nodig bij algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld ten aanzien van verantwoorde en toegankelijke opslag van monumenten en de daarbij behorende documenten. Mocht worden besloten tot een zodanige algemene maatregel van bestuur, dan zal in dat kader worden bezien in hoeverre dergelijke kwaliteitseisen moeten leiden tot een financiële compensatie voor gemeenten en provincies. Ik schat in dat er verschillende bijeenkomsten met IPO, VNG, het CGA en het beraad van provinciale archeologen nodig zullen zijn vast te stellen aan welke minimeisen de archeologische depots zouden moeten voldoen en op welke wijze de primaire bewaarfuncties zouden kunnen worden verbeterd. Zodra er op dit terrein relevante stappen worden gezet zal ik die de Kamer melden.

54. Amateurs

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte hoe de regering de positie van de amateur-archeologen in het veranderende archeologiebestel wil garanderen.

De gevraagde waarborgen kan ik helaas niet geven. Het is immers de bedoeling van dit wetsvoorstel situaties te vermijden waarbij opgravingen in te weinig tijd en met te weinig geld moeten worden uitgevoerd. Van oudsher komen amateurs juist bij dit type noodonderzoek in beeld. Met vaak beperkte mogelijkheden hebben zij overigens zeer veel archeologische informatie veilig weten te stellen, die anders verloren was gegaan. Amateurs/vrijwilligers mogen ook in het nieuwe stelsel (blijven) assisteren bij opgravingen, mits onder begeleiding van een daartoe gekwalificeerde persoon of instantie. Ik verwacht 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. Ik verwacht al met al geen grote veranderingen in de rol van amateur-archeologen bij archeologische uitvoeringswerkzaamheden.

55. Beheer van (beschermde) monumenten in de bodem

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. Ook de leden van de CDA-fractie informeerden hier naar.

In beginsel kunnen zich overal in de Nederlandse bodem belangrijke archeologische waarden bevinden. Er bestaat in Nederland echter niet in algemene zin een verbod om die potentieel aanwezige monumenten (in feite: de bodem) te verstoren. Ook dit wetsvoorstel zal zo'n verbod niet introduceren. Dat is anders wanneer een terrein op grond van artikel 3 van de Monumentenwet 1988 is beschermd. Er bestaat echter geen wettelijke onderhoudsplicht voor eigenaren van beschermde terreinen. Op dit moment laat ik onderzoeken of een onderhouds(subsidie)regeling wenselijk of noodzakelijk is. Hiervoor heb ik reeds melding gemaakt van een door mij geëntameerde onderzoek (onder 52. Onderhoud van archeologische terreinen).

56. Grondwaterstanden

In het onderhavige wetsvoorstel is geen bijzondere regeling getroffen voor het verlagen van grondwaterstanden. Het biedt uitsluitend een regeling voor besluiten die verband houden met ontgrondingen, mer-plichtige activiteiten en bestemmingsplannen. Dat is een bewuste keuze geweest. Het overgrote deel van de activiteiten die een potentieel gevaar vormen voor het archeologisch erfgoed wordt daardoor immers bestreken, terwijl de regellast beperkt blijft.

Veranderingen in grondwaterstanden, de leden van de PvdA-fractie wezen hierop, kunnen negatieve gevolgen hebben voor het bodemarchief.

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de grondwaterstanden; zij nemen immers de zogeheten peilbesluiten en verlenen vergunningen voor grondwateronttrekking. In de besluitvorming hierover – en in de besluitvorming ter zake van de rijks- en provinciale waterbeheerplannen – kunnen archeologische belangen worden meegewogen. Ik reken in dat opzicht op de verantwoordelijkheid van alle bestuurlijke partners, met name de waterschappen, voor dit aspect van goed waterbeheer.

57. Waardebepaling monumenten

Tot slot wijzen de leden van de PvdA-fractie erop dat in het onderhavige wetsvoorstel normen en grenzen ontbreken over wat beschermenswaardig is en wat niet.

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 en wat daarbij het toetsingskader is. Zij vragen of lokaal maatwerk opgenomen kan worden in de gemeentelijke bouwverordening.

De waardering van de monumentale waarde van archeologische sporen wordt in hoge mate bepaald door het oordeel van deskundigen. Op het terrein van het cultuurbeleid is dat een bekend verschijnsel. Burgemeester en wethouders kunnen zich daarbij laten adviseren door een archeoloog of, analoog aan artikel 15 van de Monumentenwet 1988, door een terzake deskundige commissie.

De KNA biedt enkele geobjectiveerde criteria en parameters om invulling te geven aan de waarden «beleving», «fysieke kwaliteit» en «inhoudelijke kwaliteit». De reeds eerder genoemde nationale onderzoeksagenda biedt eveneens een kader voor de beantwoording van de waarderingsvraag. Regeling van het lokale archeologiebeleid in een gemeentelijke monumentenverordening ligt overigens meer voor de hand dan regeling daarvan in de gemeentelijke bouwverordening.

VI Implementatie van het Verdrag elders in Europa

58. Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Zweden

De leden van de VVD-fractie stelden een vraag naar de verhouding tussen publiek belang en private financiering. Die vraag is aan de orde gekomen onder II Kostentoedeling; het veroorzakersprincipe. De leden van de VVD-fractie vragen in dat verband tevens hoe de kostentoedeling in andere Europese landen geregeld is

Het veroorzakersprincipe is in alle Europese landen die het verdrag hebben ondertekend overgenomen, zij het op verschillende wijze.

De situatie in Duitsland verschilt per Bundesland. Inmiddels is in de meeste Länder een «Verursacherprinzip» ingevoerd, dat echter nog niet overal voldoet aan de eisen die het verdrag stelt, met name niet rond het vooronderzoek. Als het gaat om opgravingen, is in het algemeen sprake van een volledige toerekening aan de veroorzaker.

In Frankrijk wordt afgeweken van wat elders in Europa gebruikelijk is. In Frankrijk stelde de overheid eisen aan de veroorzaker, schied kwaliteitsgaranties doordat de uitvoering moet plaatsvinden via een centrale organisatie en werd bij wet vastgesteld hoeveel de veroorzaker moest betalen: in feite dus een archeologiebelasting, die echter wel tot een zekere verevening leidde. De belastingtarieven bleken relatief hoog voor het platteland en relatief laag voor de stadskernen. Dat leidde al snel tot protest van ontwikkelaars in het landelijke gebied en tot financieringsproblemen in binnensteden.

Mede door de veranderde politieke situatie is de wet daarom in 2003 herzien. De belasting is verlaagd met 25 % en het monopolie van de centrale uitvoeringsorganisatie is ten dele opgeheven: goedgekeurde private bedrijven mogen nu offeren voor de uitvoering van opgravingen, maar het vooronderzoek blijft een monopolie voor de centrale uitvoeringsorganisatie (de veroorzaker heeft volgens Franse inzichten een te groot belang bij het resultaat van het vooronderzoek om dit in concurrentie aan te besteden). De belastingopbrengst wordt nu voor 70 % gebruikt voor het vooronderzoek en komt voor 30 % terecht in een vereveningsfonds, dat dient om in geval van excessieve kosten de ontwikkelaar tegemoet te komen. Het programma van eisen voor opgravingen wordt vastgesteld door de archeologische dienst van het departement en wordt vervolgens aanbesteed na offertes van de centrale uitvoeringsorganisatie en private bedrijven.

Het systeem in Engeland, Wales en Noord-Ierland werkt, evenals in Duitsland, in principe via het middenbestuur. Op county-niveau worden «structure plans» opgesteld, die kaderstellend zijn. Daaronder vallen 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 een project wil realiseren, heeft daarvoor een vergunning (planning permission) nodig. Het voorgaande betekent dat in alle gevallen uitgegaan wordt van de mogelijkheid dat archeologische waarden in het geding kunnen zijn. Er is geen beperkende regeling voor de situatie of omvang van een project, dus ook de bouw van een schuurtje kan aan nadere voorwaarden worden onderworpen. De initiatiefnemer financiert alle archeologische maatregelen, van bureau- en veldonderzoek tot opgraving en publicatie.

Het Zweedse systeem is min of meer vergelijkbaar met dat in Engeland, in die zin dat alle projectplannen in principe vergunningplichtig zijn. Bij het besluit over een vergunning is de omvang van het plan niet van belang, dus ook de bouw van een schuurtje 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 met zo'n verplichting wordt geconfronteerd, een beroep kan doen op financiering.

59. Alternatieven voor het veroorzakersbeginsel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering alternatieven kan aangeven voor de voorgestelde kostentoedeling door middel van het veroorzakerbeginsel.

Uiteraard is het mogelijk een wettelijk financieersstelsel tot stand te brengen, waarbij geen relatie in de sfeer van financiële toerekening wordt gelegd tussen bodemversturende initiatiefnemers en de schade die door hun initiatieven aan het archeologisch erfgoed wordt toegebracht. Van zodanig wettelijk stelsel gaat echter geen enkele stimulans uit om die schade te beperken. Bovendien zou zo'n stelsel zodanig afwijken van de bedoelingen van het Verdrag van Valletta, dat dat niet langer zou zijn te beschouwen als een implementatie van dat Verdrag. Het zal duidelijk zijn, dat ik dat, mede gelet op de inmiddels tot stand gekomen goedkeuringswet, geen zinvolle route vind.

VII Verantwoording van enkele gemaakte keuzes

60. Culturele en economische belangen

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat dit wetsvoorstel nadelige consequenties heeft voor de Nederlandse economie. De leden vragen in welke mate dit soort overwegingen betrokken zijn bij de onderhandelingen over het Verdrag van Valletta.

Het zal duidelijk zijn dat de tekst van het verdrag vanuit een culturele invalshoek tot stand is gekomen. Archeologisch erfgoed wordt in Europa beschouwd als «van wezenlijk belang voor de kennis van de geschiedenis van de mensheid». Dat wezenlijke belang behoeft behartiging, naast de behartiging van andere (waaronder economische) belangen. Over dat uitgangspunt kan mijns inziens geen verschil van mening bestaan. Economische groei en de daarmee verband houdende toename van ruimtelijke ingrepen hebben juist de aanleiding gevormd om het aanvankelijke Europese Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed, ondertekend te Londen op 6 mei 1969, te herzien. Het beeld van optredende belemmeringen, vertragingen en grote financiële consequenties voor burgers, bedrijven en (lager) overheden wil ik echter graag relativeren en wel om de volgende redenen.

Allereerst is het zo dat een deel van de verplichtingen uit het wetsvoorstel soms al jarenlang, de normale praktijk is. Daarnaast geldt, dat indien archeologisch (voor-)onderzoek tijdig wordt gepland, bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan en financieel verdisconteerd in de daarvoor in aanmerking komende begrotingen, archeologisch onderzoek geen vertraging en dus ook geen belemmeringen oplevert. Het valt niet te ontkennen dat provincies en gemeenten reeds veel verplichtingen krijgen opgelegd in het kader van het Europese en Nederlandse water-, milieu- en natuurbeleid. Ook daarbij gaat het om zaken die voor de Nederlandse samenleving van groot belang worden geacht. De archeologische monumentenzorg is tot op heden echter niet goed geregeld in de Nederlandse wetgeving. Het onderhavige wetsvoorstel moet dan ook worden beschouwd als een noodzakelijke inhaalslag.

61. Wijze van implementeren

De leden van de CDA-fractie vragen om een nauwgezette opsomming van punten waarop dit implementatievoorstel verder gaat dan het verdrag voorschrijft. Deze leden vragen waarom voor die verdergaande maatregelen is gekozen.

Het Verdrag gaat uit van een brede verantwoordelijkheid voor het archeologische erfgoed. Het Verdrag gaat ervanuit dat in ieder geval initiatiefnemers van grote projecten financieel dienen te worden aangesproken. Het gaat daarbij om zowel publieke als private initiatiefnemers. Hoe één en ander – al dan niet in wetgeving – door de verdragsstaten moet worden vormgegeven wordt in de Verdragstekst niet gedetailleerd aangegeven. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de goedkeuringswet van 26 februari 1998 (Stb.196) blijkt dat met name de artikelen 5 en 6 van het verdrag implementatie behoeven.

De tekst van die artikelen luidt als volgt:

Artikel 5 ledere Partij verplicht zich ertoe:

- i. te streven naar afstemming en overeenstemming tussen de onderscheiden behoeften van de archeologie en de ruimtelijke ordening door erop toe te zien dat archeologen worden betrokken bij:
 - a. het planningsbeleid, ten einde te komen tot evenwichtige strategieën voor de bescherming, het behoud en het beter tot hun recht doen komen van plaatsen van archeologisch belang;
 - b. de verschillende fasen van ontwikkelingsprojecten;
- ii. te waarborgen dat archeologen, stedenbouwkundigen en planologen stelselmatig met elkaar overleggen ten einde te komen tot:
 - a. wijziging van ontwikkelingsplannen die het archeologische erfgoed zouden kunnen aantasten;
 - b. toewijzing van voldoende tijd en middelen om passend wetenschappelijk onderzoek van de vindplaats te verrichten en om de resultaten daarvan te publiceren;
- iii. te waarborgen dat milieu-effectrapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context; iv. zorg te dragen, wanneer bestanddelen van het archeologische erfgoed zijn gevonden gedurende bouwwerkzaamheden, voor het behoud daarvan, zo mogelijk in situ;
- v. te waarborgen dat de openstelling van archeologische vindplaatsen voor het publiek, met name de nodige voorzieningen voor het opvangen van grote aantallen bezoekers, het archeologische en wetenschappelijke karakter van die plaatsen en hun omgeving niet aantast.

Artikel 6 ledere Partij verplicht zich ertoe:

- i. te zorgen voor financiële steun voor archeologisch onderzoek van nationale, regionale en plaatselijke overheden overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden;
- ii. de materiële middelen voor archeologisch noodonderzoek te doen toenemen:
 - a. door passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat bij grote particuliere of openbare ontwikkelingsprojecten de totale kosten van eventuele noodzakelijke daarmee verband houdende archeologische verrichtingen worden gedekt door gelden afkomstig uit de overheids- of de privé-sector, al naar gelang het geval;
 - b. door in de begroting voor deze projecten een post op te nemen op dezelfde wijze als voor onderzoeken naar de effecten, noodzakelijk uit zorg voor het milieu en de ruimtelijke ordening voor voorafgaande archeologische studies en onderzoeken, voor beknopte wetenschappelijke verslagen, alsmede voor de volledige publicatie en registratie van de bevindingen.

De geciteerde artikelen behelzen noties over archeologische monumentenzorg die de Monumentenwet 1988 niet kent. Zie in dat verband ook blz. 31 en verder van de memorie van toelichting (VII.1 Wijze van aansluiting bij het verdrag en VII.2 Zo veel mogelijk geïntegreerd). De bepalingen van de huidige wet richten zich namelijk vooral op het beschermingsinstrument (artikel 3 van de Monumentenwet 1988) en op het opgravingsverbod (artikel 39 van die wet). Het gedachtegoed van de artikelen 5 en 6 van het Verdrag betreft vooral de noodzaak het archeologisch belang

tijdig en volwaardig te betrekken bij het ruimtelijke ordeningsproces en bij milieu-effectrapportages. Daarnaast dient iedere partij te zorgen voor voldoende financiële middelen met name op het terrein van het archeologische «noodonderzoek» in het kader van «grote» ontwikkelingsprojecten. Dat dat niet uitsluitend een publieke verantwoordelijkheid is, blijkt uit artikel 6, ii, a en b.

De vertaling van deze cruciale bepalingen vindt plaats in de voorgestelde nieuwe dan wel gewijzigde artikelen 14, 19, 34a, 38 tot en met 44, 55 en 57, tweede lid van de Monumentenwet 1988, artikel II (wijziging Ontgrondingenwet), artikel III (wijziging Wet Milieubeheer) en artikel IV (wijziging Woningwet). De beperking tot «grote» ontwikkelingsprojecten heeft de Nederlandse regering, net zoals veel andere verdragspartijen overigens, niet overgenomen. Het onderscheid naar de omvang van het initiatief wordt uit een oogpunt van monumentenzorg niet zinvol geacht. Wel zijn in het wetsvoorstel instrumenten ingebouwd om te bewerkstelligen dat bodemverstoringen op «huis, tuin en keuken» niveau buiten de wettelijke reikwijdte (kunnen) blijven.

Alle overige wijzigingen en aanvullingen (de artikelen 45 tot en met 54, 56, 57, eerste lid, 58 tot en met 69 van de Monumentenwet 1988) betreffen deels de verbeterde formulering van reeds bestaande voorschriften en deels nieuwe voorschriften die er toe strekken een complete regeling voor de archeologische monumentenzorg tot stand te brengen. Zoals uit het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, schiet de huidige Monumentenwet 1988 in dat opzicht namelijk tekort. (Zie in dat verband de memorie van toelichting, blz. 2, derde en vierde alinea's, en blz. 5, onder 1.4). Nieuw is met name de transformatie van de huidige opgravingsvergunning van artikel 39 van de Monumentenwet 1988 tot een samenhangend kwaliteitsstelsel voor een geliberaliseerde archeologische uitvoeringspraktijk.

62. Betrokkenheid andere ministeries

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze de departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat betrokken zijn geweest bij de ondertekening van het Verdrag van Valletta en bij de materiële uitwerking daarvan in de onderhavige wettekst.

Deze (en andere) ministeries zijn vanzelfsprekend in het kader van de ministerraad betrokken geweest bij de ondertekening van het Verdrag, de totstandkoming van de goedkeuringswet en de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel. In de ontwerpfase van het onderhavige wetsvoorstel heeft, zoals hiervoor reeds is aangegeven, met een aantal ministeries, waaronder die departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat veelvuldig overleg plaatsgevonden.

63. Wijzigingen in de ruimtelijke ordeningswetgeving

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de fractie van Groen Links willen weten in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel aansluit op de aankomende nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De leden van de fracties van de PvdA en van Groen Links wijzen erop dat de minister van VROM een «fast track»-procedure heeft aangekondigd in de vorm van een project-besluit waardoor gemeenten al bouwvergunningen aan bouwers kunnen afgeven vóórdat het (gewijzigde) bestemmingsplan is goedgekeurd.

Uiteraard is ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrokken bij de hiervoor bedoelde wetgeving. De nieuwe Wro zal gevolgd worden door uitgebreide invoerings- en aanpassingswetgeving. In dat kader zal worden bezien in hoeverre de thans te introduceren bepalingen

in de Monumentenwet 1988 als gevolg van de nieuwe Wro moeten worden aangepast. Indien tengevolge van de nieuwe Wro-wetgeving een onwenselijke lacune zou ontstaan in de wettelijke regeling van de archeologische monumentenzorg, zullen, hetzij in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, hetzij in de Monumentenwet 1988 aanvullende bepalingen worden opgenomen.

Dat de minister van VROM en ik een gemeenschappelijke ambitie hebben op het terrein van «ontbureaucratisering» en dat die ambitie niet in de weg hoeft te staan aan een goede regeling voor de archeologische monumentenzorg is reeds hiervoor onder III «Kostentoedeling; het veroorzakersprincipe» aan de orde gekomen. De leden van de fractie van Groen Links informeerden hiernaar.

64. Archeologische informatiecentra

In principe sta ik positief tegenover het concept van archeologische informatiecentra, zoals dat door het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) wordt voorgesteld. De leden van de CDA-fractie verwezen daarnaar. Ik constateer evenwel dat het op dit moment nog te vroeg is om gemeenten en provincies te verplichten hun depots in te richten en om te vormen tot dergelijke informatiecentra. In een eerdere fase van het wetsvoorstel werd gesproken over archeologische informatiecentra in plaats van depots. Haalbaarheidsonderzoek wees echter uit 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. Kortom: ik vind de depots over het algemeen nog onvoldoende op orde zijn om provincies en gemeenten middels een wettelijk voorschrift te verplichten hun depots om te vormen, c.q. in te richten als archeologisch informatiecentra. Uiteraard laat dit onverlet dat provincies en gemeenten daartoe eigener beweging kunnen overgaan.

65. Aanwijzingsbevoegdheid provincies (archeologisch attentiegebied)

De vraag van de leden van de PvdA-fractie over vergunningsvrije bouwwerken en archeologisch onderzoek is al eerder onder: III Kostentoedeling; het veroorzakersprincipe (32. Archeologische monumentenzorg en de Woningwet) aan de orde gekomen.

De leden van de fractie van Groen Links hebben terecht vastgesteld dat provincies archeologische attentiegebieden *kunnen* aanwijzen; het is geen verplichting. Zij vragen in dat verband of de toetsende rol en de bevoegdheid van de provincie om attentiegebieden aan te wijzen niet te vrijblijvend van aard is.

Een verplichtend regime voor dergelijke gebieden, in die zin dat provincies dergelijke gebieden zouden *moeten* aanwijzen, vind ik te ver gaan. Daarbij ga ik uit van een functioneel en proportioneel stelsel, waarbij ik het evenwicht wil bewaren tussen enerzijds het archeologische belang en anderzijds de zwaarte van het (wettelijke) instrumentarium om dat belang veilig te stellen. Aanwijzing moet ook werkelijk nodig zijn. Op provinciaal niveau bestaat het noodzakelijke overzicht van de aanwezige archeologische waarden, de (infrastructurele) bouwplannen en de geldende bestemmingsplannen in een bepaalde regio. Provincies hebben goed zicht op gebieden die in archeologisch opzicht bedreigd worden en daarbij onvoldoende worden beschermd door geldende bestemmingsplannen. Ik heb geen enkele aanleiding om aan te nemen dat provincies niet serieus gebruik zullen maken van hun aanwijzingsbevoegdheid. Dat in de wijze van uitoefening van deze bevoegdheid provinciale verschillen kunnen en zullen ontstaan, is geenszins een bezwaar.

66. *Wet op de omzetbelasting*

De leden van de VVD-fractie vragen of er meer duidelijkheid kan worden verschaft over de precieze juridische status van een archeologische opgraving in verband met een voorschrift in de Wet op de Omzetbelasting. Is het juist dat het voor archeologen soms lastig is om op bouwlocaties 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 naar voren gebrachte problematiek is mij niet bekend. Ik ga er echter van uit dat de leden van de VVD-fractie doelen op in artikel 11, eerste lid, onderdeel a, onder 10, van de Wet op de Omzetbelasting. Daarin is geregeld, dat de oplevering van vervaardigde grond – een «nieuw», onbebouwd bouwterrein – BTW-belast plaatsvindt.

Artikel 11, vierde lid, van genoemde wet regelt dat als bouwterrein wordt aangemerkt: onbebouwde grond,

- a. waaraan bewerkingen plaatsvinden of hebben plaatsgevonden;
- b. ten aanzien waarvan voorzieningen worden of zijn getroffen die uitsluitend dienstbaar zijn aan de grond;
- c. in de omgeving waarvan voorzieningen worden of zijn getroffen; of
- d. ter zake waarvan een bouwvergunning is verleend; met het oog op de bebouwing van de grond.

Een terrein waar archeologische handelingen zijn of worden verricht, wordt in beginsel BTW-vrijgesteld geleverd. Echter, indien de koper het terrein voor meer dan 90% BTW-belaste prestaties gaat gebruiken, kan worden gekozen voor BTW-belaste levering van het terrein.

Indien archeologen duidelijkheid wensen omtrent de BTW-status van een concrete archeologische opgraving, kan contact worden opgenomen met de voor dat terrein competente BTW-inspecteur.

67. *Koninkrijksaangelegenheden*

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

De regering van Aruba heeft terzake van het Verdrag van Valletta aangegeven medegelding wenselijk te achten. De Arubaanse regering onderneemt de nodige stappen om het archeologisch erfgoed te beschermen en het verdrag zal hierin een instrument zijn. De regering van de Nederlandse Antillen beraadt zich nog over medegelding, maar heeft wel een ontwerp-landsverordening Maritiem Beheer in ambtelijke voorbereiding dat onder andere strekt tot uitvoering van dit verdrag.

68. *Bodemsanering*

Het oogmerk van de Wet Bodemsanering is zo ver verwijderd van het oogmerk van de Monumentenwet 1988 dat daarin geen aanknopingspunt kan worden gevonden voor een goede regeling van de archeologische monumentenzorg. De leden van de SGP-fractie informeerden hiernaar.

69. *Publieksbereik*

De leden van de SGP-fractie vragen tenslotte op welke wijze de regering publieke aandacht voor archeologische waarden wil bevorderen en waarom in dat kader niet is gekozen voor het oprichten van archeologische informatiecentra.

Het onderwerp van de archeologische informatiecentra is hiervoor reeds aan de orde gekomen. Ik ben het met de leden van de SGP-fractie eens dat archeologische waarden het waard zijn om bij een breed publiek bekend gemaakt te worden. Wetgeving vind ik hiervoor een te zwaar

middel temeer daar gebleken is, dat er ook via niet-wettelijke weg veel mogelijkheden zijn de bekendheid van de archeologie te vergroten. Zo stimuleerde de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA) de toepassing van het gebruik van webcamera's bij opgravingen. Het afgelopen jaar waren zowel de opgraving van de sarcofaag uit Simpelveld als de opgraving van het Romeinse schip in de Leidsche-Rijn via webcamera's te volgen voor een breed publiek.

VIII Financiële implicaties van het wetsvoorstel

70. Kosten voor gemeenten; planschade

De leden van de CDA-fractie willen weten wie verantwoordelijk is voor de kosten van planschadeclaims die de gemeente als gevolg van een wijziging van het planologische regime moet vergoeden.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging in het geldende regime van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Indien een gemeente een bestemmingsplan wijzigt en die wijziging leidt tot planschade dan draagt de gemeente in beginsel de kosten daarvan (artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

De herziening van een bestemmingsplan als uitvloeisel van de aanwijzing van een gebied als archeologisch attentiegebied is een gevolg van een besluit van gedeputeerde staten.

In voorkomend geval kunnen gemeenten een beroep doen op artikel 31a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (tegemoetkoming in kosten die redelijkerwijs niet volledig ten laste behoren te blijven van gemeenten die «onvrijwillig» kostenverhogende bepalingen in hun bestemmingsplannen hebben moeten opnemen).

71. Facetplannen

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om met behulp van een facetbestemmingsplan invulling te geven aan de mogelijke eis van provincies om bestemmingsplannen in archeologische attentiegebieden vervroegd te herzien. De leden van de CDA-fractie stelden dit voor. Een zogenaamd paraplu- of facetbestemmingsplan heeft betrekking op één of enkele aspecten die normaal regeling vinden in een bestemmingsplan. Met behulp van een parapluplan kunnen allerlei regelingen die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, maar die in de loop der jaren verschillend zijn geregeld, worden vervangen door één nieuwe en uniforme regeling voor alle bestemmingsplannen op het gemeentelijk grondgebied. Een dergelijk plan kan ook worden gebruikt om een aspect (bijvoorbeeld de bescherming van archeologische waarden) op korte termijn voor het gehele grondgebied te regelen. Uiteraard moet wel aan de overige eisen die worden gesteld aan de voorbereiding, vaststelling en motivering van een bestemmingsplan worden voldaan.

72. Bestuurslasten

Ook bij de leden van de fractie van Groen Links leven nog enige vragen op het terrein van de bestuurslastencompensatie.

Structureel, dus jaarlijks, is een bedrag van € 9 miljoen beschikbaar ter toevoeging aan het Gemeente- en Provinciefonds. Na overleg met de ministeries van BZK en Financiën is dit bedrag, op basis van een ruwe schatting van de door provincies en gemeenten te maken kosten, destijds vastgesteld. VNG en IPO vermoeden dat dit bedrag niet toereikend is. Om te bezien welke taken voor provincies en gemeenten nu exact voortvloeien uit dit wetsvoorstel, en wat de kosten hiervan zijn, zal een onderzoek worden uitgevoerd. Hierover loopt overleg met het IPO, de VNG en de ministeries van BZK en Financiën.

IX Adviezen

73. SNA-rapport

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het rapport «Odyssee, een zoektocht naar de achterstand in uitwerking van archeologisch onderzoek in Nederland», dat in opdracht van de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA) tot stand is gekomen. De SNA stelt dat een verantwoord «backlog-programme» een succesvolle implementatie van het Verdrag van Malta zal vergroten.

Ook ik heb kennisgenomen van genoemd rapport. Ik vind het een belangwekkend rapport, omdat er nu een overzicht is van niet uitgewerkte opgravingen. Een goed en helder beeld van deze problematiek bestond voor die tijd niet. Zoals bij veel onderwerpen op het terrein van het erfgoed gaat het ook hier om selectie. Het selectievraagstuk, in het bijzonder die op het terrein van het erfgoed, heeft voor mij prioriteit. We willen allerlei zaken bewaren – gebouwen, archeologische terreinen, schepen, vliegtuigen – maar de omvang van die waardevolle zaken houdt geen tred meer met de middelen en menskracht die daarvoor beschikbaar zijn.

De leden van de fractie van Groen Links vragen of de regering de conclusie uit het SNA-rapport onderschrijft dat gedurende tien jaar een bedrag van minimaal € 1,8 miljoen per jaar nodig is om de belangrijkste opgravingen uit te werken. De leden van de SGP-fractie vragen welke inzet de regering pleegt om de bestaande achterstand zo spoedig mogelijk weg te werken en welke selectiecriteria daarbij zullen worden toegepast. Ik zie de conclusies in het rapport (een bedrag tussen € 1.5 en € 4 miljoen op jaarbasis voor onuitgewerkt opgravingsmateriaal) als de gewenste opvatting vanuit de archeologische sector. Maar voor mij geldt de vraag of die investering ook cultuurbreed verantwoord is. Ik heb in mijn beleidsbrief van oktober 2003 («Meer dan de som») aangekondigd in 2005 met een selectieplan te komen. Daarin zal ik ook aangeven hoe ik om zal gaan met de uitkomsten van dit rapport. Beantwoording van deze vraag wil ik dus laten geschieden in een breder kader dan alleen die van de archeologie.

Deze leden 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. Zij willen weten welke juridische gevolgen het ontbreken daarvan kan hebben.

De juridische gevolgen daarvan kunnen zijn, dat het belastende besluit (het besluit waarbij de verplichting tot behoudsonderzoek is opgelegd) als onzorgvuldig moet worden gekwalificeerd (artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht). De centrale vraag daarbij is welke (belastende) gevolgen de verstoorder in een concrete situatie ondervindt van gebrekkige archeologische uitvoering in het verleden (wel opgraven, maar niet uitwerken). In algemene zin zijn daarover geen uitspraken te doen.

X Bedrijfseffectentoets

74. Effecten op woningmarkt

Met de leden van de VVD-fractie sluit ik niet uit dat het wetsvoorstel als gevolg van het voorgestelde veroorzakerbeginsel gevolgen heeft voor de woningmarkt.

Door de introductie van dat beginsel zullen op een enkele plek in Nederland de grond- en of huizenprijzen iets kunnen stijgen. Ik ga er echter vanuit dat dat effect niet substantieel zal zijn. Op flink wat (bouw)lokaties zijn of worden de archeologiekosten al verdisconteerd in de exploitaties van de te bebouwen kavels en zeker op de wat grotere bouwlokaties (VINEX en VINEX-achtigen) staan de archeologiekosten in een zeer

bescheiden verhouding tot de totale investeringen die gepleegd worden om dergelijke lokaties te ontwikkelen.
Het veroorzakerbeginsel heeft overigens geen (negatieve) gevolgen voor het particulier opdrachtgeverschap.

75. Effecten op binnenstedelijke bouw

Het wetsvoorstel geldt ook voor binnenstedelijk gebied. Zie ook hiervoor bij II Preventie als oogmerk: de systematiek op hoofdlijnen; het belang van preventie (7. Complicaties bij historische stadskernen). De leden van de VVD-fractie informeerden hiernaar. Bodemverstoringen in de binnenstad – als gevolg van nieuwbouw of herbouw – zijn dus niet uitgesloten van de archeologische onderzoeksplicht. Die onderzoeksplicht geldt echter niet generiek, maar uitsluitend voorzover voorgeschreven in een bestemmingplan en voorzover vooronderzoek zinvolle informatie kan opleveren. Gemeenten hebben bovendien de mogelijkheid, uiteraard passend binnen het provinciaal toetsingskader, om bepaalde bodemingrepen uit te sluiten van de onderzoeksplichten. In beginsel dient een ontwikkelaar van herbouwprojecten in de binnenstad echter rekening te houden met mogelijke kosten voor archeologisch vooronderzoek en/of een opgraving.

76. Effecten op agrarische werkzaamheden

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

Het antwoord op die vraag is tweeledig. Indien deze werkzaamheden worden uitgevoerd op een beschermd archeologisch rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument dan zijn deze werkzaamheden vergunningplichtig op grond van artikel 11 Monumentenwet 1988 dan wel de provinciale- of gemeentelijke monumentenverordening.

Worden deze werkzaamheden uitgevoerd op andere locaties dan valt een eventuele vergunningplicht niet rechtstreeks onder de werking van deze wet maar is een vergunningplicht afhankelijk van de ter plaatse geldende voorschriften in het gemeentelijke bestemmingsplan. In zo'n bestemmingsplan kan worden bepaald dat het graven van kuilen of diepploegen aanlegvergunningplichtig is. Aan de aanlegvergunning kunnen op grond van het bestemmingsplan eisen omtrent de archeologie worden verbonden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 38

De leden van de PvdA-fractie willen weten welke instantie toetst of gemeenten voldoen aan de in artikel 39 (bedoeld wordt kennelijk: artikel 38) van de Monumentenwet gestelde eis, dat in bestemmingsplannen expliciet rekening dient te worden gehouden met aanwezige dan wel te verwachten archeologische monumenten.

Die controle kan plaatsvinden door burgers in het kader van de rechtsbescherming en door gedeputeerde staten in het kader van hun goedkeuringsbevoegdheid ingevolge artikel 28 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Artikel 53 en 54

Ten aanzien van de voorgestelde artikelen 53 en 54 van de Monumentenwet 1988 vragen de leden van de PvdA-fractie hoe misbruik voorkomen kan worden, zodat burgers of organisaties niet bij plan-

voorbereiding door de signalering van bijvoorbeeld korenwolven of rugstreeppadden de planontwikkeling kunnen tegenhouden. In deze artikelen gaat het om het melden van vermoedelijke monumenten dan wel om het melden van archeologisch belangwekkende waarnemingen. Korenwolven of rugstreeppadden vallen – ondanks hun bedreigde bestaan – niet onder het wettelijke begrip «monument» en dientengevolge niet onder de reikwijdte van de desbetreffende artikelen. Mogelijk zijn de leden van de PvdA-fractie er beducht voor dat burgers het behoud van archeologische waarden aangrijpen om planontwikkelingen tegen te gaan.

Misbruik van de rechten die de wetgeving burgers biedt is helaas altijd mogelijk, ook als het om archeologische monumentenzorg gaat. Het is primair aan de bestuurlijke overheid om daarop adequaat te reageren. De artikelen 53 en 54 geven op zichzelf genomen nauwelijks mogelijkheden tot misbruik, aangezien het in deze artikelen vooral om meldingsplichten zonder noemenswaardige rechtsgevolgen gaat. De meldingsplichten dienen er vooral toe het bestaande archeologische informatiesysteem aan te vullen.

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