

Beleidsregels opgravingsbevoegdheid

22 oktober 2001/
WJZ/2001/42008 (8121)

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,
dr. F. van der Ploeg;
Gelet op artikel 4:81 van de
Algemene wet bestuursrecht en artikel
39 van de Monumentenwet 1988;
De Raad voor Cultuur gehoord,

Besluit:

Algemeen

Artikel 1

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. *archeologische dienst*: een onderdeel van het ambtelijk apparaat van een gemeente dat geheel of nagenoeg geheel is belast met werkzaamheden op het terrein van de archeologie;
- b. *minister*: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- c. *ROB*: de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek;
- d. *vergunning*: een vergunning als bedoeld in artikel 39 van de Monumentenwet 1988.

Artikel 2

1. Vergunningen worden uitsluitend op aanvraag verleend.
2. Vergunningen aan gemeenten worden verleend voor het grondgebied van die gemeente.

Vergunning aan een instelling voor wetenschappelijk onderwijs

Artikel 3

1. De minister verleent een vergunning aan een instelling voor wetenschappelijk onderwijs, indien deze instelling zich toelegt op het wetenschappelijke onderwijs en onderzoek ter zake van de West-Europese archeologie.
2. Artikel 4, onder a en b, aanhef en onder 1^o, is op de vergunningverlening van overeenkomstige toepassing.

Vergunning aan een gemeente met een eigen archeologische dienst

Artikel 4

De minister verleent een vergunning aan een gemeente, indien deze gemeente aan de volgende voorwaarden voldoet:

- a. de gemeente beschikt over een eigen archeologische dienst met een formatieve omvang, die is berekend op het te verwachten werkaanbod, met dien verstande dat deze uit ten minste twee formatieplaatsen bestaat. Ten minste één formatieplaats wordt ingenomen door een universitair afgestudeerd archeoloog met deskundigheid op het gebied van de West-Europese archeologie. Deze archeoloog heeft de nodige relevante werkervaring opgedaan;
- b. de onder a bedoelde dienst is in staat tot het doen van archeologisch onderzoek, waartoe de volgende voorzieningen zijn gerealiseerd:
 - 1^o de archeologische dienst beschikt over adequate middelen en voorzieningen om het archeologisch onderzoek te kunnen uitvoeren;
 - 2^o de gemeente neemt in de begroting jaarlijks een bedrag voor de archeologische monumentenzorg op, dat in verhouding staat tot de archeologische noden in de gemeente en waaruit de vaste kosten van de eigen archeologische dienst alsmede een werkbudget kunnen worden betaald;
- c. de gemeente heeft een door de gemeenteraad vastgesteld beleidsplan voor archeologische monumentenzorg. In het beleidsplan wordt in elk geval ingegaan op de wijze waarop in ruimtelijke en andere plannen de archeologische waarden worden meegewogen; en
- d. de gemeente beschikt over een depot voor bodemvondsten als bedoeld in artikel 44 van de Monumentenwet 1988, of beschikt op andere wijze over opslagcapaciteit bij een zodanig depot.

Vergunning aan een gemeente zonder een eigen archeologische dienst

Artikel 5

1. De minister verleent in afwijking van artikel 4 een vergunning aan een gemeente die niet beschikt over een eigen archeologische dienst, indien:
 - a. de gemeente tezamen met één of meer andere gemeenten een archeologische dienst in stand houdt, die werkzaam is voor alle samenwerkende gemeenten;
 - b. de samenwerkende gemeenten voorzien in een structurele beschikbaarheid van capaciteit van de onder a bedoelde archeologische dienst ten behoeve van de aanvrager. Deze capaciteit is in overeenstemming met het te verwachten werkaanbod;
 - c. de formatieve omvang van de onder a bedoelde archeologische dienst is berekend op het totale werkaanbod en tenminste van een omvang is als bedoeld in artikel 4, onder a.
2. De voorwaarden, genoemd in artikel 4, b tot en met d, zijn op de vergunningverlening van overeenkomstige toepassing.

Werkingsduur

Artikel 6

1. Vergunningen als bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5 worden voor onbepaalde tijd verleend.
2. In geval een aanvrager nog niet voldoet aan de in de artikelen 3, 4 of 5 opgenomen voorwaarden, maar, naar het oordeel van de minister, de verwachting bestaat dat dit binnen afzienbare termijn wel het geval is, verleent de minister een vergunning voor bepaalde tijd.

Vergunning aan een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente voor een bepaalde opgraving (projectvergunning)

Artikel 7

Aan een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente die

niet beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 3, onderscheidenlijk de artikelen 4 of 5, verleent de minister een vergunning voor een bepaalde opgraving, indien de aanvrager aan de volgende voorwaarden voldoet:

- de aanvraag is gebaseerd op adequaat bureauonderzoek en inventariserend veldonderzoek ter vaststelling van de archeologische waarden en een deugdelijk programma van eisen, bestek of plan van aanpak. Het bureauonderzoek, inventariserend veldonderzoek en programma van eisen, bestek of plan van aanpak voldoen aan de normen die in de archeologische beroepsgroep gebruikelijk zijn;
- er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar voor de volledige uitvoering van het onderzoek, inclusief de rapportage en de conservering van de vondsten;
- er is voor de uitvoering van het onderzoek een overeenkomst met een bedrijf of instelling, waarvan aannemelijk is dat het deskundig is terzake van het uit te voeren archeologische onderzoek;
- indien de aanvrager een gemeente is, beschikt die gemeente over een depot voor bodemvondsten als bedoeld in artikel 44 van de Monumentenwet 1988, of beschikt op andere wijze over opslagcapaciteit bij een zodanig depot.

Vergunningvoorschriften

Artikel 8

Aan een vergunning worden in ieder geval de volgende voorschriften verbonden:

- het archeologische onderzoek wordt uitgevoerd volgens de in de archeologische beroepsgroep gebruikelijke normen;
- indien de vergunninghouder het feitelijk verrichten van de opgraving door een derde laat uitvoeren, waarborgt de vergunninghouder dat die derde daartoe aantoonbaar in staat is en dat aannemelijk is dat die derde deskundig is terzake van het desbetreffende uit te voeren archeologische onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd overeenkomstig het programma van eisen, bestek of plan van aanpak. De vergunninghouder ziet erop toe dat de betreffende derde het archeologische onderzoek uitvoert volgens de in de archeologische beroepsgroep gebruikelijke normen;

- de vergunninghouder zendt uiterlijk twee weken na beëindiging van de opgraving een door de ROB vastgesteld formulier volledig ingevuld aan de ROB ter zake van de eerste bevindingen van de opgraving. Binnen een redelijke termijn doch uiterlijk binnen twee jaar na beëindiging van een opgraving zendt de vergunninghouder aan de ROB een standaardrapport van de betreffende opgraving. Dit rapport geeft inzicht in het doel en de bevindingen van het onderzoek. Het standaardrapport voldoet aan de binnen de archeologische beroepsgroep gebruikelijke normen;
- de vergunninghouder zorgt ervoor, dat de vondsten op adequate wijze worden geconserveerd en gedocumenteerd. Uiterlijk vier weken na inzendings van het standaardrapport, bedoeld onder c, draagt de vergunninghouder de geconserveerde vondsten en de daarbij behorende documentatie terzake van de betreffende opgraving over aan het daarvoor in aanmerking komende depot voor bodemvondsten.

Inwerkingtreding

Artikel 9

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij worden geplaatst.

Citeertitel

Artikel 10

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels opgravingsbevoegdheid.

Deze beleidsregels zullen met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

Toelichting

Algemeen

1. Achtergronden

Op grond van artikel 39 van de Monumentenwet 1988 is het verboden opgravingen te doen zonder schriftelijke vergunning van de Minister van Onderwijs, Cultuur en

Wetenschappen. De vergunning kan worden verleend aan een rijksdienst, een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of een gemeente.

Met deze beleidsregels geef ik aan hoe ik gebruik zal maken van mijn vergunningverlenende bevoegdheid voorzover het gemeenten en instellingen voor wetenschappelijk onderwijs betreft. Eén en ander vormt een nadere uitwerking van hetgeen is bepaald in artikel 39, derde tot en met zesde lid, van de wet. Daarin staat dat de vergunning wordt geweigerd, indien:

- er grond is om aan te nemen dat de aanvrager niet bekwaam is tot het doen van opgravingen;
 - redelijkerwijze niet verwacht kan worden dat de aanvrager in staat is tot het doen van opgravingen; of
 - de aanvrager niet beschikt over een erkend depot voor bodemvondsten.
- Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.

Bij brief van 5 januari 2001 heb ik de Tweede Kamer ingelicht over mijn besluit om onder voorwaarden steun te verlenen aan het Archeologisch Dienstencentrum (ADC), een bedrijf voor archeologische opgravingen. In samenhang daarmee heb ik de Tweede Kamer in kennis gesteld van mijn voornemen een interimbeleid voor de opgravingsbevoegdheid 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 Europese Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 97; Verdrag van Malta) behelst onder andere de liberalisering van de opgravingsmarkt. Mede onder invloed van het Verdrag van Malta is de aandacht voor de archeologie sterk toegenomen. Bij ruimtelijke planning wordt meer en beter rekening gehouden met wat we weten of verwachten van wat zich in de bodem bevindt. Als er op dergelijke plaatsen activiteiten worden ontwikkeld, worden de bijbehorende kosten voor het veiligstellen van de archeologische informatie in de projectkosten meegenomen. Dit vertaalt

zich ook in het aantal opgravingen dat wordt verricht.

De 'oude' opgravingsmarkt met alleen een beperkt aantal overheidsorganen die opgravingen mogen uitvoeren, is niet toegesneden op de gewijzigde situatie. Gaandeweg nemen steeds meer publieke en private organisaties zonder (eigen) opgravingsvergunning actief deel aan het archeologische proces. Om opgravingen steeds onder de formele verantwoordelijkheid van een vergunninghouder te laten plaatsvinden, wordt veel geïmproviseerd waarbij het archeologische belang – gelukkig – als regel voorop staat. De belangrijkste ontwikkeling is geweest dat de ROB en universiteitsorganisaties hebben opgericht voor de uitvoering van het werk (waaronder het ADC). Daarnaast zijn er bedrijven ontstaan die hun diensten aanbieden bij vergunninghouders (veelal gemeenten). Een resultaat van deze ontwikkeling is dat een onoverzichtelijke situatie is ontstaan, waarbij het niet altijd duidelijk is wie (welke) archeologische werkzaamheden mag verrichten. Uitvoerende bedrijven, vaak met hooggekwalificeerde medewerkers, vragen mogelijkheden voor continuïteit in hun bedrijfsvoering. Gemeenten en provincies willen meer actief zijn op het gebied van archeologische monumentenzorg. Indien onder deze omstandigheden opnieuw vooral improviserend te werk zou worden gegaan, valt niet uit te sluiten dat de kwaliteit van het archeologisch werk in brede zin daaronder zou gaan 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.

2. Openstellen van de markt

'Echte' liberalisering van de opgravingsmarkt kan alleen door een wetswijziging plaatsvinden. Tot het zover is, kunnen de mogelijkheden van de huidige Monumentenwet 1988 worden benut. Dat betekent dat niet-vergunninghouders in alle gevallen gebruik zullen moeten maken van de bevoegdheid van een vergunninghouder om (opgravings)opdrachten te kunnen aannemen.

Dit kan op twee manieren:

1. Gemeenten die niet opteren voor een opgravingsvergunning voor onbepaalde tijd kunnen zaken doen met uitvoerders van archeologisch onderzoek en (op basis daarvan) voor bepaalde opgravingen een vergunning aanvragen (projectvergunningen). De eisen die ik stel aan deze vorm van vergunningverlening staan in artikel 6.

2. Uitvoerders van archeologisch onderzoek kunnen onder bevoegdheid van houders van een vergunning (voor onbepaalde tijd) opgravingswerk verrichten. Blijkens de artikelen 7 en 8 geef ik uitdrukkelijk ruimte aan deze mogelijkheid. Van de vergunninghouders verwacht ik wel dat zij invulling blijven geven aan hun verantwoordelijkheid door alleen in zee te gaan met instellingen die deskundig zijn en aantoonbaar in staat om het betreffende onderzoek naar geldende normen uit te voeren.

Ik wil de vergunninghouders behulpzaam zijn om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen nemen.

Daarvoor heb ik inmiddels twee initiatieven genomen. Een College voor de archeologische kwaliteit zal gedurende de looptijd van het interimbeleid adviezen uitbrengen over de bedrijven en instellingen die zich op de markt willen begeven. Zijn die bedrijven en instellingen in staat om het archeologisch onderzoek volgens de in de beroepsgroep gebruikelijke normen uit te voeren? Het college heeft hiervoor criteria ontwikkeld. Deze criteria zijn mede geënt op de eisen als vervat in deze beleidsregels, die gelden om een opgravingsvergunning te krijgen.

Daarnaast zal ik een Inspectie voor de archeologie instellen. De inspectie zal toezicht houden op het naleven van de geldende onderzoeksnormen door bedrijven en instellingen.

Uiteraard zal de inspectie ook toezicht uitoefenen op onderzoek dat wordt uitgevoerd door de vergunninghouders zelf.

Een bijzondere positie neem ik in ten aanzien van vergunninghouder ROB, omdat deze dienst, als onderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, onder mijn directe verantwoordelijkheid valt. Ik heb deze dienst opgedragen om, gebruikmakend van zijn vergunning, en in lijn met het bovenstaande, mee te

werken aan de hiervoor bedoelde liberalisering.

In feite betekent dit dat de door mij voorgestane liberalisering voor een belangrijk deel kan lopen via de ROB-vergunning. Deze taak voor de ROB staat enigszins op gespannen voet met de kerntaken van deze dienst. Ik acht de gekozen oplossing (voor een interimperiode) echter aanvaardbaar, met name vanwege de wijze waarop een en ander is georganiseerd: met een onafhankelijk College dat adviseert over de geschiktheid van uitvoerders en met een Inspectie die het feitelijke toezicht op deze uitvoerders uitoefent. Door het vaststellen van deze beleidsregels wordt ook de exclusieve positie die het ADC de laatste jaren had ten opzichte van de ROB beëindigd.

3. Kwaliteitsnormen voor het archeologische onderzoek

Vanuit verschillende kanten is de zorg geuit dat opening van de opgravingsmarkt ten koste kan gaan van de kwaliteit van de uitvoering van archeologisch werk. Het systeem zal dan ook op dit punt de nodige waarborgen moeten bieden.

In het concept-wetsvoorstel voor de implementatie van het Verdrag van Malta is voorzien in een toelatingsstelsel tot de archeologische markt waarbij certificering een belangrijke rol speelt. In het interimbeleid wordt daar naar toegewerkt. Een belangrijke peiler daarvoor vormt de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). Een commissie, geformeerd uit de diverse geledingen van het archeologische veld en door mij gefaciliteerd, heeft een handboek met kwaliteitsnormen voor archeologische verrichtingen opgesteld. Eerder dit jaar is dit handboek aan mij overhandigd.

De KNA vormt een belangrijke aanzet om de kwaliteit van het archeologische onderzoek in Nederland te borgen. Hoewel de norm nog verder ontwikkeld en meer concreet moet worden gemaakt, is het een belangrijk houvast voor uitvoerders van archeologisch onderzoek om te voldoen aan de in de beleidsregels gestelde normen. Een bedrijf dat de KNA op een goede manier hanteert, maakt immers aannemelijk dat gehandeld wordt in lijn met de normen als gesteld in deze beleidsregels. Met name zullen zij op

deze wijze voldoen aan de normen als gesteld in artikel 7, tweede lid en artikel 8, tweede lid, onder b.

Voor het College voor de archeologische kwaliteit en de Inspectie voor de archeologie vormt de KNA uiteraard het belangrijkste referentiekader voor hun werkzaamheden.

De in de artikelen 7 en 8 opgenomen kwaliteitsnormen zijn tamelijk 'open' geformuleerd. Gerefereerd wordt aan de normen die in de archeologische beroepsgroep gebruikelijk zijn. Ik verwacht – en het systeem is daar ook op gericht – dat in de praktijk deze norm ingevuld zal worden door de KNA. Het is immers een kwaliteitsstelsel dat door de beroepsgroep zelf is gemaakt (en verder wordt ontwikkeld) en dat kan rekenen op brede acceptatie.

Het is voor vergunninghouders en derden die opgravingen verrichten onder bevoegdheid van vergunninghouders dan ook relatief eenvoudig om gemaakte keuzes bij het onderzoek te motiveren, indien zij daarbij zijn uitgegaan van de KNA.

Het College voor de archeologische kwaliteit heeft tot taak om de KNA verder te preciseren en te beheren. Ervaringen met het werken met de KNA worden ter kennis gebracht van het College en kunnen zo tot aanpassing van de norm leiden.

4. Huidige vergunninghouders

Op dit moment zijn er 36 vergunninghouders: 29 gemeenten, 6 universiteiten en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB). De ROB, de universiteiten en de gemeenten Amsterdam, Den Bosch, Maastricht, Rotterdam, Haarlem en Utrecht hebben een landelijke bevoegdheid. De overige gemeenten zijn bij het hanteren van de opgravingsbevoegdheid gebonden aan de gemeentegrenzen. Met uitzondering van de vergunning van de ROB zijn alle vergunningen 'blanco' – dus zonder voorschriften – verleend.

Ik heb het voornemen om aan de in het verleden verleende (permanente) opgravingsvergunningen op korte termijn voorschriften te verbinden in lijn met deze beleidsregels.

5. Onderscheiden vergunningen

In de beleidsregels wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningen voor:

- een instelling voor wetenschappelijk onderwijs (artikel 3)
- een gemeente met een eigen archeologische dienst (artikel 4)
- gemeenten die samenwerken en daarbij één archeologische dienst in stand houden (artikel 5)
- een bepaalde opgraving (projectvergunning) (artikel 7)

6. Overleg en advies

Over deze beleidsregels heeft overleg plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Convent van Gemeentelijke Archeologen, de Stichting voor de Nederlandse Archeologie, alsmede informeel overleg met vergunninghoudende gemeenten en universiteiten. Tevens heeft de Raad voor Cultuur een advies uitgebracht over het interimbeleid (advies van 1 maart 2001). Mijn reactie op het raadsadvies is vervat in mijn brief van 16 juli 2001 aan de Tweede Kamer (TK 2000/2001, 27 577, nr. 3).

Artikelen

Artikel 3

De instellingen voor wetenschappelijk onderwijs die een opgravingsvergunning hebben zijn de Vrije Universiteit, alsmede de Universiteiten van Amsterdam, Leiden, Groningen, Nijmegen en Utrecht. Er zijn geen aanwijzingen dat tijdens de interimperiode aanvragen voor nieuwe vergunningen van Nederlandse instellingen te verwachten zijn. Wel is het mogelijk dat – meer dan tot op heden – vanuit buitenlandse universiteiten interesse wordt getoond voor een opgravingsvergunning in Nederland. De Universiteit van Utrecht heeft al geruime tijd geen archeologische vakgroep meer. Wel ontplooit deze universiteit nog activiteiten ten behoeve van het kastelenonderzoek. Ik zal met deze vergunninghouder overleggen in hoeverre het hebben van een opgravingsvergunning nog opportuun is in verband met die activiteiten.

Artikel 4

De eisen die in dit artikel zijn geformuleerd, komen in belangrijke mate overeen met de eisen die al geruime tijd worden gesteld aan het verlenen van een opgravingsvergunning aan een gemeente.

Onderdeel d geeft nadere invulling

aan het bepaalde in artikel 39, derde lid, aanhef en onderdeel c, van de Monumentenwet 1988. Daar staat dat een opgravingsvergunning aan een gemeente geweigerd moet worden, indien zij niet beschikt over een depot voor bodemvondsten. Ik interpreteer deze wettelijke eis zo dat het niet persé nodig is dat de gemeente zelf een depot bezit. Het is ook mogelijk om een overeenkomst te sluiten met een deponhouder (de provincie of een naburige gemeente), om zo te kunnen beschikken over depotruimte. In dat geval dienen de betrokkenen goede afspraken te maken over de eigendom. Artikel 45, eerste lid, tweede volzin, bepaalt namelijk dat met ingang van het moment van de overgave aan een depot voor bodemvondsten de eigendom bij de eigenaar van dat depot berust.

Artikel 5

Dit artikel ziet op de situatie dat meerdere gemeente er tezamen één archeologische dienst op nahouden. Het kan zijn dat de dienst van een centrumgemeente de omliggende gemeenten bedient, maar ook andere varianten zijn denkbaar. In zo'n geval kan aan elk van de deelnemende gemeenten een opgravingsvergunning worden verleend. In het eerste lid, onder b, is de eis geformuleerd, dat de samenwerkende gemeenten voorzien in een structurele beschikbaarheid van capaciteit van de archeologische dienst. Aan deze eis kan invulling worden gegeven door een gemeenschappelijke regeling of een overeenkomst tussen de deelnemende gemeenten.

Artikel 6

Het tweede lid geeft een voorziening voor het geval dat een aanvrager (meestal gemeente) nog niet volledig voldoet aan de gestelde vergunningvoorwaarden. In daarvoor in aanmerking komende gevallen kan worden besloten om toch een vergunning te verlenen, maar dan voor bepaalde tijd. De gebruikelijke termijn is 2 jaar. Binnen deze termijn kan de betreffende gemeente orde op zaken stellen zodat de tijdelijke vergunning kan worden omgezet in een voor onbepaalde tijd.

Artikel 7

Hoewel de Monumentenwet 1988

expliciet het verlenen van vergunningen voor bepaalde opgravingen mogelijk maakt, is tot op heden slechts één keer van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Door deze beleidsregels en door betrokkenen uitdrukkelijk op de mogelijkheid te wijzen, verwacht ik dat in de interimperiode dit instrument meer gebruikt zal worden.

Artikel 8

In dit artikel heb ik vastgelegd welke voorschriften ik in ieder geval aan de opgravingsvergunningen wil verbinden. De eerste volzin van onderdeel c betreft de zogenaamde Archismelding.

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