

Vergaderjaar 2005–2006

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 september 2006

Het kabinet is de leden van de vaste commissie voor cultuur erkentelijk voor de in het voorlopig verslag gestelde vragen die allen van een grote belangstelling voor het wetsvoorstel getuigen. Het kabinet is verheugd dat de noodzaak van een nieuw wettelijk stelsel voor de archeologische monumentenzorg en een spoedige implementatie van het Verdrag van Valletta zo breed worden gedragen. De vragen die de leden van de vaste commissie hebben gesteld, betreffen vooral de uitwerking van het nieuwe stelsel. Die uitwerking, zowel in juridische als in praktische zin, wordt hierna toegelicht.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP willen graag weten waarom legislatief is gekozen voor de Monumentenwet 1988 als drager van de implementatie van het Verdrag van Malta en wat de zin is van een citeertitel, nu er uiteindelijk slechts sprake zal zijn van een gewijzigde Monumentenwet 1988.

Graag merk ik daarover het volgende op. Gebouwde en archeologische monumentenzorg worden steeds meer als één geïntegreerde en samenhangende beleidsopgave beschouwd. Monumenten worden niet langer «objectgericht», maar vanuit hun ruimtelijke en landschappelijke context benaderd. De fusie van de beide monumentendiensten, de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) tot een Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) houdt eveneens verband met deze visie op de monumentenzorg. Een afzonderlijke wet voor de archeologische monumentenzorg zou die samenhang hebben ontkend. Het zou bovendien de vraag hebben opgeroepen of de nu «gedeelde» wettelijke voorschriften over bijvoorbeeld bescherming gesplitst zouden moeten worden. Zo'n splitsing zou geleid hebben tot twee nogal omvangrijke wetten in plaats van de nu tamelijke compacte Monumentenwet 1988. De huidige integrale visie op monumentenzorg en de wens tot beknopt wetgeven waren dus redenen om de optie van een zelfstandige wet voor de archeologische monumentenzorg te verwerpen. Om het gewicht en het bijzondere karakter van de onderhavige wetswijziging te onderstrepen is tot een citeertitel besloten. De zin daarvan ligt ook in dit geval in het gebruiksgemak en de onmiddellijke herkenbaarheid van deze wijzigingswet.

I Relatie van dit wetsvoorstel tot ruimtelijke ordening

De leden van de PvdA-fractie stellen een aantal vragen in verband met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de woningbouwopgave van Minister Dekker mede in verband met het mogelijk vertragende effect van Europese regels. Daarnaast informeren zij naar de relatie van het wetsvoorstel tot de introductie van een fast-trackprocedure.

De aansluiting van de Monumentenwet 1988 zoals gewijzigd door de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal vooral een technische operatie zijn. De nieuwe wettelijke begrippen en principes van de Wro zullen zo goed mogelijk moeten aansluiten op de begrippen en principes van de Wamz. Vanzelfsprekend uitgangspunt daarbij is dat het beschermingsniveau van de Wamz gehandhaafd blijft.

De Minister van VROM en ik hebben een gezamenlijke ambitie 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 besluitvormingsprocessen te stroomlijnen en waar mogelijk samen te voegen, opdat burgers en bedrijfsleven niet worden gehinderd door overbodige bureaucratistische procedures. Het onderhavige wetsvoorstel illustreert dat dat mogelijk is. De Wamz staat aan de woningbouwambities van de Minister van VROM overigens geenszins in de weg. Gedegen archeologisch vooronderzoek voorkomt immers veel problemen in de latere bouwfase. Deze benadering wordt door het gehele kabinet gedragen. Uw Kamer mag er dan ook vanuit gaan dat minister Dekker wil voorkomen dat (Europese) regels de woningbouwopgave *onnodig* beperken.

In de nieuwe regels voor de ruimtelijke ordening is voor gemeenten, provincies en rijksoverheid de mogelijkheid opgenomen om een projectbesluit te nemen (de zgn. fast-trackprocedure). Dit type besluit zal door de aanpassingswetgeving ter invoering van de Wro (Invoeringswet Wro) een plaats moeten krijgen in het nieuwe hoofdstuk V van de Monumentenwet 1988. Voorkomen moet worden dat dit nieuwe besluittype de verworvenheden van de Wamz teniet zou doen. Toegespitst op het archeologische belang zijn er echter voldoende waarborgen in de nieuwe Wro. Korthedshalve verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer van Staatssecretaris van der Laan waarin deze materie uitvoerig aan de orde komt (brief van 8 juli 2005, Kamerstukken II, 2004–2005, 29 259, nr. 15, pg. 7).

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen dat vigerende bestemmingsplannen in het wetsvoorstel buiten schot blijven. Voor die zorg is mijns inziens geen aanleiding. Met artikel 38a van dit wetsvoorstel kies ik inderdaad voor een geleidelijke groei van het archeologisch aspect in gemeentelijke bestemmingsplannen: na inwerkingtreding van de Wamz zullen bestemmingsplannen niet mogen worden gewijzigd of voor het eerst worden vastgesteld zonder dat rekening is gehouden met archeologische waarden en verwachtingen. Een algehele plicht voor alle Nederlandse gemeenten om binnen een bepaalde termijn alle bestemmingsplannen «archeologieproof» te maken zou tot enorme administratieve en financiële lasten leiden. De regering heeft daarvoor niet gekozen. Artikel 44 van de Wamz biedt ter ondervanging van de mogelijke nadelen van zo'n gefaseerde benadering een bijzonder instrument: de aanwijzing door provinciale staten van het archeologische attentiegebied. Ingevolge zo'n aanwijzing kan een gemeenteraad worden gedwongen een bestaand bestemmingsplan zodanig te actualiseren dat daarbij beter dan in het verleden rekening wordt gehouden met archeologische waarden en verwachtingen.

Daarnaast gaat het kabinet er vanuit dat gemeenten in het kader van hun archeologische monumentenbeleid zullen bezien in hoeverre actualisering

van (bepaalde) bestemmingsplannen noodzakelijk is. De noodzaak tot actualisering van (te) oude bestemmingsplannen heeft daarnaast ook in het kader van de r.o.wetgeving de aandacht van het kabinet. In artikel 3.1, tweede lid, van de toekomstige Wro wordt voorgescreven dat een bestemmingsplan in beginsel telkens binnen een periode van 10 jaar opnieuw wordt vastgesteld. In het voorstel van Invoeringswet Wro dat onlangs ter advisering aan de Raad van State is voorgelegd, wordt één en ander nader uitgewerkt.

De leden van de VVD-fractie vernemen graag hoe wordt voorkomen dat de beleidsruimte die nu binnen de Wro bestaat wordt ingenomen door sectorale belangen.

De enige beperking die de Wro stelt aan de beleidsruimte van gemeente, provincie en Rijk als het gaat om ruimtelijk beleid, is het criterium «een goede ruimtelijke ordening». De Wamz zal daar niets aan veranderen; in de Wamz wordt er immers vanuit gegaan dat goede archeologische monumentenzorg deel uitmaakt van goede ruimtelijke ordening. De Wamz legt gemeenten slechts één aan de archeologische monumentenzorg ontleende verplichting op: bij de vaststelling van bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met archeologische waarden en verwachtingen. Vergelijkbare verplichtingen zullen worden geformuleerd in het Besluit ruimtelijke ordening 1985. Uit het voorgaande blijkt dat de ruimtelijke beleidsvrijheid optimaal blijft.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van Christen-Unie en SGP of het bij deze regelgeving niet allereerst gaat om een zaak van ruimtelijke ordening, wijs ik graag op een belangrijk uitgangspunt van het verdrag en het rijksbeleid. Dat uitgangspunt luidt: behoud in de bodem (behoud «in situ»). Deze vorm van behoud 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 immers nog worden onderzocht of en hoe plannen kunnen worden gewijzigd dan wel kan, indien wijziging niet mogelijk is, besloten worden de aanwezige archeologische waarden te onderzoeken (op te graven). Het wetsvoorstel legt daarom een relatie met de m.e.r., ontgroningen en ruimtelijke plannen.

De Raad van State heeft in andere bewoordingen dezelfde vraag gesteld als deze leden. Kortheidshalve verwijs ik naar het nader rapport bij het onderhavige wetsvoorstel. Het advies van de Raad om bij ruimtelijke ordeningsbepalingen aan te sluiten, noemde de toenmalige staatssecretaris begrijpelijk: archeologische monumentenzorg houdt direct verband met het gebruik van de bodem en heeft dus onmiddellijke gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van (delen van) ons land. Voorschriften die specifieke beleidsonderwerpen betreffen, moeten echter, naar de opvatting van de regering, in beginsel hun neerslag vinden in de daarvoor geldende specifieke wetten. Voor de (archeologische) monumentenzorg is dat de Monumentenwet 1988. De regering heeft dus – in afwijking van het advies van de Raad van State – niet gekozen voor een «monumentenparagraaf» in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar voor een «ruimtelijke ordeningsparagraaf» in de Monumentenwet 1988. De wens archeologische en «gebouwde» monumentenzorg in dezelfde wet te regelen heeft hierbij eveneens een rol gespeeld.

II Rol overheden

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de (markt)positie en bevoegdheden van de gemeentelijke archeologische diensten. Naar de mening van deze leden is het nodig dat de scheiding tussen beleid en uitvoering en markt en overheid heel helder wordt. De leden van de

SP-fractie achten het eveneens van belang dat mogelijk strijdige rollen in dit wetsvoorstel uit elkaar worden gehaald.

Het voorkomen van belangenverstrengeling en het op eerlijke wijze concurreren met het bedrijfsleven beschouw ik primair als eigen verantwoordelijkheden voor alle bestuurlijke partners. Net zoals nu het geval is, zullen gemeenten over een vergunning moeten beschikken als zij willen opgraven. Zij gaan uitsluitend concurreren met commerciële bureaus, als de desbetreffende gemeente besluit haar archeologische dienst «in de markt» te zetten. In dat geval zullen zij door het gehele land mogen werken en moeten zij uiteraard aan dezelfde (markt)spelregels voldoen als alle andere aanbieders op de markt. De algemene maatregel van bestuur die zal worden gebaseerd op artikel 48, zal uitsluitend een nadere uitwerking van de bekwaamheidseis, bedoeld in artikel 45, behelzen. Het voorkomen van oneerlijke mededinging in het kader van markt en overheid en het waarborgen van transparantie in het bestuurlijke handelen zijn naar het oordeel van de regering geen onderwerpen die in de Monumentenwet 1988 moeten worden geregeld. Daarvoor zijn bij uitstek de Gemeente- en Provinciewet, de Algemene wet bestuursrecht en de Mededingingswet geschikt. Een wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet om oneerlijke concurrentie door overheden tegen te gaan, ligt op dit moment ter advisering bij de Raad van State. De regering onderkent dus wel de problematiek die door deze leden naar voren wordt gebracht, maar heeft een regeling daarvoor elders, dat wil zeggen niet in de Monumentenwet 1988, vormgegeven.

De leden van de SP-fractie informeerden naar de omzet en de daarmee verband houdende extra belastingopbrengsten van de archeologiemarkt. Zij willen weten welk percentage van deze opbrengsten nodig is om universiteiten voldoende eigen middelen te geven om invulling te geven aan de wettelijke mogelijkheid om een preferente positie op te eisen. Voorts vragen zij of de regering de inhoudelijke scheiding van wetenschap en politiek onderschrijft.

De universiteitgelieerde opgravingsbureaus en de archeologische bedrijven (met inbegrip van de adviesbureaus) hadden in 2004 een omzet van circa 28 miljoen euro. De omzet van het geheel van partijen die vanuit wetenschappelijk, politiek-beleidsmatig, museaal of commercieel oogmerk met de archeologie van Nederland bezig zijn, bedroeg in 2004 circa 70 miljoen euro (bron: OCW-onderzoek «Malta» en het universitaire onderwijs en onderzoek in de archeologie, januari 2006). De btw-status van een concrete archeologische opgraving hangt af van diverse omstandigheden, zoals al aan de orde is gekomen onder punt 66 van de nota naar aanleiding van het verslag (29 259, nr. 6, pg. 36). De extra belastingopbrengsten zijn niet op voorhand vast te stellen. Dat is overigens ook niet van belang, aangezien het niet nodig is een bedrag te noemen dat aan de budgetten van de universiteiten zou moeten worden toegevoegd om «invulling te geven aan de wettelijke mogelijkheid om een preferente positie op te eisen». Artikel 49 van het wetsvoorstel biedt instellingen voor wetenschappelijk onderwijs de mogelijkheid de minister te verzoeken een opgraving te mogen uitvoeren onder uitsluiting van anderen. In financiële zin wordt het deze instellingen mogelijk gemaakt opgravingsactiviteiten te verrichten tot het kostenniveau dat redelijkerwijs ten laste kan worden gelegd van de verstoorder. Indien universiteiten van oordeel zijn, dat de middelen voor wetenschappelijk archeologisch onderzoek tekortschieten, moeten zij dat in de eerste plaats oplossen door binnen hun eigen begrotingen andere prioriteiten aan te brengen.

De OCW-middelen voor het NWO-programma «De oogst van Malta» zijn ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat uitgevoerd onderzoek meer politieke en beleidsmatige aandacht voor onderzoek op het gebied van archeologie en historisch landschap zou moeten genereren. Als vervolgens aan het kabinet de vraag wordt voorgelegd of zij eventueel

bereid is de financiering van dit onderzoek te continueren is het in het kader van het toetsen van een effectieve en efficiënte besteding van overheidsmiddelen gerechtvaardigd om de vraag te stellen of het reeds uitgevoerde onderzoek heeft bijgedragen aan het doel waarvoor deze middelen ter beschikking zijn gesteld. Het kabinet is het dus niet met vragenstellers eens dat de regering zich op deze wijze inhoudelijk mengt in een wetenschappelijke archeologische discussie.

De leden van de SP-fractie zijn van oordeel dat in het wetsvoorstel onvoldoende recht wordt gedaan aan de onderscheiden functies van archeologische bedrijven, universiteiten en overheden. De regering ziet dat anders. Nieuw aan de gekozen uitwerking van het Verdrag van Malta is inderdaad dat de beperking komt te vervallen dat opgravingsvergunningen alleen kunnen worden verleend aan een rijksdienst, een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente. Een belangrijk uitgangspunt van de huidige Monumentenwet 1988 blijft echter gehandhaafd: het doen van opgravingen is in beginsel verboden. Het belang van de bescherming van het archeologische erfgoed vergt deze strikte benadering. Het verbod strekt ertoe opgravingen door niet deskundigen door middel van een vergunningenstelsel tegen te gaan. Dit vergunningenstelsel zal worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal, waar nodig, rekening worden gehouden met de uiteenlopende functies van de «spelers» in het archeologische veld. Bedoelde algemene maatregel van bestuur zal aan beide Kamers worden voorgelegd. Verder zal het voor universiteiten op grond van artikel 49 van de Wamz mogelijk worden om een aanvraag in te dienen voor een preferente positie bij opgravingen. Ook uit die bepaling blijkt dat de regering zich bewust is van de uiteenlopende functies.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP zijn er beducht voor dat het beginsel de-veroorzaker-betaalt kan leiden tot het zo laag mogelijk houden van de kosten met alle negatieve gevolgen van dien. Voorop gesteld zij, dat het vernietigen van waardevolle artefacten voorzover zij beschermd zijn, is verboden (artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988). Overtreding van dat verbod en verduistering zijn strafbare feiten. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de handhaving. Afgezien daarvan: veroorzakers kunnen het archeologische erfgoed niet naar eigen inzicht behandelen. In ruimtelijke plannen en de daarop gebaseerde besluiten, maar ook in bijvoorbeeld ontgrondingenvergunningen, zal worden vastgelegd wat van de veroorzaker in dat opzicht wordt verwacht. Het is dus vooral aan de betrokken bestuursorganen om te voorkomen dat archeologisch onderzoek tot een vrijblijvende aangelegenheid verwordt. Zij kunnen eisen stellen aan verstoorders en niet valt in te zien waarom zij dat niet zouden doen. Bestuursorganen mogen ingevolge dit wetsvoorstel ook keuzes maken. In de eerste plaats zullen de volksvertegenwoordigende organen toezien op het archeologiebeleid van hun bestuurders. Maar ook burgers kunnen in de vorm van bezwaar- en beroepsprocedures de behartiging van het archeologische belang bevorderen. Het toezicht op de naleving van «archeologische voorschriften» is divers, maar goed belegd. Het kan gaan om bouw- en woningtoezicht (eerstelijns-toezicht), de Erfgoedinspectie, de VROMinspectie of de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit toezicht niet effectief zal zijn.

III Rol Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de ROB de komende periode niet de opdracht zou moeten krijgen extra waakzaamheid te betrachten voor de kwaliteit van de archeologische programma's van eisen (PvE's).

De extra waakzaamheid die de leden van de PvdA-fractie vragen is zeker zinvol. Dat is echter een taak voor de Erfgoedinspectie. In het huidige interimbeleid is de waarde van en de verantwoordelijkheid voor een goed PvE voor veel betrokkenen niet altijd even duidelijk. Het ontbreken van een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling is daar onder meer debet aan. In die situatie komt met dit wetsvoorstel verandering. Gemeenten zullen, in beginsel op basis van bestemmingsplannen, gaan beslissen over de omgang met archeologische waarden. Zij zullen archeologisch onderzoek beter kunnen aansturen dan nu het geval is. Dit omvat uiteraard ook een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van PvE's. Daarnaast kunnen commerciële archeologische bedrijven straks een opgravingsvergunning krijgen, die, bij gebleken ongeschiktheid van de vergunninghouder, ook weer kan worden ingetrokken. Deze nieuwe instrumenten – zowel in de bestuurlijke als in de uitvoerende sfeer – zullen tot een aanmerkelijk positiever beeld leiden van de kwaliteit van PvE's. Gelet op de decentralisatiegedachte van het wetsvoorstel, is het niet wenselijk de ROB in dezen een specifieke rol toe te delen. De ROB bewaakt overigens wel de PvE's in het kader van de vergunningverlening voor rijksmonumenten en de PvE's uit de convenanten met de rijkspartners. Daarnaast bewaakt de ROB – vanuit zijn rol als kenniscentrum – in algemene zin het kwaliteitsniveau van de Nederlandse archeologie. In verband daarmee signaleert deze dienst tendensen – ook op het terrein van PvE's – en informeert de minister daarover.

De leden van de VVD-fractie stellen kritische vragen over de betekenis van het begrip «nationaal archeologisch belang» voor het nieuwe bestel en de rol van de ROB onder meer bij de invulling van dat begrip.

Het begrip «nationaal archeologisch belang» is niet noodzakelijk voor de invoering van het nieuwe bestel, dat uitgaat van decentralisatie. Het is dan ook niet in het wetsvoorstel verankerd. Het is vooral bedoeld om de rol van de ROB ten opzichte van die van de andere (bestuurlijke) partners af te bakenen. Uiteraard heeft de ROB een archeologisch-inhoudelijke visie op de betekenis van archeologische monumenten. Die is gebaseerd op de specifieke kennis waarover deze dienst beschikt en op de Nationale onderzoeksagenda archeologie (NoaA). Het gaat om opvattingen die nationaal en internationaal breed worden gedragen; zij worden ingegeven door de actuele stand van de wetenschappelijke kennis op het terrein van de archeologie. In die zin kunnen zij inhoudelijk worden «beargumenteerd». Daarnaast heeft de ROB namens de Minister van OCW tot taak – in het kader van het (rijks)beschermingsbeleid op grond van artikel 3 van de Monumentenwet 1988 – selectiebeleid te formuleren. Dat beleid is in heroverweging en zal in het bredere kader van de erfgoedselectie aan de Tweede Kamer worden gepresenteerd.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP stellen enkele vragen over de ROB en de Erfgoedinspectie, mede in relatie tot de provinciale en gemeentelijke depots.

Er zal geen relatie zijn tussen de ROB en gemeenten en provincies voor wat betreft hun depots. De ROB beschikt niet over een bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen voor beheer. Wel stelt de ROB zijn kennis dienaangaande beschikbaar voor gemeenten en provincies, die daarom vragen. Het is inderdaad, zoals deze leden suggereren, aan de Erfgoedinspectie om er op toe te zien, dat de aangeboden monumenten kunnen worden opgeslagen «op een wijze die uit een oogpunt van behoud en

toegankelijkheid verantwoord is» (artikel 51, eerste lid). De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) biedt richtlijnen voor de invulling van deze begrippen. De regering heeft het niet nodig geacht om voor de archeologische depotfunctie een «zwaar» kwaliteitssysteem voor te schrijven. Mocht dat bij nader inzien nodig blijken, dan kunnen op grond van het derde lid van artikel 51 alsnog bij algemene maatregel van bestuur eisen aan de opslag worden gesteld.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen zich af of privatisering van de ROB, gelet op zijn takenpakket, wordt overwogen. De verdeling van bevoegdheden mede in relatie tot de taken van de Erfgoedinspectie, behoeft naar het oordeel van deze leden verduidelijking. Ook de leden van de fracties van de VVD en van de SP informeren hiernaar. Ingevolgde de Wamz zal de huidige kenniscentrumfunctie van de ROB wettelijk worden verankerd. Het grote belang van deze kennisinfrastructurale voorziening voor de archeologische monumentenzorg rechtvaardigt dat. Het «centrale archeologische informatiesysteem» zal op grond van artikel 55, eerste lid, in standgehouden worden door de minister. Daarmee is duidelijk dat het kenniscentrum een publiekrechtelijk karakter heeft. Privatisering wordt op dit moment niet overwogen.

De taken van de ROB zijn vastgelegd in de Organisatie- en Mandaatregeling OCW 2005. In het kort komt het erop neer dat daar waar de Monumentenwet 1988 de Minister van OCW bevoegdheden toekent, die bevoegdheden – voor zover zij de archeologische monumentenzorg betreffen – in mandaat worden uitgeoefend door de ROB. De ROB is ingevolge de Organisatie- en Mandaatregeling OCW 2005 (mede) verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid voor de archeologische monumentenzorg. Deze betrokkenheid bij de voorbereiding van het beleid hangt nauw samen met de kennis die bij de ROB beschikbaar is.

Het toezicht op de naleving van de Monumentenwet 1988 is op basis van artikel 58 (oud; artikel 63 nieuw) van de Monumentenwet 1988 belegd bij de Erfgoedinspectie.

De verhouding van de ROB tot de Erfgoedinspectie is in beginsel helder. Op hoofdlijnen komt het erop neer dat de ROB verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet; de Erfgoedinspectie is verantwoordelijk voor de naleving van de wet. Regelmatige herijking van het functioneren van ambtelijke organisaties is echter wenselijk, zoal niet noodzakelijk. Op 23 november 2005 heb ik het Actieplan takenanalyse («OCW verandert») aan de Tweede Kamer aangeboden (29 362, nr. 68). Dit actieplan betreft geheel OCW en schetst de hoofdlijnen voor de organisatie en werkwijze van het ministerie. In dit Actieplan wordt geconstateerd dat er nog een takenanalyse voor Cultuur en Media moet worden uitgevoerd. Daarnaast wordt het voornemen tot uitdrukking gebracht bedrijfsvoeringseenheden en ondersteunende directies te bundelen, zowel binnen als buiten het kerndepartement. De Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van de hiervoor bedoelde takenanalyse, die gevolgen zou kunnen hebben voor de inrichting van de cultuurdiensten.

IV Artikelsgewijs

- *Artikel 34a*

In het tweede lid van artikel 34a gaat het om een limitatieve opsomming; de leden van de CDA-fractie vragen daarnaar. Deze leden vragen zich voorts af of de uitkeringssystematiek zoals de regering die heeft voorgesteld, wellicht tot een stuwmeer van aanvragen zal leiden.

Door de gekozen systematiek komen alleen uitzonderlijk hoge kosten voor een tegemoetkoming in aanmerking. Een onbeheersbare hoeveelheid aanvragen is dus niet te verwachten. In het verleden is daar evenmin sprake van geweest. Vanaf 1999 is op de cultuurbegroting budget

aanwezig waarmee verzoeken van aanvragers om een tegemoetkoming in excessieve opgravingskosten gehonoreerd kunnen worden. Het door deze leden geschetste calculerende gedrag zou zich kunnen voordoen wanneer de eigen bijdrage voor provincie of gemeente op jaarbasis zou worden berekend en op die manier betrekking zou kunnen hebben op meerdere opgravingen. Die zouden als het ware gespaard kunnen worden ten einde het drempelbedrag (in enig jaar) te overschrijden. IPO en VNG hebben gepleit voor zo'n cumulatieve benadering van de eigen bijdrage, maar vanwege het risico van calculerend gedrag en vanwege de omstandigheid dat de regering – ook niet indirect – wil bepalen hoeveel begrotingsmiddelen een gemeente jaarlijks voor de archeologische monumentenzorg moet reserveren, is daarvan afgezien. In de nog voor te hangen algemene maatregel van bestuur wordt daarom uitgegaan van een bijdrageberekening per opgraving.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de introductie van drempelbedragen wel rechtvaardig uitwerkt; een klassenindeling van gemeenten ligt in de visie van deze leden mogelijk voor de hand. Al bij de verdeling van de middelen via het gemeentefonds wordt rekening gehouden met historische stadskernen. Gemeenten met een historische stadskern kunnen aanspraak maken op een ruimere financiering uit dat fonds. Ik kies niet voor een regeling die royaler is voor gemeenten met een historische binnenstad dan voor gemeenten zonder een historische binnenstad. Het relateren van de eigen bijdrage aan de «draagkracht» van de betrokken gemeente of provincie is een gebruikelijke en eerlijke benadering waar het specifieke uitkeringen aan lagere overheden betreft. Elke andere, genuanceerdere, benadering is conflictgevoelig en leidt tot extra administratieve lasten. De onzekerheid over de aanwezigheid van archeologische sporen in het gemeentelijke grondgebied is daarbij een extra complicerende factor. In de gevoerde overleggen met gemeenten en provincies is het draagkrachtbeginsel breed onderschreven. Gemeenten met een kleiner inwoneraantal zullen inderdaad gemakkelijker met succes een beroep op deze regeling kunnen doen dan gemeenten met een groot inwoneraantal. Dat is niet onredelijk. Overigens zullen archeologiekosten over het algemeen niet als een verrassing komen. Gemeenten – maar ook provincies – kunnen op basis van kaartmateriaal inschatten in hoeverre archeologiekosten bij verdere planontwikkeling een rol kunnen spelen. Planaanpassing kan die kosten mitigeren dan wel geheel elimineren.

- *Artikel 37, lid 3*

De leden van de CDA-fractie hebben nog een aantal vragen met betrekking tot de sloopvergunning en de daarmee verband houdende verplichting een archeologisch rapport over te leggen.

Deze leden gaan er daarbij van uit dat een waardestellend rapport pas na de sloop kan worden opgesteld. Bedoeling van artikel 37, derde lid, is echter dat het rapport vóór de aanvang van de sloop kan worden opgesteld en bij de aanvraag van de sloopvergunning kan worden ingediend. Het vaststellen van de archeologische waarde van de bodem is mogelijk door middel van bijvoorbeeld bureauonderzoek of een proefput naast het af te breken bouwwerk. Uiteraard is de aanvrager niet gehouden tot het onmogelijke. Het rapport behoeft dus geen informatie te bevatten die alleen kan worden verkregen door onderzoek na sloop van het pand. Als de vergunningaanvrager geen rapport overlegt is de aanvraag voor de sloopvergunning niet ontvankelijk.

Voor het slopen zonder of in afwijking van een sloopvergunning kan overigens een straf worden opgelegd als bedoeld in de artikelen 61 en 62 van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie informeren naar het verschil tussen artikel 38, eerste lid, sub a, en de regels, bedoeld in artikel 43 van de wet. Zij willen weten of op basis van artikel 38, eerste lid, sub b, een gemeenteraad een verordening kan vaststellen waardoor vrijwel het volledige regime van het wetsvoorstel voor zover dat verplichtingen met zich meebrengt voor gemeentebesturen, opzij kan worden gezet.

Het gaat inderdaad om verschillende regels. Artikel 43 heeft betrekking op het archeologische rapport dat in het kader van een aanvraag om een bouw- of aanlegvergunning dan wel een vrijstelling van de indiener van de aanvraag kan worden verlangd. Het identieke artikel 14, vierde lid, regelt hetzelfde voor degene die een vergunning aanvraagt om een beschermd monument te mogen verstoren. Zie verder het nieuwe artikel 3a van de Ontgrondingenwet (artikel II, onderdeel B). De Wet Milieubeheer kent een vergelijkbare bepaling.

De bedoeling van deze bijzondere indieningseis is, burgemeester en wethouders in de gelegenheid te stellen een goede inschatting te maken van de archeologische «trekansen» in geval het aangevraagde bodemverstorende project zou worden vergund. Mede op grond van het ingediende rapport kunnen zij een gemotiveerd besluit op de aanvraag nemen en de nodige (behouds)maatregelen aan het desbetreffende besluit verbinden (bijvoorbeeld de verplichting op te graven alvorens het project uit te voeren). In artikel 43 gaat het dus om het rapport dat het resultaat is van archeologisch vooronderzoek. Over de inhoud en inrichting van dat rapport kunnen desgewenst uniforme *landelijke* voorschriften worden gegeven bij een algemene maatregel van bestuur.

Artikel 38, eerste lid, onderdeel a, beoogt gemeenten een instrument te geven om regie te voeren over archeologisch onderzoek dat in opdracht van de «verstoorder» wordt uitgevoerd. In een verordening zou bijvoorbeeld het voorschrift opgenomen kunnen worden dat elk programma van eisen vooraf moet worden goedgekeurd door burgemeester en wethouders. Artikel 38, eerste lid, onder a, biedt gemeenten dus de mogelijkheid op *lokaal* niveau regels vast te stellen voor het archeologische onderzoek zelf. Daarbij kan het zowel om vooronderzoek als definitief (destructief) onderzoek gaan. De VNG heeft aangegeven behoefte te hebben aan deze verordeningsmogelijkheid. Daarmee hebben gemeenten namelijk een instrument in handen om inhoudelijke sturing te geven aan door derden uit te voeren archeologisch onderzoek. Een voorbeeld: burgemeester en wethouders verplichten een projectontwikkelaar op te graven voordat er gebouwd wordt. Zij willen zich er van verzekeren dat dat onderzoek de door burgemeester en wethouders gewenste informatie genereert. In een verordening kunnen zij daartoe vastleggen dat elk door derden uit te voeren programma van eisen moet worden goedgekeurd door de eigen archeologische dienst.

Het eerste lid, onderdeel b, stelt de gemeenteraad in de gelegenheid om archeologisch vrijstellingsbeleid te formuleren. Beoogd is te voorkomen dat de zogenoemde «kruimelgevallen» onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. De vrijstelling zal met archeologisch-inhoudelijke redenen moeten worden onderbouwd en «in het belang van de archeologische monumentenzorg» moeten zijn. Daarbij kan worden gedacht worden aan gevallen waarin archeologische onderzoeken niet of nauwelijks zinvol zijn waardoor het ambtelijke apparaat en de beschikbare gemeentelijke budgetten niet zinvol worden aangewend. Met andere woorden de zinsnede «in het belang van de archeologische monumentenzorg» voorkomt dat op grond van artikel 38, eerste lid, onder b, de werking van de Wamz wordt uitgehold.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de rol van gedeputeerde staten en van de Raad van State in verband met het «archeologische gehalte» van bestemmingsplannen.

Op grond van artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op gedeputeerde staten de taak – in voorkomend geval mede op basis van ingebrachte bedenkingen – om te bezien of het bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Zij dienen daarbij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Wat precies onder «goede ruimtelijke ordening» moet worden verstaan, staat niet in de wet, maar is afhankelijk van de concrete situatie. Behoud van het archeologische erfgoed is één van de belangen die een rol dient te spelen bij de vaststelling van bestemmingsplannen. Op het moment dat er onvoldoende rekening is gehouden met het archeologische belang is er strijd met een goede ruimtelijke ordening en kunnen gedeputeerde staten (gedeeltelijk) hun goedkeuring onthouden aan het bestemmingsplan. Naast een goede ruimtelijke ordening moeten gedeputeerde staten er ook op toe te zien dat het bestemmingsplan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen gedeputeerde staten hun goedkeuring derhalve ook moeten onthouden op grond van strijdigheid met artikel 38a; de gemeenteraad *moet* bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. In het geval er strijdigheid is met een goede ruimtelijke ordening en gedeputeerde staten toch hun goedkeuring hebben gegeven aan een bestemmingsplan, kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dit goedkeuringsbesluit vernietigen. Een belanghebbende kan immers op grond van artikel 54, tweede lid, onderdeel d, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bij de ABRvS een beroep instellen tegen een dergelijk goedkeuringsbesluit. De ABRvS kan pas tot vernietiging van dit besluit overgaan als zij van mening is dat gedeputeerde staten de aan hen toekomende beoordelingsmarges hebben overschreden, dan wel dat zij het recht anderszins onjuist hebben toegepast.

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen over de beleidsvrijheid van gemeenten ten aanzien van het uitvoeren van inventariserend archeologisch onderzoek en ten aanzien van de betekenis die het gemeentebestuur wenst toe te kennen aan de resultaten van een zodanig bodemonderzoek.

Op grond van artikel 38a, eerste lid, moet de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan en de bestemming van de in het plan begrepen grond rekening houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Artikel 38a, eerste lid, kan worden beschouwd als de onmisbare grens aan de beleidsvrijheid die het wetsvoorstel overigens aan de bestuurlijke partners biedt. Het gaat dan ook om de kern van het Verdrag van Valletta: met archeologische waarden en verwachtingen moet al in de fase van ruimtelijke planning rekening worden gehouden. Die bestuurlijke handelwijze dient de archeologie het beste. Vervolgens heeft het gemeentebestuur inderdaad grote beleidsvrijheid om de gewenste ruimtelijke keuzes te maken. Die vrijheid wordt vanzelfsprekend ingeperkt door de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vooral de motiveringseis speelt hier een bijzondere rol. Een gemeentebestuur dat besluit bouwen mogelijk te maken op een archeologie toplocatie heeft iets «uit te leggen». Lokale politieke controle, de bestuursrechter en het goedkeuringsvereiste van gedeputeerde staten vormen de gebruikelijke correctiemiddelen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het gemeentebesturen is toegestaan een standaardbepaling op te stellen van globaal de inhoud van de artikelen 39 en 40 en die veiligheidshalve in ieder bestemmingsplan op te nemen. Zij willen weten wat daarvan de gevolgen zouden kunnen zijn voor bouwers. Tevens willen zij weten op welke wijze een bouwer zich kan verweren tegen het daadwerkelijk opleggen van een verplichting zoals bedoeld in de artikelen 39 en 40.

Het motiveringsvereiste kan een beletsel vormen voor het «standaard» opnemen in bestemmingsplannen van bepaalde archeologische verplichtingen. Dergelijke lasten kunnen op grond van de wet immers alleen worden opgelegd «in het belang van de archeologische monumentenzorg». Een gemeentebestuur zal moeten kunnen motiveren dat dat het geval is. Burgers kunnen tegen bestemmingsplannen die niet aan die eis voldoen rechtsmiddelen aanwenden. Het valt overigens te verwachten dat gemeenten niet geneigd zullen zijn hun ingezetenen zonder duidelijke aanleiding te belasten met de verplichting archeologisch vooronderzoek te laten uitvoeren. Aan de andere kant zijn de wettelijke bepalingen niet zodanig geformuleerd dat een gemeentebestuur daarvan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik zou mogen maken. Het bestuurlijke «gezonde verstand» zal hier zijn werk doen.

De artikelen 39 en 40 behelzen twee typen verplichtingen. In de eerste plaats de verplichting om bij een aanvraag een archeologisch rapport over te leggen. Burgemeester en wethouders kunnen op basis van dat rapport een betere afweging maken. Zij kunnen naar aanleiding van de aanvraag als volgt beslissen: (1) verstoren mag (de vergunning of vrijstelling wordt verleend), (2) verstoren mag niet (dat betekent dus: omzien naar een andere locatie) of (3) verstoren mag wanneer de schadelijke gevolgen voor het bodemarchief in voldoende mate worden ondervangen, bijvoorbeeld door het treffen van bouwtechnische maatregelen of door voorafgaand op te graven. Het treffen van dergelijke «behoudsmaatregelen» is de andere verplichting die uit de artikelen 39 en 40 kan voortvloeien. Tegen deze besluiten kunnen de gebruikelijke verweren worden aangevoerd. Een aantal voorbeelden kan dit verhelderen.

Aan de verlening van een bouwvergunning wordt het voorschrift verbonden, dat de vergunninghouder verplicht is tot het doen van een opgraving. Het bestemmingsplan maakt het opleggen van deze verplichting echter niet mogelijk. Het opleggen van de verplichting is dan in strijd met artikel 40, tweede lid. Een ander voorbeeld. De aanvrager van een bouwvergunning heeft een archeologisch rapport overgelegd, waaruit blijkt dat de archeologische verwachtingen van de betrokken locatie niet uitkomen: in archeologisch opzicht is de locatie nauwelijks van belang. Burgemeester en wethouders leggen toch een verplichting tot het doen van een uitvoerige opgraving op. De vergunninghouder kan zich er bij de rechter op beroepen dat de verplichting zonder goede reden is opgelegd. De vraag naar de verdeling van de bewijslast wordt beantwoord door de gebruikelijke opvattingen daaromtrent in het bestuursrecht. Het bestuursorgaan moet het concrete besluit deugdelijk motiveren; het is dus in de eerste plaats aan het bestuursorgaan om aan te tonen dat het verlangde nodig is ter bescherming van het bodemarchief. De burger die bezwaar maakt dient het besluit met overtuigende argumenten te bestrijden. Dat kan in het hiervoor gegeven voorbeeld aan de hand van het verlangde archeologische rapport. Deze situatie is niet anders dan in het geval van bijvoorbeeld een milieuvergunning.

In gebieden waar nog geen bestemmingsplannen zijn vastgesteld met daarin bepalingen als bedoeld in de artikelen 39 en 40, staat het gemeentebestuur niet machteloos. Het kan – binnen de grenzen van het recht – al die maatregelen nemen die uit een oogpunt van monumentenzorg noodzakelijk worden geacht. De rekening voor die maatregelen dient het

gemeentebestuur echter zelf te betalen. De «betaalplicht» van de verstoorder is bij bouw- en aanlegvergunningen juridisch immers gekoppeld aan de wijze waarop het bestemmingsplan tot stand is gebracht. De formulering van artikel 39, derde lid, onder c ten aanzien van de hoedanigheid van de desbetreffende deskundige wijkt inderdaad af van de formulering neergelegd in het voorgestelde artikel 3, derde lid, onder j, van de Ontgrondingenwet. De leden van de CDA-fractie merken dat terecht op. Hieraan moet in dit geval echter niet teveel betekenis worden toegekend. Als een wet wordt gewijzigd, is het gebruikelijk dat bij de formulering van die wet wordt aangesloten. De aanhef van het voorgestelde artikel 3, derde lid, van de Ontgrondingenwet luidt: «De in het tweede lid bedoelde voorschriften kunnen in ieder geval inhouden». Die van artikel 39, derde lid, van het wetsvoorstel luidt: «Aan de vergunning, bedoeld in het eerste lid, kunnen in ieder geval de volgende voorschriften worden verbonden». De afwijkende formulering is dus in de eerste plaats het gevolg van deze verschillende redacties.

Verder wordt in het voorgestelde artikel 3, derde lid, onder j, van de Ontgrondingenwet gesproken over «het vergunningverlenende bestuursorgaan» in plaats van burgemeester en wethouders. De beslissing over de verlening van een ontgrondingvergunning kan namelijk genomen worden door verschillende bestuursorganen, te weten, de Minister van Verkeer en Waterstaat of gedeputeerde staten.

- *Artikel 41a*

In verband met het gestelde in artikel 41a vragen de leden van de CDA-fractie of een gemeenteraad van de desbetreffende oppervlakte, «kleiner dan 100 vierkante meter» zowel opwaarts als neerwaarts mag afwijken. De gemeenteraad, zo suggereren deze leden, zou dan de uitsluiting van bescheiden bodemingrepen kunnen terugbrengen tot 100 vierkante centimeter en daarmee in feite verdere betekenis aan artikel 41a van het wetsvoorstel kunnen ontnemen.

Artikel 41a moet worden gelezen in de context van het «archeologievriendelijke bestemmingsplan», bedoeld in artikel 38a. Initiatiefnemers van projecten die kleiner zijn dan 100 vierkante meter kunnen in principe niet worden belast met archeologische onderzoeksplichten. Afwijking is inderdaad zowel in opwaartse als in neerwaartse zin mogelijk; gemeenten kunnen in de toelichting of in de voorschriften van een bestemmingsplan aangeven dat een meer beperkte of juist een ruimere vrijstelling geldt. Daardoor blijft bij de vaststelling van een bestemmingsplan – geheel conform de bedoeling van het artikel – maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld in historische binnensteden of op terreinen met bekende archeologische waarden zoals terpen. Overigens blijkt uit de toelichting op het amendement waarbij dit artikel is geïntroduceerd (29 259, nr. 24), dat de hiervoor bedoelde afwijkingsbevoegdheid is geclausuleerd. Het moet gaan om bodemverstoringen op huis-, tuin- en keukenniveau; grootschalige projecten zullen niet op basis van artikel 41a mogen worden vrijgesteld. Gemeenten zullen de beslissing om de vrijstelling naar boven of beneden bij te stellen nemen op basis van een zorgvuldige inhoudelijke afweging. De provincie kan een gemeente daarop aanspreken in het kader van een goedkeuringsprocedure.

- *Artikel 42*

De leden van de CDA-fractie vragen welke belangen kunnen worden meegewogen in geval van een beroep op artikel 42. Zij hebben behoefte aan meer helderheid op dit punt.

Artikel 42 betreft een wettelijke nadeelcompensatieregeling. Dat is niet nieuw in de Monumentenwet 1988: artikel 22 kent een vergelijkbare regeling voor de vergunningbesluiten van de Minister van OCW. In de syste-

matiek van het wetsvoorstel rust de nadeelcompensatieplicht op het bestuursorgaan dat het «benadelende» besluit heeft genomen. De toekenningsgrond staat weliswaar in de wet, maar is dusdanig open geformuleerd dat beleidsregels ter invulling van de wettelijke beoordelingsruimte zinvol lijken. Het is aan de betrokken bestuursorganen om die beleidsregels desgewenst te ontwikkelen. De regering wil daarin niet sturen, maar ten hoogste aangeven aan welke elementen gedacht zou kunnen worden. Het uitgangspunt is dat kosten van archeologische behoudsmaatregelen – net zoals bijvoorbeeld milieumaatregelen – voor rekening van de bodemverstoorder komen. Dat uitgangspunt kan onder omstandigheden echter tot onaanvaardbare resultaten leiden. De opvattingen omtrent normaal ondernemersrisico, de (on)voorzienbaarheid van het nadeel, de (on)mogelijkheid om het nadeel te vermijden zijn elementen die bij de beoordeling van de proportionaliteit een rol kunnen spelen. Met het – bij nader inzien inderdaad niet erg precieze – «(financiële) belang van de aanvrager» wordt vooral bedoeld op de winstgevendheid van het verstorende project. Overigens zijn alle door de leden van de CDA-fractie genoemde elementen relevant. De onvoorzienbaarheid van het nadeel zal in het kader van artikel 42 geen grote rol spelen; de archeologische waarde van het desbetreffende terrein is door de gekozen wettelijke systematiek vooraf altijd – in mindere of meerdere mate – bekend. Indien een gemeentebestuur heeft nagelaten een bestemmingsplan vast te stellen conform artikel 38a, geldt elke vondst als een «toevalsvondst». Voor de initiatiefnemer is er immers geen kenbare indicatie dat hij bouwt in archeologisch waardevol gebied. Het behoud van zogenaamde toevalsvondsten komt niet voor rekening van de initiatiefnemer. In die zin speelt de voorzienbaarheid dus wel een rol.

De leden van de fracties van D66 en OSF vinden het voor de hand liggen dat vooraf een visie wordt opgesteld ten aanzien van de vraag of archeologische kosten excessief zijn in plaats van door de rechter te laten bepalen onder welke omstandigheden het bestuursorgaan gehouden is tot het toekennen van een schadevergoeding.

Ook het kabinet vindt dat een verstandige benadering. Aan de andere kant is het evenzeer begrijpelijk dat een bestuursorgaan enige tijd ervaring wil opdoen met de wettelijke plicht tot nadeelcompensatie om vervolgens op basis van die ervaringen (beleids)regels vast te stellen. In de nota naar aanleiding van het nadere verslag aan de Tweede Kamer is dit onderwerp eveneens aan de orde geweest. Het vorige kabinet heeft toen toegezegd IPO en VNG desgewenst te willen ondersteunen bij het ontwikkelen van uitgangspunten voor nadeelcompensatiebeleid (29 259, nr. 19, pg. 7). Deze leden willen nog weten of de solvabiliteit van een onderneming gemeten kan worden om te kijken of er sprake is van excessieve kosten. Het lijkt de regering niet wenselijk dat het voldoen aan een wettelijke plicht (de financiering van noodzakelijke archeologische behoudsmaatregelen) afhankelijk wordt gesteld van de financiële soliditeit van een onderneming. De nadeelcompensatieregeling is nadrukkelijk bedoeld voor excessieve kosten, dat wil zeggen kosten die – gelet op de omstandigheden van het geval – voor een «gemiddeld gezonde» onderneming niet meer als redelijk zijn te beschouwen.

De leden van de fracties van D66 en OSF stellen diverse vragen over de betekenis van het archeologische attentiegebied. Zo vragen zij welke sanctie kan worden getroffen indien de gemeenteraad nalatig zou blijven binnen een door provinciale staten gestelde termijn een bestemmingsplan vast te stellen in verband met een aangewezen archeologisch attentiegebied of naar aanleiding van zo'n aanwijzing daarmee niet of onvoldoende rekening heeft gehouden.

Gedeputeerde staten kunnen in voorkomend geval gebruik maken van hun bevoegdheid op grond van artikel 37, vierde lid, van de Wet op de

Ruimtelijke Ordening. Ingevolge die bepaling kunnen gedeputeerde staten de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Daarbij kunnen gedeputeerde staten na overleg met de gemeenteraad voorzover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, aanwijzingen geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan. Deze aanwijzingen moeten hun grondslag vinden in of redelijkerwijs voortvloeien uit een streekplan of het provinciaal ruimtelijk beleid, voorzover dit is neergelegd in een besluit van provinciale staten. De gemeenteraden zijn verplicht binnen een jaar na dagtekening van een besluit als bedoeld in het vierde lid, een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien en dat in overeenstemming te brengen met de gegeven aanwijzingen. Op grond van het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening zullen provinciale staten in de geschetste situatie onder meer een aanwijzing kunnen geven op grond van artikel 4.2 van dat wetsvoorstel.

Goedkeuring kan aan een bestemmingsplan worden onthouden wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening (artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening). Archeologische belangen vallen onder dat begrip. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt het goedkeuringsinstrument vervangen door andere wettelijke bevoegdheden. Het ligt voor de hand dat provinciale staten de aangewezen attentiegebieden opnemen in het nieuwe of herziene streekplan. Het «rekening houden met» van artikel 44, vierde lid, heeft ten doel het voorkomen van strijdigheid tussen de inhoud van het streekplan en de aanwijzing van een attentiegebied.

Het is overigens zeer wel mogelijk om gebieden van slechts enkele tientallen hectaren groot of minder omvangrijke grootte op te nemen. Daarbij kan gedacht worden aan de aanduiding van militaire terreinen of bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Op de streekplankaart kan zo'n aanduiding worden verwerkt, soms als zone, soms door middel van een asterisk. Dit is ook aan te raden in verband met de kenbaarheid van het streekplan.

De leden van de fracties van D66 en OSF willen weten of het intrekken van de opgravingsvergunning in geval van niet naleving van de wettelijke voorschriften wel zinvol is.

Het intrekken van de opgravingsvergunning is een zware sanctie en is daarom bedoeld als een ultimum remedium. Het intrekken van een opgravingsvergunning hoeft inderdaad niet altijd te leiden tot het alsnog beschikbaar komen van de geconserveerde monumenten en de daarbij behorende opgravingsdocumenten.

Deze wettelijke sanctie is echter niet de enige mogelijkheid voor de minister om passend te kunnen reageren in verschillende situaties. Er is nog een heel scala aan niet wettelijke interventiemogelijkheden. Bijvoorbeeld het stimuleren van de vergunninghouder tot kwaliteitsbevorderende maatregelen, het bekendmaken van normovertredingen («shaming») of het tot voorbeeld stellen van best practices («faming»). Verder valt te denken aan het aanspreken op (dreigende) normoverschrijding, het verscherpte toezicht of het ultimatum. Dit laatste interventiemiddel behelst het stellen van een fatale datum waarvoor verbeteringen gerealiseerd moeten zijn eventueel onder dreiging van (tijdelijke) intrekking van de vergunning. Het (tijdelijk) intrekken van de vergunning komt pas aan de orde in situaties van herhaaldelijk ernstige of zeer ernstige overtreding van normen en als andere interventies niet het gewenste effect hebben gesorteerd of zullen sorteren. Gelet op deze verschillende interventiemiddelen zijn er dus voldoende mogelijkheden om handhavend te kunnen optreden. Het intrekken van de opgravingsvergunning is overigens niet de enige sanctie die expliciet in het wetsvoorstel op de archeologische monumentenzorg is opgenomen. In de artikelen 61 en 62 van dit wetsvoorstel zijn strafbepalingen opgenomen in het geval het opgravingsverbod wordt overtreden.

• *Artikel 44*

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen zich met betrekking tot het aanwijzen van archeologische attentiegebieden af of een provincie met een sterk ontwikkelde archeologische belangstelling een besluit mag nemen waarin het gehele provinciale gebied wordt verklaard tot attentiegebied met alle (onevenredige) gevolgen vanden voor de betrokken gemeenten.

Gemeenten zullen zich in de beschreven situatie met recht op grond van de Algemene wet bestuursrecht tegen een dergelijke aanwijzing kunnen verzetten. Ongedifferentieerde aanwijzing van het gehele provinciale grondgebied is namelijk in strijd met de inhoud en strekking van artikel 44.

De wet beperkt de aanwijzingsbevoegdheid van provinciale staten in de eerste plaats tot de situatie dat er sprake is van bestemmingsplannen die zijn vastgesteld zonder dat in voldoende mate is rekening gehouden met de aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Dat zullen provinciale staten dus in de eerste plaats moeten toetsen. Aangenomen mag worden dat het daarbij om oudere bestemmingsplannen gaat; de recentere plannen zijn immers allen op het aspect archeologie getoetst door gedeputeerde staten. Daarnaast moet er sprake zijn van archeologisch waardevolle of naar verwachting waardevolle gebieden. Alleen die combinatie van omstandigheden legitimeert provinciale staten om gebruik te maken van de bevoegdheid van artikel 44. Wanneer de desbetreffende archeologische terreinen niet concreet bedreigd worden – het gaat bijvoorbeeld om een bestemming «natuurgebied» – zal er geen aanleiding bestaan gebruik te maken van de bevoegdheid. De opportuniteit, de urgentie van de aanwijzing speelt dus eveneens een rol.

• *Artikel 45*

De leden van de SP-fractie vragen waarom op basis van dit verdrag besloten is tot de inrichting van een archeologische markt. Zij willen weten wie het initiatief heeft genomen tot de inrichting van deze kennismarkt, hoe hierbij het borgen van de wetenschappelijke kwaliteit van de archeologische opgravingen is verzekerd en wanneer het parlement de inrichting van deze kennismarkt heeft goedgekeurd.

De vragen van de leden van de SP-fractie heeft Staatssecretaris van der Laan uitgebreid beantwoord in haar brieven aan uw Kamer d.d. 9 juni 2004 (*Kamerstukken I 2003–2004, 29 200 VIII, nr. C*) en 20 september 2004 (*Kamerstukken I, 2004–2005, 29 200 VIII, E*). De beantwoording is nog steeds actueel.

De leden van de SP-fractie willen graag weten welke instantie in dit wetsvoorstel toezicht houdt op het functioneren van de archeologiemarkt en op welke manier deze toezichthouder erop toeziet dat wetenschappelijke waarden op deze kennismarkt worden geborgen. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen zich af of de regering heeft nagegaan of de Europese mededingings- en aanbestedingsregels van toepassing zullen zijn op deze nieuwe markt. Deze leden willen dat weten in verband met de bijzondere positie die in het wetsvoorstel wordt gecreëerd in verband met opleiding en onderzoek.

Europese mededingingsregels en aanbestedingsregels zullen straks ook van toepassing zijn op de totstandkoming van producten en diensten in de archeologische opgravingsmarkt. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) ziet toe op naleving van de Mededingingswet. De NMA is straks dus ook de toezichthouder voor de archeologiemarkt. Het gaat dan om het handhaven van het kartelverbod, het voorkomen van misbruik van economische machtsposities en het toezicht op fusies en overnamen. De NMA heeft geen rol als het gaat om toezicht op wetenschappelijke

waarden in de archeologiemarkt. Over ontwikkelingen op dat terrein kan de Erfgoedinspectie, sector archeologie, aan de minister van OCW rapporteren.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt op bladzijde 25 uiteengezet, dat opgravingen van grote betekenis zijn voor het wetenschappelijke onderwijs dat wordt gegeven door een universitaire vakgroep. Om tegemoet te komen aan deze onderwijsstaak kent artikel 49 van het wetsvoorstel een preferente positie toe aan instellingen voor wetenschappelijk onderwijs (universiteiten). Een dergelijke preferente positie bij opgravingen zou in strijd kunnen komen met de Europese mededingingsrechtelijke regels, indien een universiteit als een onderneming zou zijn te kwalificeren. Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie valt evenwel op te maken dat het geven van wetenschappelijk onderwijs niet wordt aangemerkt als een economische activiteit en een universiteit, voor zover het bekostigd onderwijs betreft, niet als een onderneming. De universiteit valt dus, wat betreft de preferente positie, niet onder de werking van de verschillende (Europese) mededingingsrechtelijke regels. De regering wil echter zorgvuldig omgaan met de belangen van het archeologische bedrijfsleven. Om die reden is – ter meerdere zekerheid – in artikel 49 van het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat de *mogelijke* marktverstoringen van het besluit van de minister beperkt dienen te zijn.

• *Artikel 48*

De leden van de SP-fractie informeren naar de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 48 van het wetsvoorstel tot stand zal worden gebracht.

Uitgangspunt van deze algemene maatregel van bestuur zal zijn dat er verantwoord wordt opgegraven. De minister zal uitsluitend opgravingvergunningen verlenen aan archeologische uitvoerders die (vak)bekwaam zijn. Om te kunnen voldoen aan de eis van verantwoord opgraven, worden in de algemene maatregel van bestuur eisen gesteld aan de organisatie en werkwijze van de potentiële vergunninghouder. Die eisen liggen op het archeologisch-inhoudelijke, het financieel-organisatorische en het integriteitsvlak. De eisen op het archeologisch inhoudelijke vlak moeten er voor zorgen dat de vergunninghouder beschikt over gekwalificeerd personeel en dat hij voldoende geëquipeerd is om vondsten te (laten) conserveren en tijdelijk op te (laten) slaan. Daarnaast moet de vergunninghouder in staat zijn wetenschappelijk verantwoord te handelen en zich houden aan de ethische beroepscode. Verder moet er sprake zijn van een professionele organisatie; amateurarcheologen komen niet in aanmerking voor een vergunning. De organisatie van de vergunninghouder moet bedrijfseconomisch solide zijn. Wat betreft de integriteit mag het personeel dat leiding geeft aan opgravingen in ieder geval niet onherroepelijk veroordeeld zijn voor strafbare feiten als bedoeld in de Monumentenwet 1988. In de algemene maatregel van bestuur zal verder worden aangegeven welke documenten een vergunningaanvrager moet indienen om de minister over de «bekwaamheid» van de aanvrager te kunnen laten oordelen. De aanvrager zal een organisatieplan moeten overleggen. Onder meer op basis daarvan beoordeelt de minister of het aannemelijk is dat de aanvrager aan de gestelde eisen voldoet. Ten einde de bekwaamheid van de aanvrager vast te stellen kan de minister onder omstandigheden besluiten tot een onderzoek bij de aanvrager. De minister zal over een zekere beoordelingsruimte moeten kunnen beschikken. Vervolgens worden aan de vergunning voorschriften verbonden. De volgende voorschriften zullen in de opvatting van het kabinet altijd gelden: de vergunninghouder handelt overeenkomstig het door hem ingediende organisatieplan; hij meldt onvoorziene ontwikkelingen in zijn organisatie; hij houdt zich aan de in de beroepsgroep geldende norm; het feitelijk

leidinggevende personeel is aangesloten bij een beroepsvereniging en de vergunninghouder laat zich bij al zijn archeologische handelen leiden door actuele wetenschappelijke inzichten. Op grond van artikel 48, derde lid, van het wetsvoorstel wordt de algemene maatregel van bestuur zowel aan de Eerste als de Tweede Kamer voorgelegd.

De leden van de D66 en OSF-fracties vroegen in verband met de bekwaamheidseis om meer toelichting op het verschijnsel «certificaten». Het kabinet stimuleert zelfregulering. Zij nodigt het bedrijfsleven uit om zelf normen te ontwikkelen voor diensten en producten, wanneer overheidsregulering niet strikt is geboden. Normalisatie kan leiden tot de ontwikkeling van certificaten die borg staan voor bepaalde kwaliteiten van de producten en diensten van de certificaathouder. Op het terrein van de archeologische uitvoering bestaan dergelijke certificaten nog niet, maar niet uitgesloten mag worden, dat dat in de komende jaren gaat veranderen. Bij het archeologische bedrijfsleven bestaat zeker belangstelling voor dergelijke kwaliteitsverhogende instrumenten. Mocht in de toekomst een aanvrager van een opgravingsvergunning over een certificaat beschikken dat in de ogen van de vergunningverlener (de minister) gezaghebbend is, dan zal verlening van de vergunning op basis van een «lichte» toetsing kunnen plaatsvinden. Het certificaat representeert immers al een bepaald kwaliteitsniveau.

De leden van de fractie van de SP maken zich zorgen over het niveau van de archeologische Programma's van Eisen (PvE's). Zij wijzen er in dat verband op dat een slecht PvE het ook voor een goed bedrijf onmogelijk maakt om een goede opgraving te doen. Daarnaast wijzen deze leden op diverse blijken van zorg aangaande dit onderwerp vanuit de archeologische wereld.

Er is inderdaad kritiek op de kwaliteit van PvE's. De kwaliteit van PvE's heeft zeker mijn belangstelling; het zal de komende tijd onderwerp van onderzoek blijven. Staatssecretaris van der Laan is daarop in haar brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2005 (29 259, nr. 15) ingegaan. Veel van de kritiek valt te herleiden tot de beperkte reikwijdte van het zogenaamde interimbeleid, waardoor het belang van een goede archeologische uitvoering slechts suboptimaal kan worden behartigd. Met dit wetsvoorstel zal een einde komen aan die tijdelijke beleidsregels. In het wetsvoorstel zijn diverse instrumenten geïntroduceerd om de kwaliteit van de archeologische uitvoeringspraktijk te borgen. De bij algemene maatregel van bestuur uit te werken opgravingsvergunning is daarvan het belangrijkste instrument. De Erfgoedinspectie zal erop toezien dat vergunninghouders zich aan de (vergunning)voorschriften houden. Gemeenten krijgen daarnaast bevoegdheden die het hen mogelijk maken de kwaliteit van archeologisch onderzoek te bewaken, desgewenst door het goedkeuren van PvE's. Tenslotte wijs ik op de eerdervermelde «signaleringsfunctie» van de ROB: als kenniscentrum bewaakt deze dienst in algemene zin het kwaliteitsniveau van de Nederlandse archeologie.

Scheiding van beleid, uitvoering en toezicht is overigens de verantwoordelijkheid van alle bestuurlijke partners. Er zijn geen redenen om eraan te twifelen, dat die verantwoordelijkheid in het nieuwe stelsel serieus zal worden opgepakt.

Samengevat: slechte bedrijven kunnen worden geweerd en de kwaliteit van PvE's kan worden bevorderd. Daartoe is een aantal wettelijke instrumenten geïntroduceerd. Het is voor het overige aan alle betrokken partijen – bestuurlijke partners, uitvoerders, wetenschappelijke wereld en toezicht-houders – om het niveau van het archeologisch onderzoek in Nederland op een goed peil te houden.

De PvdA-fractie vreest dat door de komst van commerciële archeologische bedrijven de universitaire archeologie gemarginaliseerd gaat worden. Deze leden stellen voor dat er financiële middelen gereserveerd worden zodat de archeologieopleiding en het direct daaraan verwante (veld)onderzoek losgekoppeld kunnen worden van de commercie. Uit de Sectoranalyse «Malta en het universitaire onderwijs en onderzoek in de archeologie» blijkt dat in de periode 1994–2004 het aantal eerstejaars studenten verdrievoudigd is. In totaal studeerden er in 2004 zo'n 750 studenten archeologie. Op zichzelf genomen is dat een verheugend gegeven. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van de regering om universiteiten binnen de beschikbare begrotingsruimte adequaat te bekostigen. Het reserveren van financiële middelen voor archeologieopleidingen en het daarbij behorende (veld)onderzoek is echter in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de universitaire instellingen zelf.

De leden van de SP-fractie constateren dat in de archeologie, sinds Malta-conform wordt gewerkt, de positie van universiteiten en instellingen als de ROB kleiner is geworden ten voordele van archeologische bedrijven. Universiteiten en bedrijven klagen erover dat in de huidige marktsituatie sprake is van een grote concurrentie op prijs, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van de opgravingen.

Marktwerking leidt niet per definitie tot nivellering van kwaliteit. Inherent aan een marktsituatie is dat er tussen de marktpartijen concurrentie optreedt. Er mag echter van worden uitgegaan dat de overheid die van een bodemverstoorder archeologisch onderzoek verlangt, aan dat onderzoek bepaalde eisen zal stellen. Geen enkele provincie of gemeente noch het Rijk is gebaat bij onderzoek dat te weinig waardevolle informatie oplevert. Bedrijven die een goede kwaliteit leveren zullen uiteindelijk betere overlevingskansen hebben dan bedrijven die een matige kwaliteit bieden. Archeologische uitvoerders die slechte kwaliteit leveren riskeren bovendien intrekking van hun vergunning.

Deze leden vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om universiteiten geen middelen te geven om een opgraving en onderzoek uit te voeren in geval zij zich beroepen op artikel 49. Deze leden zijn voorts van oordeel dat universiteiten op dit moment te weinig middelen hebben om studenten een voldoende praktische opleiding te geven in het doen van opgravingen, waardoor in de toekomst de instroom van goed geschoolde werknemers voor de archeologische bedrijven niet is verzekerd.

Een verzoek tot aanwijzing is aan een aantal voorwaarden gebonden, onder andere dat er sprake is van een uitzonderlijk belang voor het specifieke onderzoeksprogramma van de instelling. Als een instelling voor wetenschappelijk onderwijs voor dit soort opgravingen extra activiteiten wil ondernemen waarvan de kosten in redelijkheid niet ten laste kunnen worden gebracht van degene die verplicht is tot het doen van opgravingen, dient de desbetreffende instelling daar zelf een oplossing voor te vinden, bijvoorbeeld uit eigen budgetten of door het aanspreken van fondsen of subsidies voor wetenschappelijk onderzoek.

De leden van de fractie van de SP wijzen erop, dat de omvang van middelen beschikbaar bij universiteiten voor opgravingen, de afgelopen jaren is teruggelopen. Het reserveren van voldoende financiële middelen voor uit te voeren opgravingen is echter in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de universitaire instellingen zelf.

Het valt niet te ontkennen dat universiteiten zich – voor wat betreft het opleiden van studenten – primair lijken te concentreren op kritische kennisvorming met betrekking tot het verleden in het internationale forum van de wetenschap en minder op het ambachtelijk-instrumenteel uitvoeren. Voor afgestudeerden die al enige tijd werken in de archeologie

bestaat er wel een postdoctorale cursus en ook een tweetal hogescholen biedt cursussen aan op het gebied van archeologische monumentenzorg en planologie. Inmiddels hebben de uitvoerende archeologische partijen een initiatief genomen om de aansluiting met de uitvoerende praktijk te verbeteren. Een verminderde omvang van beschikbare middelen bij de universitaire vakgroepen archeologie zijn als oorzaak van de geconstateerde problemen niet uit te sluiten, maar van de universiteiten mag ook worden gevraagd dat zij een duidelijke ambitie formuleren met betrekking tot het archeologisch onderwijs en onderzoek in het licht van het multidisciplinaire karakter van het vak, de veranderde maatschappelijke vraag en de groeiende studentenaantallen.

- *Artikel 50*

In verband met het gestelde in artikel 50 vragen de leden van de CDA-fractie zich af wat de juridische status is van bedoelde roerende monumenten indien zij na ontdekking niet feitelijk overgedragen worden aan de provincie of de gemeente waar ze zijn gevonden, maar door degene die de opgraving heeft verzorgd, worden behouden. Zij willen weten of de houder van de desbetreffende roerende monumenten dan op termijn door verjaring eigenaar wordt van de desbetreffende zaken. Artikel 50 betreft *opgegraven* monumenten. De eigendomsstatus van opgegraven monumenten wordt in beginsel niet beïnvloed door bedoelde overdracht. De eigenaren die in artikel 50 worden genoemd (provincie, gemeente, Staat) worden namelijk eigenaar vanaf het moment van het «bovengronds brengen» van de monumenten. De houder van de monumenten die de monumenten niet overdraagt naar een depot, handelt in strijd met zijn rechtsplicht (artikel 46, derde lid, van de Wamz) en is dus niet te goeder trouw. Deze houder zal in verband met de eis van goede trouw in artikel 99, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek geen eigenaar van de monumenten worden.

Deze leden schetsen de situatie dat iemand als hobby op meerdere plaatsen in ons land illegaal opgravingen uitvoert en dan steeds de desbetreffende roerende monumenten behoudt. Op die wijze zou niet meer vastgesteld kan worden in welke provincie of gemeente ze zijn gevonden en kan op een simpele manier aan de werking van artikel 50 worden ontkomen. De leden van de CDA-fractie stellen voor, het niet afgeven van roerende monumenten aan de provincie of gemeente waar het voorwerp is gevonden, strafbaar te stellen. Daarnaast stellen deze leden een alternatieve tekst voor artikel 50, onder c, voor.

Het doorsnijden van een aantoonbare band tussen een roerend monument en een concrete provincie of concrete gemeente op een wijze als door deze leden geschetst, kan eigenlijk alleen plaatsvinden wanneer de opgraver te kwader trouw is. Zoals hiervoor is aangegeven, is verkrijging van eigendomsrechten niet mogelijk als de verkrijger te kwader trouw is. In de geschetste situatie is daarvan evident sprake; de illegale opgraver maakt zich schuldig aan een strafbaar feit (artikelen 45 juncto 61). In geval van een illegale verzameling zal zoveel mogelijk helderheid verkregen dienen te worden over de herkomst van de monumenten. Indien die duidelijkheid slechts gedeeltelijk kan worden verkregen, zal voor een pragmatische benadering gekozen moeten worden.

De overwegingen van de leden van de CDA-fractie bij de voorgestelde alternatieve regeling zijn begrijpelijk. Toch geeft de regering er de voorkeur aan, per geval te bezien, wat in zulke (hopelijk uitzonderlijke) situaties de beste oplossing is voor de eigendomsvraag.

- *Artikel 51, lid 1*

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of de formulering van artikel 51, eerste lid, niet had dienen te luiden: «ledere provincie houdt een depot

in stand.» enz. De desbetreffende depots worden immers door de provincies in stand gehouden en niet door GS. Dat college heeft immers geen rechtspersoonlijkheid, zo stellen deze leden.

Artikel 51, eerste lid, van het wetsvoorstel geeft niet alleen aan dat gedeputeerde staten een depot in stand moeten houden, maar ook op welke wijze. Het artikel legt aldus bij gedeputeerde staten de taak neer om te zorgen voor een deugdelijke bewaring van het archeologische erfgoed dat wordt opgegraven binnen de desbetreffende provincie.

De regering voert een vast beleid waar het gaat om het gebruik in wetgeving van de begrippen «provincie», «provinciale staten» of «gedeputeerde staten». In de memorie van toelichting bij de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden is hiervoor een toetsingskader opgenomen (Kamerstukken II 2002/03, 29 316, nr. 3, pgs. 2 en 3). Kort weergegeven komt het er op neer dat de term «de provincie» wordt gebruikt als de provincie als fysiek gebied of als rechtspersoon wordt bedoeld. Als er echter taken worden toebedeeld, moet het orgaan worden vermeld waaraan die taken worden toebedeeld. In het genoemde toetsingskader wordt ook ingegaan op de vraag wanneer provinciale staten en wanneer gedeputeerde staten aangewezen moeten worden. Omdat in het voorliggende geval sprake is van het toedelen van een taak met een uitvoerend karakter worden gedeputeerde staten aangewezen.

De provincies hebben tot taak een adequaat depotstelsel te waarborgen. Uit die taak vloeit een acceptatieplicht voort. De leden van de CDA-fractie informeren hiernaar. Voor zover de provincies gemeentelijke depots aanwijzen als «geschikte» depots, ligt het voor de hand dat in het aanwijzingsbesluit voorschriften worden opgenomen ten aanzien van de acceptatieplicht. Artikel 46, derde lid, bepaalt overigens dat niet alleen de opgegraven monumenten, maar ook de daarbij behorende opgravingsdocumentatie moeten worden overgedragen. Binnen twee jaar na voltooiing van de opgraving dient een rapport inzake de opgravingsresultaten worden overgelegd. Aangenomen mag dus worden dat een depot méér zal zijn dan een «opslaghal voor potscherven». Het allerbelangrijkste is echter dat gemeenten, provincies en Rijk streven naar behoud in situ en zinvol selectiebeleid voeren.

Ook in de toekomst zal het overigens mogelijk blijven om vondsten – anders dan in een museum of een depot – op een aantrekkelijke manier aan het publiek te presenteren. Het tentoonstellen van lokale vondsten op of nabij de vindplaats leidt tot vergroting van het draagvlak voor archeologie en provincies zijn veelal bereid daaraan mee te werken. De leden van de CDA-fractie willen weten hoe dat wettelijk is geregeld. In de visie van het kabinet kunnen gemeenten en provincies in dit soort situaties bruikleenovereenkomsten sluiten.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP willen weten of voor eventueel te nemen instandhoudingsmaatregelen en daarmee samenhangende kosten thans nog geen toegespitste bevoegdheden in de wet zijn opgenomen.

Artikel 34 van de Monumentenwet 1988 bevat op zichzelf genomen een basis voor het verstrekken van subsidie voor de instandhouding van beschermde monumenten. Een algemene maatregel van bestuur waartoe artikel 34 verplicht, ontbreekt evenwel op het terrein van de archeologische monumentenzorg. Mocht blijken dat het wenselijk is het beheer van archeologische terreinen te subsidiëren dan zal zo'n algemene maatregel van bestuur tot stand gebracht moeten worden.

Deze leden doen een aantal voorstellen om dat beheer nu al vorm te geven. Eén van die voorstellen, het voorschrijven aan gemeenten van een verantwoording over het gevoerde terreinbeheer, vergt wijziging van de wet. Dat voert op dit moment te ver. Wel is het zo, dat de ROB in de contacten met andere overheden en terreinbeheerders specifiek aandacht

vraagt voor het beheer van archeologische terreinen. Met de grote terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer en Defensie zijn hierover convenanten afgesloten.

Het beheer van archeologische terreinen op gemeentelijk niveau kan geregeld worden via de gemeentelijke verordening, maar wellicht is de door de VNG op te stellen handreiking gemeentelijke archeologie een geschikter instrument.

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften voor zover deze de archeologische monumentenzorg betreffen. Goed archeologisch terreinbeheer is niet wettelijk voorgeschreven; voor de Erfgoedinspectie is dus geen taak in dezen

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP wilden meer weten over de mogelijke functies van de archeologische depots. In dat verband willen zij eveneens weten of het aan het publiek tonen van archeologische vondsten niet ook buiten deze depots mogelijk zou moeten zijn. Zij vrezen dat de wet dat niet mogelijk maakt.

Artikel 52 stelt als het ware de basiseisen inzake het bewaren van vondsten en de daarbij behorende documentatie. Wanneer gemeenten of provincies daarnaast verdergaande ambities hebben en de archeologische bewaarplaatsen willen ontwikkelen tot «archeologische informatiecentra» met een uitgesproken publieksfunctie, dan heeft dat uiteraard mijn steun. De regeling in artikel 52 heeft echter primair als doel de bewaar- en ontsluitingsfunctie van de depots te waarborgen. Voorkomen moet worden dat de vondsten versnipperd worden gedeponeerd en daarmee moeilijk te traceren zijn. De wettelijke regeling staat echter niet in de weg aan de gebruikelijke praktijk, dat vondsten uit het depot in bruikleen gegeven kunnen worden ten behoeve van wetenschappelijke studie of publiekstentoonstellingen.

- *Artikel 57*

De leden van de CDA-fractie informeren naar de reikwijdte van artikel 57. In artikel 57 kan het zowel om bebouwde als onbebouwde terreinen gaan. De gedoogplicht betreft echter niet de eventuele bouwwerken op die terreinen.

- *Artikel 58*

Voorts vragen de CDA-fractieleden of de betrokkene op basis van het gestelde in artikel 58 in beginsel recht heeft op volledige vergoeding van schade, zij het naar redelijkheid te bepalen. Zij willen weten waarom daarvoor is gekozen in tegenstelling tot het gestelde in artikel 42 waar slechts schadevergoeding wordt gegeven ten aanzien van schade die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven.

In artikel 58 gaat het om schade, waarvan niet valt in te zien waarom die (gedeeltelijk) ten laste zou moeten komen van de uitvoerder (artikel 56) dan wel de rechthebbende ten aanzien van een terrein (artikel 57). Er rust in de situatie van de artikelen 56 en 57 immers geen specifieke maatschappelijke verantwoordelijkheid op de partij die schade wordt berokkend, noch is er sprake van voorzienbaarheid of vermijdbaarheid van het nadeel.

Tot slot

De leden van de CDA-fractie willen weten of iedere belanghebbende in beginsel een (nieuwe) opgravingsvergunning moet aanvragen en of de capaciteit van het werkapparaat daarop is afgestemd.

De huidige circa 35 wettelijke vergunninghouders (dus niet inbegrepen de bedrijven die nu onder verantwoordelijkheid van een wettelijke vergun-

ninghouder hun diensten verlenen) krijgen op grond van artikel 65 van de Wamz twee jaar de tijd om die vergunning «nieuwe stijl» aan te vragen. De belanghebbende bedrijven en instellingen zullen tijdig worden geïnformeerd omtrent de precieze betekenis van de bekwaamheidseis van artikel 45 en de wijze waarop zij een aanvraag voor een opgravingsvergunning kunnen indienen. Het zal daarbij eveneens om enkele tientallen aanvragen gaan. De ambtelijke capaciteit zal daarop worden ingesteld.

De leden van de D66 en OSF-fracties informeren nog naar de invoering van de bestuurlijke boete. Er zijn in de visie van het kabinet diverse mogelijkheden om op te treden tegen een organisatie die een verkeerde of onzorgvuldige opgraving heeft gedaan. Eén en ander is hiervoor – in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fracties van D66 en OSF – aan de orde gekomen. Over de bestuurlijke boete zal in een afzonderlijke brief aan de Kamer worden teruggekomen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat bij nagenoeg elk bodemverstorend project ook buiten het feitelijke terrein bodemverstoringen optreden, bijvoorbeeld door tijdelijke grondwaterpeilwisselingen. Zij vragen wie verantwoordelijk is voor dit proces van tijdelijke erosie. Terecht stellen deze leden dat behoud van het bodemarchief met veel onzekerheden is omgeven. Om meer zekerheid te verkrijgen introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid verstoorders te verplichten tot vooronderzoek. Daarnaast zal archeologisch vooronderzoek verricht moeten worden in het kader van ruimtelijke planvorming. Verstoring van het bodemarchief als gevolg van natuurlijke processen is echter nauwelijks te voorkomen. Wel mag van waterschappen worden verwacht dat zij zich rekenschap geven van het bodemarchief wanneer zij om redenen van een goede waterhuishouding veranderingen aanbrengen in het grondwaterpeil. Van gemeenten mag worden verwacht dat zij beleid formuleren met betrekking tot het beheer van archeologisch waardevolle terreinen. Er is dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het ondervangen van de geschetste problematiek.

De fracties van D66 en OSF vragen om een overzicht van de verschillende provinciale aanpakken op het terrein van archeologiebeleid. Zij willen weten in hoeverre provincies al klaar zijn voor de invoering van de wetswijzigingen.

Er is inderdaad sprake van een verschil in aanpak. Provincies hebben in de uitvoering van het archeologiebeleid een eigen bevoegdheid die complementair is aan die van de andere overheden.

Provincies geven hun archeologiebeleid vorm via het instrument van de ruimtelijke ordening, de m.e.r. of de ontgrondingenvergunning. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat op het gebied van de ruimtelijke ordening de provincies hun archeologiebeleid op orde hebben. In de milieueffectrapportages waarbij de provincie de rol van bevoegd gezag heeft, is het cultuurhistorische aspect veelal van ondergeschikt belang, omdat het vaak m.e.r. procedures betreft voor vergunningen voor inrichtingen. Bij het verlenen van vergunningen voor ontgrondingen wordt aan het archeologieaspect niet altijd voldoende aandacht besteed, maar de verwachting is dat dat als gevolg van de Wamz in positieve zin zal veranderen. Met de bestuurslastenvergoeding krijgen de provincies de noodzakelijke financiële ruimte om de implementatie van het wetsvoorstel vorm te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of deze wet ook gaat gelden op de Nederlandse Antillen.

De Nederlandse Antillen hebben hun eigen wetgeving. 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.

Tot slot vraagt de VVD-fractie of het noodzakelijk is bij de behandeling van dit wetsvoorstel steeds door elkaar het Verdrag van Valletta, het Verdrag van Malta en ook nog «Malta» te gebruiken. Voor buitenstaanders zou dit verwarrend zijn.

De officiële benaming van het verdrag is «Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien)». Zoals gebruikelijk met dit soort internationale verdragen wordt in het spraakgebruik vaak onder verwijzing naar de locatie waar het verdrag is gesloten aan het verdrag gerefereerd. In dit geval is de gewoonte ontstaan om naar land (Malta) of de hoofdstad van dat land (Valletta) te verwijzen. Hopelijk lost deze dubbele aanduiding vanzelf op nadat het wetsvoorstel op de archeologische monumentenzorg in werking is getreden en het niet meer nodig is om te verwijzen naar het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien).

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