

27 577

**Interimbeleid archeologie en voornemen tot
deelname aan het tot vennootschap om te
vormen Archeologisch Dienstencentrum (ADC)**

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Zoetermeer, 5 januari 2001

0. Inleiding

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 5 januari 2001.
De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 14 februari 2001.
Het oordeel dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft kan door een van beide Kamers worden uitgesproken uiterlijk op 29 januari 2001 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.
Bij deze termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

In deze brief informeer ik u over mijn besluit onder voorwaarden steun te verlenen aan het Archeologisch Dienstencentrum (ADC), een bedrijf voor archeologische opgravingen. Deze steunverlening vormt een uitvloeisel van het besluit uit 1998 van mijn ambtsvoorganger de steunstichting van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), de Joan Willemsstichting (JWS), te verzelfstandigen.

In samenhang met mijn besluit stel ik u in kennis van mijn voornemen een interimbeleid in te voeren. Het interimbeleid betreft maatregelen om de opgravingsmarkt zo open te maken als mogelijk is binnen de grenzen van de Monumentenwet 1988. Het dient over te gaan in een structureel beleid op het moment waarop het door mij in te dienen voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 van kracht wordt. Dat voorstel tot implementatie van het Verdrag van Valletta behelst onder andere de liberalisering van de opgravingsmarkt.

1. Voorgeschiedenis

Op 28 april 1998 deelde mijn ambtsvoorganger u schriftelijk mee de opgravingsactiviteiten te verzelfstandigen die de ROB met extern personeel uitvoerde. Hij schreef u dat de steunstichting van de ROB, de Joan Willemsstichting die tot dan feitelijk functioneerde als een uitzendbureau voor opgravingspersoneel, zou worden omgevormd in een zelfstandig opererende stichting. Een stichting die onder eigen management opgravingswerk ging verrichten en daarvoor zelfstandig het bedrijfseconomische risico ging dragen.

Daarbij vermeldde hij dat de ROB er ook belang bij heeft dat deze operatie goed zou verlopen. «Niet alleen vanuit de zorg voor het archeologisch

erfgoed heeft de ROB er belang bij dat de JWS zorgvuldig te werk gaat. Maar ook omdat de JWS de verplichtingen moet nakomen die de ROB is aangegaan tegenover diensten als de Rijkswaterstaat, NS Railinfrabeheer en andere. Bovendien heeft de ROB tenminste een morele verplichting ten opzichte van JWS-medewerkers die al langere tijd hun diensten hebben aangeboden aan de ROB.»

Mijn ambtsvoorganger vervolgde: «Gezien deze overwegingen en het feit dat er geen geldgever bereid zal zijn onvoorwaardelijk te investeren in een stichting die volledig afhankelijk is van overheidsbeslissingen, heb ik mij bereid verklaard garantie te verlenen voor een lening van de JWS op de kapitaalmarkt, die dient om deze nieuwe start van de JWS te bekostigen.»

Een en ander werd als volgt gerealiseerd. De statuten van de JWS werden gewijzigd en een nieuw, onafhankelijk bestuur werd benoemd. Zo ontstond het Archeologisch Dienstencentrum JWS (ADC). Met rijks-garantie sloot het ADC vervolgens een lening af bij de Nederlandse Waterschapsbank NV ten bedrage van f 5 miljoen en met een looptijd van 5 jaar. Dat gebeurde in 1998. In 1999 loste het ADC de eerste f 1 miljoen af, waarna de geleende som f 4 miljoen bedroeg.

Sinds zijn oprichting verricht het ADC een groot deel van de opgravingen in Nederland. Niet alleen aan grootschalige opgravingen, zoals die onder andere plaatsvonden in de Betuweroute, heeft het ADC een flinke bijdrage geleverd. Ook verricht het in toenemende mate activiteiten in opdracht van gemeenten.

2. Problematiek

Eind 1999 bereikten het ministerie van OCenW voor het eerst signalen dat het niet goed zou gaan met het ADC. Op 10 mei 2000 deelde het bestuur van het ADC mij schriftelijk mee dat het ADC in financiële problemen verkeert. Het bestuur verzocht mij aanvullende steun te verlenen. Vervolgens heb ik mij langs diverse lijnen laten informeren over de aard en omvang van de gerezen problematiek en de gevolgen ervan. Tenslotte heb ik met instemming van het bestuur van het ADC een externe adviseur opdracht verleend de bij het ADC gerezen problematiek te analyseren en een oplossing daarvoor te onderzoeken. Dat resulteerde in het rapport *Quick Scan ADC*, dat u hierbij aantreft.¹

In de *Quick Scan ADC* concludeert de externe adviseur dat het ADC halfslachtig is verzelfstandigd en dat de gerezen problemen grotendeels daarvan het gevolg zijn. Hij constateert dat er in grote lijnen vier oorzaken zijn die een gezonde bedrijfsvoering belemmeren. Ten eerste is de financiering van het ADC beperkt gebleven tot de bovengenoemde, door het rijk gegarandeerde lening en ontbreekt een eigen vermogen. In de tweede plaats maakt de kostenstructuur van het ADC het onmogelijk winstgevend opgravingen te kunnen verrichten en heeft het ADC te laat ingegrepen in deze kostenstructuur. Het gaat er daarbij om de omvang en samenstelling van het personeelsbestand af te stemmen op de ontwikkeling van de vraag. Als derde is een effectieve marktwerking tot op heden uitgebleven als gevolg van vertraging van de wijziging van de Monumentenwet 1988. In dit verband werkt tenslotte de raamovereenkomst tussen het ADC en de ROB in het nadeel van het ADC.

De relatie tussen de ROB en het ADC is bij de verzelfstandiging vormgegeven in een raamovereenkomst. In deze overeenkomst is het samenspel tussen ADC en ROB geregeld met het doel te waarborgen dat de ROB het inhoudelijk handelen van het ADC met betrekking tot opgravingen zou kunnen blijven beheersen. Dit gebeurde vanuit de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

juridische opvatting dat de ROB in verband met artikel 39 van de Monumentenwet 1988 onverkort verantwoordelijkheid moest blijven dragen voor de opgravingsactiviteiten van het ADC. In artikel 39 is namelijk geregeld dat uitsluitend rijksdiensten, instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en gemeenten in aanmerking kunnen komen voor een opgravingsvergunning. Gebleken is dat de gekozen constructie in de praktijk een verantwoorde bedrijfsvoering in de weg staat. Gezien de ontwikkelingen van de uitvoeringspraktijk, kan en moet artikel 39 naar mijn overtuiging minder letterlijk worden uitgelegd. Essentieel is daarbij dat de vergunninghouder verantwoordelijkheid draagt voor de inhoudelijke kwaliteit van een opgraving. Gelet op de gegroeide praktijk waarin ook andere bedrijven werken onder verantwoordelijkheid van vergunninghouders, ben ik van mening dat de inhoudelijke kwaliteit ook op een andere, meer afstandelijke manier kan worden gewaarborgd.

De externe adviseur heeft voorts aanbevolen de rechtsvorm van het ADC in lijn te brengen met het bedrijfsmatige karakter van de activiteiten van de organisatie. Om die reden wordt geadviseerd de huidige stichting Archeologisch Dienstencentrum JWS om te zetten in een naamloze vennootschap.

3. Besluit m.b.t. het ADC

Ik heb aanvullende steunverlening aan het ADC uitvoerig overwogen.

Eerst heb ik mij afgevraagd of deze opgravingsactiviteiten niet beter door een rijksdienst kunnen worden uitgevoerd dan door een privaat bedrijf. Ik ben tot de conclusie gekomen dat zulks tot nieuwe problemen zou leiden. Een terugkeer in de richting van het rijk zou tegengesteld zijn aan de beleidsrichting waartoe is besloten met de goedkeuring van het Verdrag van Valletta. Daardoor zou bij overheden en terreinbeheerders de bereidheid kunnen stagneren of zelfs verminderen om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het archeologisch erfgoed. Daarnaast zouden initiatieven van bedrijven en universiteiten die ondernomen worden in het zicht van de invoering van het verdrag, en die ik toejuich, in de kiem gesmoord kunnen worden. Ik ben niet bereid het gegroeide draagvlak en de bereidheid tot initiatief in de waagschaal te stellen door de opgravingsactiviteiten van het ADC onder te brengen bij de rijksoverheid.

Voorts heb ik overwogen dat het niet verlenen van aanvullende steun zal leiden tot een faillissement met ingrijpende gevolgen. In de *Quick Scan ADC* wordt de totale schade bij faillissement op ongeveer f 20 miljoen geraamd. Een substantieel deel hiervan zou ten laste komen van het ministerie van OCenW. Voor rekening van het ministerie van OCenW zouden tenminste komen de rijksgarantie voor aflossing en rente van de bovengenoemde lening (circa f 4,4 miljoen), een vordering van de ROB op het ADC (circa f 0,9 miljoen) alsmede het recht op de opbrengst bij verkoop van een bedrijfspand. Bovendien zouden opgravingen in opdracht van publieke en private partijen onafgemaakt of onuitgewerkt blijven. Het laatste zou onder andere gelden voor opgravingen die in de Betuweroute zijn uitgevoerd.

Overwegende dat de door mijn ambtsvoorganger gekozen constructie een grote rijksbetrokkenheid inhoudt bij het functioneren van het ADC en dat het weigeren van aanvullende steun tot aanzienlijke maatschappelijke en inhoudelijke schade zou leiden en het draagvlak voor de archeologie ernstig zou aantasten, ben ik bereid onder strikte condities mee te werken aan een oplossing. Het spreekt vanzelf dat de vier eerdergenoemde oorzaken die een gezonde bedrijfsvoering in de weg staan, te weten het ontbreken van eigen vermogen, een niet-passende kostenstructuur, het

uitblijven van effectieve marktwerking en een averechts werkende raamovereenkomst met de ROB zullen moeten worden weggenomen. Ook zal het advies met betrekking tot de rechtsvorm van het ADC moeten worden gerealiseerd.

Interimbeleid

Ik stel mij op het standpunt dat steunverlening aan het ADC moet samengaan met maatregelen om de opgravingsmarkt zo open te maken als mogelijk is binnen de grenzen van de Monumentenwet 1988. Voorstellen voor een desbetreffend interimbeleid heb ik besproken met de VNG, het IPO, de universiteiten en de archeologiesector. De desbetreffende notitie heb ik bijgevoegd. Deze is separaat voorgelegd aan de Raad voor Cultuur. Het is mijn voornemen dit interimbeleid zo spoedig mogelijk in 2001 in te voeren.

Dit beleid houdt onder andere in dat het aantal gemeentelijke opgravingsvergunningen kan worden uitgebreid. Voorts kan het ADC ook onder de inhoudelijke verantwoordelijkheid van andere houders van een opgravingsvergunning opgravingen gaan uitvoeren en kunnen omgekeerd naast het ADC ook andere bedrijven gaan opereren onder inhoudelijke verantwoordelijkheid van de ROB.

Ik zal de gevolgen van deze voornemens voor de positie en de taken van de ROB parallel aan de invoering van het interimbeleid en de herstructurering van het ADC in kaart brengen en doorvoeren. Om de activiteiten van de ROB in relatie tot het ADC en andere bedrijven af te stemmen, zal ik de operationele taken van de ROB op korte termijn toetsen aan het rijksbeleid inzake markt en overheid. Daarbij zal ik als uitgangspunt hanteren dat vergunningverlening en toezicht niet vermengd worden met marktactiviteiten. De daaruit voortvloeiende conclusies zal ik ter toetsing voorleggen aan onder andere de minister van Economische Zaken.

Tenslotte zal ik in overleg treden met de houders van een opgravingsvergunning om tot een pakket gedragsregels te komen in overeenstemming met het rijksbeleid inzake markt en overheid, om te zorgen dat oneerlijke concurrentie zoveel mogelijk wordt tegengegaan. Dit is onder andere te bereiken door middel van afspraken over volledige toerekening van kosten van werknemers en productiemiddelen aan opgravingsactiviteiten.

Het interimbeleid dient over te gaan in een structureel beleid op het moment waarop het door mij in te dienen voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 van kracht wordt. Dat voorstel behelst onder andere de liberalisering van de opgravingsmarkt. Naar verwachting kan dat in 2002 gebeuren. Ik verwijs u korthedshalve naar mijn voorstellen met betrekking tot de invoering van het Verdrag van Valletta, die ik u op 17 april 2000 schriftelijk meedeelde.

In 2001 zal ik de uitwerking van het interimbeleid op de voet volgen. Ik zal er op toezien dat vergunninghouders maximale ruimte bieden aan bedrijven en eventuele belemmeringen wegnemen voor zover dat mogelijk is binnen de grenzen van de Monumentenwet 1988. Ik verwacht daarbij dat mijn voorbereiding van de invoering van het Verdrag van Valletta al in 2001 vruchten zal afwerpen die het vergunninghouders mogelijk maken meer ruimte te bieden aan bedrijven. Ik denk daarbij aan het kwaliteitssorgstelsel dat steeds meer verankerd wordt in de archeologiesector en aan het toezicht dat door mij wordt voorbereid.

4. Maatregelen met betrekking tot het ADC

Inmiddels is het ADC niet in staat gebleken de tweede, jaarlijkse termijn van de lening af te lossen. Op verzoek van de Nederlandse Waterschapsbank heb ik onlangs als borg de aflossing ad f 1 miljoen en rente ad f 177 600,- betaald aan deze bank. Gezien de financiële positie van het ADC, zal ik naar verwachting genoodzaakt zijn als borg ook de resterende schuld van f 3 miljoen en rente te bekostigen. Hierdoor ontstaat weliswaar een vordering van de Staat op het ADC van circa f 4,4 miljoen, maar de inbaarheid daarvan is in de huidige situatie nihil.

Voor wat betreft de steunverlening aan het ADC baseer ik mij op de *Quick Scan ADC*. Ik ben bereid mee te werken aan de daarin vermelde aanbevelingen met betrekking tot het ADC die perspectief geven op een gezonde bedrijfsvoering. Aan mijn medewerking verbind ik de voorwaarden dat de reeds ingezette herstructurering wordt uitgevoerd en dat daar bovenop een diepergaande herstructurering wordt gerealiseerd volgens het sociale plan dat vermeld is in de *Quick Scan ADC*. Deze herstructurering is uit te voeren onder het bestuur van de externe adviseur, die daarin wordt bijgestaan door de interim-manager van het ADC. Als voorwaarde stel ik verder dat er een businessplan komt waarin de consequenties van het nieuwe interimbeleid alsmede van de voornoemde herstructureringen ook in financiële zin zichtbaar worden gemaakt en waaruit zal moeten blijken dat een levensvatbare en structureel rendabele bedrijfsvoering mogelijk is.

Daarnaast ben ik onder dezelfde voorwaarden bereid in te stemmen met omzetting van de stichting in een vennootschap. Conform artikel 29 lid 3 van de Comptabiliteitswet stel ik u hierbij, mede namens de minister van Financiën op de hoogte van het voornemen tot deelname in deze vennootschap, waarvan de Staat 100% van de aandelen zal verkrijgen.

Ik ben bereid onder genoemde voorwaarden en in het vooruitzicht van een levensvatbare onderneming een kapitaalstorting ten bedrage van maximaal f 4,1 miljoen te doen en de vordering van f 4,4 miljoen geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden. In totaal gaat het dus maximaal om een bedrag van f 8,5 miljoen. De kapitaalstorting zal mede gerealiseerd kunnen worden door omzetting van het recht op de opbrengst van het eerdergenoemde bedrijfspand in een kapitaaldeelname. De kapitaalstorting zal worden bestemd voor uitvoering van het sociale plan en de herstructurering (f 2,7 miljoen) en voor versterking van het eigen vermogen van het ADC (f 1,4 miljoen). In het kader van deze financiële herstructurering zal ook worden gezien welke kapitaalstructuur passend is voor de onderneming.

Door deze herstructurering van het ADC in combinatie met de bovengenoemde maatregelen in het kader van het interimbeleid, kan langs de lijnen van het plan van de externe adviseur een levensvatbare onderneming ontstaan waarvan het eigendom (vooralsnog) in het bezit zal zijn van de rijksoverheid. Werknemersparticipatie, die overigens niet concreet aan de orde is, wil ik niet uitsluiten.

Hierboven liet ik u weten niet bereid te zijn de opgravingsactiviteiten van het ADC onder te brengen bij de rijksoverheid. Evenmin wil ik een staatsbedrijf vormen om die taken uit te voeren. De deelneming in het ADC door de Staat is bepaald door de situatie. Permanente deelneming heeft uit beleidsmatig oogpunt geen functie; de deelneming heeft derhalve een tijdelijk karakter. Ik ben voornemens het aandelenbelang in de vennootschap af te stoten zodra dit goed uitvoerbaar is.

Gedurende de periode van de voorhangprocedure zal ik eventueel noodgedwongen beperkte liquiditeitssteun verlenen aan het ADC, als voorschot op de te verwachten kapitaalstorting.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

VOORSTELLEN INZAKE EEN INTERIMBELEID ARCHEOLOGIE

Waarom interimbeleid?

De huidige praktijk van het archeologisch bodemonderzoek raakt in toenemende mate verwijderd van de uitgangspunten, waarop de Monumentenwet 1988 (Mw 1988) destijds werd gebaseerd. De belangrijkste daarvan is ongetwijfeld deze, dat opgravingen als vorm van archeologisch onderzoek alleen mogen worden verricht door instanties, aan wie daartoe een vergunning is verleend. Voor die verwijdering een aantal oorzaken te noemen. Zo is het aantal bodemingrepen, als gevolg van de toename in het aantal infrastructurele werken, een veelvoud van dat van enkele decennia geleden. Daarnaast is de aandacht voor de waarde van het bodemarchief toegenomen. In 1992 is, in het verlengde van beide ontwikkelingen, op Malta het Europees verdrag gesloten dat er toe moet leiden dat archeologische waarden beter zullen worden beschermd. Bij ruimtelijke planning moet meer en beter rekening worden gehouden met wat we weten of verwachten van wat zich in de bodem bevindt. En als er op dergelijke plaatsen toch activiteiten worden ontwikkeld, is de initiatiefnemer, de «verstoorder», aansprakelijk voor de daaruit voortvloeiende kosten.

De opgravingsactiviteiten zijn in de jaren negentig sterk toegenomen. Bij grote projecten op rijksniveau wordt in de regel al «Maltaconform» gewerkt. Ook in andere gevallen zijn bodemverstoorders er aan gewoon geraakt, te betalen voor de kosten van door hen veroorzaakte opgravingen. Ook zijn steeds meer gemeenten actief geworden op dit terrein. Er is een archeologisch bedrijfsleven ontstaan, terwijl ook de universitaire faculteiten hun opgravingswerk in een onderneming onderbrengen. Provincies brengen, samen met de ROB, de archeologisch waardevolle gebieden steeds beter in kaart.

Voor het opgraven als vorm van archeologisch onderzoek is wettelijk een vergunning vereist. Een dergelijke vergunning kan (op grond van de Monumentenwet 1988) alleen maar worden verleend aan een rijksdienst, een universiteit of aan een gemeente. Op dit moment hebben een 30-tal gemeenten een dergelijke vergunning, als regel beperkt tot het gemeentelijk grondgebied. Dit alles betekent echter niet, dat die vergunninghouders zelf (alle) opgravingen verrichten. Niet zelden wordt daar een in de archeologie gespecialiseerd bedrijf bij betrokken. In een aantal

een universiteit. Enst,

universiteit. Enst, betekent 8 (toch)-278 (78 (enst,) van)-278 (278 egdh TJ78 (nininveen)-278 (universiteit) vingen. Ook gemeentelijke (een) gemeenten d'organisatie die 78 (eok)-278 (is)-278 (wueig 27 JT* (eenani (toch)-27 (in)-278 ((regeelden)-2 (enst,) van k

bedrijven, vaak met hooggekwalificeerde medewerkers, vragen mogelijkheden voor continuïteit in hun bedrijfsvoering.

Indien onder deze omstandigheden opnieuw vooral improviserend zou worden omgegaan, valt niet uit te sluiten dat de kwaliteit van het archeologisch werk in brede zin daaronder zal lijden. Daarmee zou een situatie kunnen ontstaan, die na invoering van nieuwe wet- en regelgeving niet meer is te redresseren. Bovendien zal voortdurende onzekerheid een eind maken aan de bereidheid verder te investeren en tot stagnatie leiden. Het is daarom nodig op korte termijn een interimbeleid te ontwikkelen en te communiceren. Deze notitie bevat voorstellen daarvoor.

De voorstellen in deze notitie zijn er voor het merendeel op gericht de gegroeide praktijk opnieuw in te kaderen binnen de mogelijkheden van de Mw 1988. Daarenboven wordt voorgesteld aan gemeenten behalve de bestaande opgravingsvergunningen van onbepaalde duur onder voorwaarden opgravingsvergunningen te gaan verlenen voor bepaalde tijd en/of voor bepaalde opgravingen. Met het doel meer gemeenten in staat te stellen verantwoordelijkheid te nemen voor de archeologische monumentenzorg. Tenslotte worden enkele voorstellen gedaan over de positie van uitvoerende bedrijven en over de relatie van deze bedrijven met vergunninghouders en veroorzakers.

Welke onderwerpen moet het interimbeleid omvatten?

Het gaat om de toepassing van de artikelen 39 en 40 van de Mw 1988. Toepassing in een setting waarin naast vergunninghouders nadrukkelijk twee andere actieve partijen zijn te onderscheiden: **opdrachtgevers** (bodemverstoorders die een door hen veroorzaakte opgraving financieel en qua tijd mogelijk maken) en **uitvoerders** (organisaties, individuele archeologen of amateurs die zelf geen vergunning hebben, maar wel opgravingen verrichten).

Aan welke eisen moet het interimbeleid voldoen?

1. Het interimbeleid moet **in overeenstemming** zijn met de Mw 1988.

Nu de omstandigheden anders zijn geworden is hernieuwde aandacht gewenst voor de principiële stellingname die ten grondslag ligt aan artikel 39 van de Mw 1988. Dit artikel bedoelde te voorkomen dat wetenschappelijk niet-gekwalificeerden het bodemarchief doelbewust raadplegen (MvAll). Een vergunning kan dientengevolge alleen worden verleend als het wetenschappelijk karakter van de te plegen opgravingen verzekerd is. Overigens kunnen particulieren in alle stadia van onderzoek een rol spelen in het geval een vergunninghoudend instituut de verantwoordelijkheid voor hun activiteiten draagt (MvAll). Opgemerkt zij, dat tijdens de behandeling van het voorstel voor de Mw 1988 door de Tweede Kamer de mogelijkheid werd opengehouden dat niet-vergunninghouders onder verantwoordelijkheid van een vergunninghouder opgravingsactiviteiten verrichten.

2. Het interimbeleid moet **geen fundamentele breuk** inhouden met de bestaande situatie.

Het gaat immers om tijdelijk beleid voor de interimperiode totdat Malta is ingevoerd. Er is bovendien grote behoefte snel duidelijkheid te verkrijgen. Het is daarom af te raden voor de duur van de tussentijd te gaan tornen aan verleende vergunningen. Bovendien moet uitgegaan worden van het feit dat er diverse universitaire

en niet-universitaire uitvoerende bedrijven zijn ontstaan. En van de realiteit dat veroorzakers zich in toenemende mate opstellen als opdrachtgevers. Binnen grenzen geldt ook hier de economische wetmatigheid: wie betaalt, bepaalt.

Wel is het onontkoombaar allerlei in de tijd gegroeide improvisaties en gedoogsituaties opnieuw te bezien.

3. Het interimbeleid moet waar mogelijk **anticiperen op** de invoering van **Malta**.

Waar mogelijk moet het interimbeleid een kant opgaan die in de lijn is met Malta. In ieder geval moet voorkomen worden dat het interimbeleid de invoering van Malta bemoeilijkt. Het interimbeleid moet voor zover haalbaar de invoering van Malta bevorderen.

Concreet betekent dat voor het interimbeleid:

- versterken van gemeentelijke betrokkenheid,
- aandacht voor de kwaliteit van de advisering,
- aandacht voor de betrokkenheid van provincies,
- ruimte voor private archeologiebedrijven
- aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering.

Voorgesteld interimbeleid

1. Ongewijzigde voortzetting van de verlening van opgravingsvergunningen aan gemeenten die aan de bestaande voorwaarden voldoen.
2. De mogelijkheid te openen een opgravingsvergunning te verlenen aan een gemeente die kan aantonen door middel van structurele samenwerking met een buur- of regiogemeente, die een opgravingsvergunning heeft zoals hierboven genoemd, te kunnen beschikken over de benodigde kennis, capaciteit en middelen, waaronder het depot van de vergunninghoudende buurof regiogemeente of dat van de provincie. Zulke vergunningen kunnen worden verleend voor de duur van de samenwerking.

Het verdient aanbeveling deze oplossing te kiezen voor regionale samenwerking en niet de vergunning van de ondersteunende gemeente uit te breiden. Op deze wijze wordt de vergunningvragende gemeente in de lijn van Malta zelf verantwoordelijk gemaakt en wordt voorkomen dat gemeenten bevoegdheden krijgen die zich uitstrekken buiten hun grondgebied.

3. Projectvergunningen te gaan verlenen aan gemeenten, dat zijn vergunningen voor de duur van een project om een bepaald opgravingsproject uit te (laten) voeren.

Het verdient aanbeveling deze nieuwe mogelijkheid actief te propagieren bij gemeenten waar de twee voorgaande vormen niet tot de mogelijkheden behoren, omdat op deze wijze in de aanloop naar Malta al gekomen kan worden tot een praktijk die structuur biedt voor incidentele opgravingen van enige omvang. Uiteraard verdienen meer structurele vergunningsvormen («conventionele» vergunningen en vergunningen op grond van structurele samenwerking) waar mogelijk voorkeur boven projectvergunningen.

Tot het verlenen van zo'n vergunning kan worden besloten indien aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste een kwalitatief voldoende advisering op basis waarvan het project is gedefinieerd. In de tweede plaats moeten er waarborgen zijn voor een kwalitatief voldoende

uitvoering. Ten slotte moeten vooronderzoek en uitvoering voldoen aan de concept-normen van de Voorbereidingscommissie. Aan de vergunning worden de twee laatstgenoemde voorwaarden verbonden. Een en ander wordt verder uitgewerkt en voor advisering voorgelegd aan de Raad voor Cultuur.

4. Omdat in het algemeen niet maximaal drie maanden op een projectvergunning kan worden gewacht, dient hiervoor een versnelde procedure te worden ingevoerd. Te denken valt aan een door de Raad voor Cultuur positief te adviseren beleidskader voor projectvergunningen en uitvoering van dat beleid door de ROB, waarna met de Raad afspraken kunnen worden gemaakt voor een zeer snelle advisering per geval. Vergunningverlening zonder voorafgaande advisering per geval door de Raad, zou in strijd zijn met de tekst van de Mw 1988. In samenspraak met de Raad moet gezocht worden naar een oplossing die rehtens is toegestaan, de praktijk dient en geenodeloze bureaucratie met zich meebrengt.

Het is sterk aan te bevelen provincies die over voldoende kennis beschikken in de gelegenheid te stellen het aanvragen van projectvergunningen te helpen begeleiden. Zo kunnen de provinciale rol en functie in de aanloop naar Malta alvast gestalte krijgen.

5. Oude afspraken met gemeenten en provincies «onder de vergunning van de ROB te mogen werken» die ruimte bieden als «vergunninghouder» opgravingen door derden te laten uitvoeren, te beëindigen zodra de mogelijkheid zich voordoet.
6. Het verrichten van een archeologische opgraving door derden, die geen vergunning hebben, toe te staan mits een ter plekke bevoegde vergunninghouder daarvoor de verantwoordelijkheid draagt.

Bij vergunninghouders valt te denken aan de ROB, de universiteiten en aan de desbetreffende gemeente, voor zover die een opgravingsvergunning heeft; bij «derden» aan provinciale archeologen en al of niet aan een universiteit gelieerde bedrijven. Deze derden kunnen desgewenst met de vergunninghouder overeenkomen zich bij de uitvoering te laten bijstaan door amateurs.

Vergunninghouders worden in staat geacht die verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Dat geldt ook voor gemeenten die een vergunning hebben verkregen door samen te werken met een ondersteunende buur- of regiogemeente. Zij maken immers gebruik van de gekwalificeerde diensten van de ondersteunende gemeente. In geval van projectvergunningen kan bij de vergunningverlening gewaarborgd worden dat de uitvoering verantwoord zal plaatsvinden.

Het is aan de desbetreffende vergunninghouder te bepalen op welke wijze hij deze verantwoordelijkheid vorm geeft. Hierboven is al betoogd dat deze verantwoordelijkheid minder zwaar behoef te worden geïnstrumenteerd naarmate de uitvoerder meer bekwaam en in staat is de opgraving zelfstandig uit te voeren.

Er behoeft niet noodzakelijkerwijs een vaste relatie te bestaan tussen een vergunninghouder en een bedrijf dat opgraft onder zijn verantwoordelijkheid. Het is mogelijk dat bedrijven opgravingen verzorgen onder de verantwoordelijkheid van verschillende vergunninghouders. Omgekeerd is het ook mogelijk dat een vergunninghouder de verantwoordelijkheid neemt voor opgravingen die door verschillende bedrijven worden uitgevoerd.

Hierbij wordt opgemerkt dat op grond van lid 6 van artikel 39 een vergunning kan worden ingetrokken wanneer onder verantwoordelijkheid van een vergunninghouder opgravingen worden verricht, die niet voldoen aan het vereiste kwaliteitsniveau. Er is slechts zeer zelden een vergunning ingetrokken, maar op basis van een interimbeleid dat de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder benadrukt, kan toekomstig misbruik (schade als gevolg van het «ongezien» laten opgraven door derden) worden tegen gegaan.

7. Een bemiddelaar aan te stellen die bemiddelt bij twijfel over de afweging van belangen of in geval van geschillen over de prijs-kwaliteitsverhouding. Aangezien het hier gaat om een afweging van archeologisch inhoudelijke en economische belangen ware deze bemiddelaar niet te kiezen op basis van archeologische of economische kennis, maar op grond van ervaring met het afwegen van uiteenlopende belangen. In de bijlage wordt meer uitvoerig toegelicht wat met de bemiddeling wordt beoogd en hoe deze vorm kan krijgen.

Dit voorstel betreft verschillen van inzicht waarbij de afweging van het archeologisch belang en het economisch belang in het geding is. Technische meningsverschillen over de toepassing van de concept-normen van de Voorbereidingscommissie, die ook te verwachten zijn, dienen langs andere weg te worden beslecht.

8. Met alle vergunninghouders af te spreken dat zij verzoeken van de bemiddelaar zwaar zullen laten wegen bij hun handelen.
9. Met alle vergunninghouders af te spreken dat zij de uitvoerders zullen voorschrijven de concept-normen van de Voorbereidingscommissie toe te passen bij de opgravingen die onder hun verantwoordelijkheid plaatsvinden. Dit voorstel betreft ook de opgravingen voor rekening van een veroorzaker die plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van universitaire vergunninghouders.

Met de vergunninghouders zal overleg plaatsvinden over de invoering van het interimbeleid en in het bijzonder over de maatregelen die moeten worden genomen met het oog op de kwaliteit en ter voorkoming van oneerlijke concurrentie en eenzijdige concurrentie op prijs. Daarbij zal besproken worden of de afspraak met betrekking tot het toepassen van de concept-normen zal leiden tot een desbetreffende toevoeging aan de opgravingsvergunning. Het overleg met de vergunninghouders zal herhaald worden als daartoe aanleiding is lopende het interimbeleid.

Met de vertegenwoordigers van de archeologiesector zoals bijeengebracht door de koepelorganisatie SNA, zal regelmatig overleg plaatsvinden over de uitwerking en bijstelling van het interimbeleid. In dit overleg wordt ook gezien hoe de kwaliteit verbeterd kan worden in combinatie met de openstelling van de markt voor archeologiebedrijven. In de eerstvolgende tijd zullen in dat verband ook voorstellen worden geagendeerd met betrekking tot de invoering van een kwaliteitssysteem en het toezicht daarop.

10. Van gemeenten en provincies aandacht te vragen voor het belang van de kwaliteit van het vooronderzoek en voor het bestaan van normen daarvoor (de concept-normen van de Voorbereidingscommissie).

Consequenties van het voorgestelde interimbeleid

NB één of meer van de onderstaande rubrieken kunnen van toepassing zijn

Raad voor Cultuur

Een versnelde procedure voor het adviseren over aanvragen van projectvergunningen. Adviseren over een beleid aangaande projectvergunningen.

ROB

Beëindigen van eerder gemaakte afspraken met gemeenten en provincies. Ontwikkelen van een beleid voor vergunningen aan buur- en regio-gemeenten en voor projectvergunningen. Uitvoeren van dit beleid.

Provincies

Kunnen aanvragen van projectvergunningen door gemeenten helpen begeleiden.

Gemeenten

- gemeenten die wel een opgravingsvergunning hebben n.v.t.
- gemeenten die geen opgravingsvergunning hebben, kunnen:
 - òf een «conventionele» opgravingsvergunning aanvragen;
 - òf een opgravingsvergunning aanvragen op grond van structurele samenwerking met een regiogemeente die wel over alle faciliteiten beschikt en die op grond daarvan een opgravingsvergunning heeft verkregen;
voorbeeld: De gemeente S – die geen opgravingsvergunning heeft – gaat een structurele samenwerking aan met de gemeente D die een «conventionele» vergunning heeft. Door deze samenwerking kan de gemeente S over de benodigde expertise en voorzieningen beschikken. Op grond daarvan vraagt deze gemeente een opgravingsvergunning aan voor de duur van de samenwerking.
 - òf een tijdelijke vergunning aanvragen voor de duur van een project;
voorbeeld: De gemeente N komt tot de ontdekking dat een bouwplan destructieve gevolgen kan hebben voor waardevolle resten uit het verleden. De gemeente heeft gedegen prospectief onderzoek laten verrichten en in samenspraak met de provinciaal archeoloog en/of de ROB een plan laten opstellen voor opgraving. Het plan zal worden uitgevoerd door een bedrijf dat de concept-normen van de Voorbereidingscommissie zal hanteren. De provinciale archeoloog of de archeoloog van een naburige gemeente of een archeoloog van een ander bedrijf zal inhoudelijke ondersteuning geven aan de gemeente N. Op basis van het vooronderzoek en het onderzoeksontwerp vraagt deze gemeente een projectvergunning aan.
 - òf geen vergunning aanvragen.

Veroorzakers

- veroorzakers die wel een opgravingsvergunning hebben, dat zijn sommige gemeenten n.v.t.

- veroorzakers zonder vergunning
In overleg met een ter plekke bevoegde vergunninghouder en een uitvoerder overeenstemming bereiken over een te verrichten opgraving. Kunnen als daar aanleiding toe is de bemiddelaar inschakelen.

Vergunninghouders

Alles doen wat nodig is om de verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor opgravingen die door derden worden uitgevoerd. Toezien dat de concept-normen van de Voorbereidingscommissie waar zinnig zoveel als mogelijk zullen worden toegepast bij de opgravingen die onder hun verantwoordelijkheid plaatsvinden.

Archeologen

- archeologen in dienst van een vergunninghouder
n.v.t.
- provinciale archeologen
Kunnen aanvragen van projectvergunningen door gemeenten helpen begeleiden. Kunnen alleen opgravingen verrichten of derden inschakelen bij een opgraving wanneer een ter plekke bevoegde vergunninghouder de verantwoordelijkheid draagt. Kunnen een adviesrol vervullen voor zowel opdrachtgevers als gemeenten.
- archeologiebedrijven
Kunnen alleen opgravingen verrichten voor zover een ter plekke bevoegde vergunninghouder daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Het is aan de desbetreffende vergunninghouder te bepalen op welke wijze hij deze verantwoordelijkheid vorm geeft. Deze verantwoordelijkheid wordt minder zwaar geïnstrumenteerd naarmate het bedrijf meer bekwaam en in staat is de opgraving zelfstandig uit te voeren. Kunnen als daar aanleiding toe is de bemiddelaar inschakelen.
- vrije beroepsbeoefenaren
amateurs
Kunnen aan opgravingen bijdragen voor zover een ter plekke bevoegde vergunninghouder daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Het is aan de desbetreffende vergunninghouder te bepalen op welke wijze hij deze verantwoordelijkheid vorm geeft. Kunnen zelfstandig opgravingen verrichten voor zover daar niet advies voor is afgegeven dat deze professioneel moeten worden uitgevoerd.

Ten slotte

Eerder is gesignaleerd dat er grote behoefte bestaat aan duidelijkheid en dat er grote belangen gemoeid zijn bij het interimbeleid. Er moet goed worden nagedacht over het verdere verloop van het beleidsproces en over de bekendmaking van het interimbeleid. Want gebleken is dat het bereikte effect sterk afhangt van de kwaliteit van de communicatie met betrokkenen.

Voorgesteld wordt daarbij een stappenmodel te volgen waarin van binnen naar buiten wordt gewerkt langs twee parallelle lijnen: een archeologisch inhoudelijke en een bestuurlijke.

In verband met de noodzaak snel duidelijkheid te geven, dient toegewerkt te worden naar bekendmaking van het interimbeleid per 1 januari 2001.

De bemiddelaar (toelichting bij Voorstellen inzake een Interimbeleid Archeologie)

Doel van bemiddeling

Bemiddeling heeft tot doel in geval van gerezen problemen met hulp van een onpartijdige buitenstaander snel een oplossing te zoeken waarmee alle betrokken partijen verder kunnen. Het betreft problemen waarbij in het algemeen drie soorten partijen te onderscheiden zijn: de houder van een opgravingsvergunning, de opdrachtgever/veroorzaker en de opdrachtnemer/uitvoerder.

Het is daarbij niet de bedoeling dat een bemiddelaar in de praktijk gaat functioneren als een soort bezwaar- of beroepsinstantie. Evenmin is de bemiddelaar een soort lobbyist die het archeologisch belang verdedigt tegen andere belangen.

Voorbeelden van problemen

problemen waarmee de vergunninghouder en opdrachtgever naar de bemiddelaar gaan:

- over een offerte die formeel correct is en die acceptabel is voor de opdrachtgever, maar die in de ogen van de vergunninghouder niet kan worden waargemaakt;
- over een offerte die acceptabel is voor de opdrachtgever, maar waarbij twijfels bestaan over de kostentoerekening;
- over een offerte die acceptabel is voor de vergunninghouder, maar waarbij twijfels bestaan over de afbakening van kosten die ten laste worden gebracht aan de opdrachtgever;
- in geval van kwesties met betrekking tot de kwaliteit van de geleverde prestatie.

problemen waarmee de opdrachtnemer en vergunninghouder naar de bemiddelaar gaan:

- als de opdrachtnemer belemmerd wordt in de uitvoering;
- in geval van kwesties over meerwerk.

problemen waarmee de opdrachtnemer en opdrachtgever naar de bemiddelaar gaan:

- als een gelijkwaardige, goedkopere oplossing mogelijk lijkt;
- als een vergunninghouder de markt van opgravingsbedrijven belemmert;
- als een vergunninghouder onredelijk vertragend werkt en bijvoorbeeld niet of te laat reageert;
- in geval van kwesties over minderwerk.

Wanneer is bemiddeling mogelijk?

Bemiddeling is alleen mogelijk als de partijen bereid zijn een gedeelde oplossing na te streven. Indien één van de partijen dat niet wil, kan geen bemiddeling plaatsvinden. Zodra de bemiddelaar vaststelt dat er geen voorwaarden aanwezig zijn voor bemiddeling, zal hij zijn activiteiten dientengevolge moeten beëindigen.

Positie van de bemiddelaar

De bemiddelaar is een onafhankelijke persoon met bestuurlijk en financieel inzicht, ervaring in het omgaan met conflicten en affiniteit met wetenschap en cultuurhistorie. Hij of zij wordt door de staatssecretaris voor Cultuur benoemd voor de duur van het interimbeleid.

Aanvragen tot bemiddeling

Verzoeken tot bemiddeling kunnen alleen in behandeling worden genomen, indien vooraf te verwachten is dat bemiddeling kans van slagen heeft. Om te voorkomen dat de bemiddelaar als een bezwaar- of beroepsinstantie gaat functioneren, zou verlangd kunnen worden dat verzoeken tot bemiddeling in het algemeen tenminste door of met instemming van twee van de drie genoemde partijen moeten worden ingediend.