

Vergaderjaar 1997–1998

23 821 (R 1509)

Goedkeuring van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien)

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 28 april 1998

Inleiding

Op 23 mei 1997 zond ik u ten behoeve van de behandeling van de rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Valletta een brief met een brede schets van **de wijze van invoering van het verdrag**¹. De brief bevat ook een overzicht van de gevolgen voor het archeologiebestel. Invoering van het verdrag was vervolgens onderwerp van het algemeen overleg van uw vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 26 november 1997. Inmiddels is de rijkswet gepubliceerd in het Staatsblad van 9 april 1998 (Stb. 196). Een voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 ter invoering van de verdragsbepalingen wordt door mij voorbereid.

In de brief deelde ik u mee dat de capaciteit voor het uitvoeren van archeologische opgravingen zal moeten toenemen als gevolg van invoering van het verdrag. Dat betekent dat de uitvoerders² samen alle zeilen moeten bijzetten. Ook schreef ik ruimte te willen scheppen voor uitvoering door private instellingen. Onder voorwaarde dat de kwaliteit gewaarborgd blijft. Archeologisch erfgoed is immers een kwetsbare en onvervangbare kennis- en inspiratiebron waarmee zorgvuldig moet worden omgegaan. Voorts deelde ik u mee te overwegen de opgravingsactiviteiten te verzelfstandigen die de ROB met extern personeel uitvoert. Ik zegde toe u daarover schriftelijk te zullen informeren. Dat doe ik bij deze.

Verzelfstandiging van de opgravingsactiviteiten van de ROB, is een gevolg van de verandering van de taakstelling van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) zoals vermeld in de Cultuurnota 1997–2000. De ROB gaat zich concentreren op preventieve zorg en op voorwaardenscheppende en stimulerende activiteiten ter ondersteuning van de archeologische monumentenzorg in Nederland.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 23 821 (R 1509), nr. 8.

² Volgens artikel 39 van de Monumentenwet 1988 kunnen alleen rijksdiensten, universiteiten en gemeenten vergunning krijgen tot het doen van opgravingen.

Daarbij komt dat de bestaande voorzieningen al nauwelijks toereikend waren om de uitvoering aan te kunnen op het moment dat ik u de brief over het Verdrag van Valletta stuurde. Nu, bijna een jaar later, is de noodzaak nog groter geworden de uitvoering zo te organiseren dat de capaciteit de behoefte kan blijven volgen. Het afgelopen jaar is de hoeveelheid opgravingswerk namelijk opnieuw sterk toegenomen, onder andere op het traject van de Betuweroute. Om zeker te stellen dat de uitvoering onder deze omstandigheden verantwoord kan blijven verlopen en dat de ROB de gewenste taken kan gaan vervullen, heb ik een aanpassing voorbereid van de organisatie van ROB-opgravingen. Het betreft een tijdelijke aanpassing. Deze zal gelden tot een structurele oplossing is gerealiseerd. Op die structurele oplossing kom ik terug aan het eind van deze brief. Eerst geef ik een korte beschrijving van de werkwijze die zich de afgelopen jaren heeft gevormd.

Situatie tot op heden

Sinds het in werking treden van de Monumentenwet 1988 is de hoeveelheid opgravingswerk sterk gegroeid. Grote infrastructuurdiensten waaronder de Rijkswaterstaat en NS Railinfrabeheer namen hun verantwoordelijkheid voor de gevolgen van hun werk voor het archeologisch erfgoed. Waar behoud niet mogelijk was, werden zij bereid gevonden de benodigde opgravingen financieel mogelijk te maken. Bij andere instellingen begon ook zo'n ontwikkeling op gang te komen.

Het merendeel van deze toename van werk moest worden opgevangen door de ROB. Daarnaast voerden de universiteiten een gedeelte van de werkzaamheden uit en leverden gemeentelijke archeologen een bijdrage. Voor de ROB was het onmogelijk deze groeiende hoeveelheid werk te verrichten met eigen personeel. Gaandeweg werd begonnen tijdelijk personeel in te zetten. Dit gebeurde door middel van de Joan Willemsstichting (JWS), de steunstichting van de ROB, die uitsluitend ten behoeve van de ROB aan tijdelijk personeel arbeidscontracten aanbood. De JWS functioneerde daarbij voor de ROB als een soort uitzendbureau. Deze JWS-medewerkers verrichtten uitvoerend werk, terwijl de leiding werd verzorgd door medewerkers van de ROB. Overigens begonnen ook diverse universiteiten organisatorische oplossingen te zoeken om voldoende capaciteit te kunnen inzetten.

Toen de hoeveelheid werk verder groeide, moesten soms JWS-medewerkers op belangrijker posities worden ingezet. Maar de ROB bleef er steeds op toezien dat opgravingen zorgvuldig voorbereid en uitgevoerd werden.

Naarmate er nog meer werk komt, begint dat een te grote belasting te vormen voor de ROB.

Een belasting die de aandacht zou kunnen wegzuigen voor het zo noodzakelijke preventieve beleid op het gebied van de archeologische monumentenzorg en die de ontwikkeling tot een nationaal kenniscentrum in de weg staat. Daarbij komt dat de externe medewerkers weliswaar in dienst zijn van de JWS, maar in de praktijk veel aandacht vragen van het management van de ROB. Daarom is een volgende stap noodzakelijk geworden.

Nieuwe situatie

Deze stap ziet er als volgt uit. De ROB gaat zich veel minder bezighouden met de organisatie en feitelijke uitvoering van opgravingen, maar gaat zich concentreren op de preventieve en voorwaardenscheppende aspecten van de archeologische monumentenzorg. Daarvoor komt ruimte, doordat de JWS de voorbereiding en uitvoering van ROB-opgravingen

gaat verzorgen. Een en ander voor zover dat past binnen de Monumentenwet 1988. Dat betekent onder andere dat de ROB als vergunninghouder onverkort verantwoordelijk blijft voor de opgravingsactiviteiten van de JWS.

De JWS functioneert anders. Niet langer als steunstichting van de ROB, maar als stichting die onder eigen management opgravingswerk verricht voor de ROB, en daarvoor zelfstandig het bedrijfseconomische risico draagt. De statuten van de JWS worden in die zin aangepast en zullen deze openbare taak bevatten. Complementair daaraan wordt de opgravingsvergunning van de ROB aangepast. Ik heb de Raad voor Cultuur gevraagd te adviseren over een vergunning waarin wordt vastgelegd dat de ROB opgravingen kan laten uitvoeren door de JWS. De Raad acht deze constructie aanvaardbaar mits spoedig een structurele oplossing wordt gerealiseerd.

De ROB machtigt voorts de JWS in externe contacten haar te vertegenwoordigen inzake de uitvoering van opgravingen. De ROB blijft voor wat betreft de kwaliteit van de opgravingswerkzaamheden volledig verantwoordelijk.

Het overgrote deel van het opgravingswerk van de ROB zal worden uitgevoerd door de JWS. Van slechts een klein deel zal de uitvoering plaats blijven vinden door ROB-medewerkers. Het betreft research die voor de ontwikkeling van de taken van het kenniscentrum ROB van strategisch belang is. Dat is in lijn met mijn brief over het Verdrag van Valletta waarin ik u schreef het noodzakelijk te achten dat universitaire vakgroepen en de ROB ook in de toekomst opgravingen blijven uitvoeren die bij uitstek passen in hun onderzoeksprogramma.

Teneinde de verhouding tussen ROB en JWS te regelen gaan beide partijen een overeenkomst aan voor de periode van 1 mei 1998 tot 1 mei 2000 of zoveel vroeger als een structurele oplossing mogelijk wordt. In de overeenkomst tussen ROB en JWS wordt onder andere geregeld onder welke voorwaarden de machtiging van de JWS geldt.

De ROB zal zich vooral richten op de inhoudelijke kwaliteit van het opgravingswerk van de JWS. Voorafgaand aan iedere opgraving stelt de ROB daartoe een programma van eisen op met de specificaties waaraan het onderzoek moet voldoen. Vervolgens verwerkt de JWS die eisen in een onderzoeksontwerp. Pas na goedkeuring door de ROB van het onderzoeksontwerp kan een opgraving beginnen. Tijdens de uitvoering ziet de ROB bovendien toe op de kwaliteit.

In het voren bedoelde raamcontract vrijwaart de JWS de ROB van zijn aansprakelijkheid ten opzichte van derden, bij de uitvoering van opdrachten. Evenzo verbindt de ROB zich de financiële gevolgen van aanwijzingen, anders dan strekkende tot een redelijke uitvoering van de opdracht, te vergoeden aan de JWS.

Voor de JWS heeft deze wijziging grote gevolgen. Er moet fors geïnvesteerd worden om deze taak zelfstandig te kunnen uitvoeren. Een nieuw bestuur en een nieuwe directie staan voor deze taak. Aan de samenstelling daarvan is grote aandacht besteed, waarbij niet alleen gelet is op archeologisch inhoudelijke kwaliteiten maar ook op managementkwaliteiten.

Voor het personeel van de JWS is deze wijziging van belang. Het blijft weliswaar in dienst van dezelfde werkgever, maar kan niet langer

terugvallen op de ROB nu de JWS een stichting is geworden met eigen resultaatverantwoordelijkheid.

De ROB heeft er ook belang bij dat deze operatie goed verloopt. 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 gaan 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.

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

Voor de volledigheid deel ik u nog mee dat een klein deel van de huidige JWS-medewerkers in dienst is genomen door de ROB. Het betreft medewerkers die al gedurende langere tijd kerntaken van de ROB verrichten en die uit het budget van de ROB werden betaald. Een ander deel van de JWS-medewerkers, dat geen kerntaken verricht voor ROB of JWS, wordt ondergebracht bij een detacheringsbureau. Maar het grootste deel blijft in dienst van de JWS.

Tenslotte

In de inleiding van deze brief schetste ik dat de aanpassing op dit moment nodig is voor de continuïteit van het opgravingswerk. Het opgravingswerk is in een nieuwe fase gekomen door de vele en grootschalige bodemverstoringen en vergt een zakelijke aanpak. Deze aanpassing kan niet verdergaan dan de Monumentenwet 1988 toelaat. De vergunninghouder is in de huidige situatie verantwoordelijk voor alle aspecten van het opgravingswerk. Ik streef ernaar om op korte termijn de verschillende functies, te weten uitvoering, kwaliteitsborging en beschikkingsbevoegdheid, meer te scheiden.

Momenteel bereid ik een voorstel voor tot een zodanige wijziging van de Monumentenwet 1988 dat private instellingen volledig zelfstandig opgravingen mogen uitvoeren mits voldaan wordt aan kwaliteitseisen. Met het voorstel beoog ik voorwaarden te scheppen die mede nodig zijn om het Verdrag van Valletta op verantwoorde wijze te kunnen invoeren. Ik acht het noodzakelijk spoedig te komen tot een structurele oplossing, want de bovengenoemde aanpassing maakt het nodig dat de ROB verantwoordelijkheid blijft dragen voor de uitvoering van opgravingen die door een andere instantie worden uitgevoerd. Daarom zal ik het desbetreffende voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 afzonderlijk bij u indienen ter behandeling.

Dat zal eind 1998 of begin 1999 gebeuren. Dit is in overeenstemming met het eerdergenoemde advies van de Raad voor Cultuur waarin aangedrongen wordt op structurele regeling binnen twee jaar. Daaropvolgend ontvangt u het in de aanhef van deze brief genoemde voorstel tot wijziging van de Monumentenwet 1988 inzake de invoering van de verdragsbepalingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis