

Synopsis algemene “autonome” ontwikkelingen

De archeologische sector krijgt te maken met een aantal algemene veranderingen die in de wetgeving en rolverdeling tussen overheden op dit moment worden voorbereid. Het advies van het CCvD zal rekening moeten houden met deze “autonome ontwikkelingen”. Deze zijn immers kaderstellend voor de regulering van de archeologische belangen. De algemene lijnen van het rijksbeleid zijn:

- Krachtiger en eenvoudiger regelgeving,
- Decentralisatiebeleid; bevorderen kwaliteit van de taakuitvoering bij de overheid,
- Vermindering toezicht op decentrale overheden,
- Bevorderen zelfregulering en
- E-overheid en (her)gebruik van gegevens.

Wetgeving

Door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, OCW en andere ministeries wordt op dit moment gewerkt aan een Omgevingswet. Archeologie maakt hier onderdeel van uit. De ambities van de nieuwe Omgevingswet zijn:

- Minder regels;
- Gestroomlijnde plannen en procedures;
- Meer ruimte voor particulier initiatief en lokaal maatwerk;
- Minder onderzoekslasten;
- Snellere en betere besluitvorming en meer omgevingskwaliteit;
- Private borging van toezicht en de ontwikkeling van kwaliteitssystemen/ zelfregulering

Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De wetgeving is te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Dit zorgt voor lange doorlooptijden, hoge onderzoekskosten en het remt innovatie.

Vijftien bestaande wetten (bijvoorbeeld de Ontgrondingenwet, Waterwet, de Crisis- en herstelwet, de Wet ruimtelijke ordening) worden geheel geïntegreerd in de Omgevingswet. Van ongeveer 25 andere wetten, waaronder de Monumentenwet en de Wet Milieubeheer gaan onderdelen over naar de Omgevingswet. Het deel van de Monumentenwet dat naar verwachting niet opgaat in de Omgevingswet is de opgravingsvergunning en het aanwijzen van Rijksmonumenten. Het voortbestaan van een vergunningenstelsel voor opgravingsbedrijven is *in de beleidsreactie van de staatssecretaris d.d. 7 februari 2012 afhankelijk gesteld van de mogelijkheden om tot een sluitend kwaliteitssysteem te komen. Het ministerie van OCW heeft op 29 januari 2013 nogmaals aangegeven dat het voornemen is het instrument van opgravingsvergunning te laten vervallen. Indien het bestaande vergunningstelsel zou blijven voortbestaan verandert de opzet sowieso waaronder de introductie van een systeem van leges.*

Bij het wegvallen van het vergunningstelsel voor de opgravingsbedrijven op grond van de Monumentenwet zal de (nieuwe) omgevingswet en de daarin opgenomen rolverdeling voor de archeologie relevant zijn. Dat betekent dat degene die bouwt, ontgrondt, een pijpleiding legt, e.d. verantwoordelijk is voor de eisen die de omgevingswet oplegt (via vergunnings- en/of algemene regels). Het bevoegd gezag is veelal de gemeente en in een beperkt aantal gevallen de provincie of Minister. Dat bestuursorgaan is bevoegd tot het nemen van een besluit over de omgevingsvergunning, het (publieke) toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving. Degene die de activiteit verricht is verantwoordelijk voor de naleving en betaalt - als uitgangspunt - de daarbij behorende kosten. Hij is dus ook publiekrechtelijk verantwoordelijk voor de uitvoering die onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt. Als een aannemer of uitvoerend bedrijf de regels van de Omgevingswet niet naleeft is “degene die de activiteit verricht” daarvoor verantwoordelijk. Het bevoegd gezag kan de publiekrechtelijke handavingsprocedure tegen hem in gang zetten. Degene die de activiteit verricht (de opdrachtgever) heeft de mogelijkheid via de privaatrechtelijke weg de aannemer c.q. uitvoerder aansprakelijk te stellen. De kwaliteit van uitvoerende organisaties, producten of personen kunnen worden geborgd met al dan niet verplichte kwaliteitstoetsing (certificering).

Decentralisatie en bevordering kwaliteit overheid

De organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regelgeving op het gebied van milieu, bouwen en ruimte kent structurele problemen. Het decentralisatiebeleid van het Rijk is daarom de afgelopen jaren onder meer aangevuld met het streven om te komen tot regionale uitvoeringsdiensten (Omgevingsdiensten). Deze diensten moeten de kwaliteit van de taakuitvoering borgen, terwijl de verdeling van de bevoegdheden over gemeenten en provincies grotendeels ongewijzigd blijft. *In een aantal gevallen zijn ook gemeentelijke archeologische taken in deze Omgevingsdiensten betrokken.* Tevens zijn in het kader van het Project Uitvoering met Ambitie (PUMA) kwaliteitscriteria geformuleerd waarom de overheidsorganisatie (schaalgrootte en vervanging bij afwezigheid) en de medewerkers (opleiding) moeten voldoen. Ook voor archeologie zijn dergelijke criteria geformuleerd. Het betreft de volgende activiteiten:

- Adviseren t.a.v. archeologische aspecten in het kader van omgevingsvergunningen.
- Toetsen van de aanvraag aan de Monumentenwet 1988.
- Toetsen van de aanvraag aan een eventuele erfgoedverordening.
- Beoordelen van archeologische rapporten.

In de kwaliteitscriteria wordt gesteld dat er minimaal 2 archeologiemedewerkers beschikbaar moeten zijn (vast of inhuur) en dat zij minimaal een relevante HBO-opleiding met 2 jaar werkervaring moeten hebben.

De minimum kwaliteitscriteria en de regionale omgevingsdiensten zijn belangrijke instrumenten voor verbetering van de archeologische kwaliteit van het bevoegd gezag op locatie. De regionalisering geeft een kans op verhoogde specialisatie, met name ten opzichte van de huidige situatie waarbij gemeenten die nu geen archeoloog in dienst hebben. Anderzijds zal de kennis van de archeologie bij de overheid gemiddeld vermoedelijk minder vaak op masterniveau liggen.

In lijn met de verdere ontwikkeling van de kwaliteit op decentraal niveau is in het regeerakkoord aangegeven dat decentralisaties in principe gericht zullen worden op 100.000plus gemeenten. Het tempo van de uitvoering van dit voornemen is op dit moment niet bekend.

Vermindering toezicht op decentrale overheden

De Wet revitalisering generiek toezicht is op 1 oktober 2012 in werking getreden. Daarmee wordt het interbestuurlijk (verticale) toezicht op decentrale overheden sterk verminderd. Er wordt van uitgegaan dat de desbetreffende volksvertegenwoordiging (veelal de gemeenteraad) de wettelijke medebewindstaken van haar eigen bestuur zoveel als mogelijk zelf controleert. De taak van rijksinspecties, waaronder de Erfgoedinspectie, vanuit hun rol van toezichthouder op gemeenten en provincies, wordt daarmee teruggebracht.

Bevorderen zelfregulering

Het Rijk wil zelfregulering bevorderen. Dit als middel om de regeldruk in de vorm van regelgeving te verminderen en het draagvlak voor 'eigen' regels (private normstelling) te bevorderen zodat de naleving van die regels toeneemt. Onderdeel van dit beleid is het streven om het aantal vergunningen te verminderen. Voor archeologie betekent dit dat het Rijk het voornemen heeft uitgesproken om de opgravingsvergunningen te vervangen door een ander instrument, mits de sector zelf tot een sluitend kwaliteitssysteem kan komen.

Verwijzend naar de sectoren bouw, arbeidsveiligheid en milieu heeft de Minister aangegeven dat aan wat de archeologiesector als systeem initieert en realiseert een verplichtend karakter wordt gegeven.

Gebruik van gegevens

Het idee van basisregistratie is dat de diverse overheden niet ieder voor zich hun databases moeten opbouwen en actueel houden, maar dat de gehele overheid werkt met één centrale database. Dat beperkt de kosten (hergebruik van reeds eerder verzamelde gegevens) en de kwaliteit van de database zal door het gezamenlijk gebruik toenemen. Er zijn 16 basisregistraties in ontwikkeling.

Voor archeologie is van belang de basisregistratie ondergrond. De komende Wet Basisregistratie ondergrond (BRO) regelt de instelling van de basisregistratie ondergrond. De BRO zal informatie bevatten over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, over infrastructuur die zich in de ondergrond bevindt en over gebruiksrechten in relatie tot de ondergrond. Ook archeologie maakt deel van de BRO (fase 1, beoogde inwerkingtreding 2015); DINO zal worden uitgebouwd tot centrale database waarin (mogelijk een deel van de) archeologische kenmerken zoals die tijdens boringen worden verzameld, zullen worden opgeslagen. Er komt een koppeling tussen DINO en Archis. De gemeenten zullen worden belast met de uitvoering van deze taak. Er komt

een verplicht gebruik van de database met BRO-plichtige gegevens. Tevens is het verplicht om geconstateerde afwijkingen van de inhoud van de centrale database te melden en actief te corrigeren.

SIKB / 31 januari 2013