



Uitstel, ontheffings-, en handhavingsbeleid ten aanzien van de rapportageplicht archeologische opgravingen

Inleiding

Dit beleid geeft aan hoe de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, omgaat met ingediende verzoeken tot uitstel van de termijn voor het inzenden van rapportages van opgravingen of tot ontheffing van de rapportageplicht, en hoe de RCE de naleving van deze wettelijke verplichting handhaaft.

Ingevolge artikel 5.6, vierde lid, van de Erfgoedwet legt de certificaathouder binnen twee jaar na voltooiing van de opgraving zowel aan onze minister als aan de eigenaar als aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de opgraving is voltooid, een rapport over, waarin de resultaten van de opgraving zijn beschreven. Met dit beleid wordt nadere invulling gegeven aan artikel 5.6, vijfde lid van de Erfgoedwet, waarin staat dat de minister ontheffing kan verlenen van de voorschriften genoemd in het tweede tot en met vierde lid van artikel 5.6. Uit de Memorie van Toelichting bij de Erfgoedwet volgt dat deze ontheffing zowel tijdelijk als definitief kan zijn. Een tijdelijke of definitieve ontheffing wordt slechts gegeven indien de aanvrager kan aantonen dat hij door overmacht niet in staat is geweest binnen de termijn van twee jaar een rapportage af te ronden.

Hierna wordt met "uitstel" bedoeld: tijdelijke ontheffing. Daar waar wordt gesproken van "ontheffing", wordt bedoeld: definitieve ontheffing.

Dit beleid is van toepassing op opgravingen die zijn gestart na 1 september 2007 (datum van inwerkingtreding Wet op de archeologische monumentenzorg).

Overgangsrecht

Per 1 juli 2016 is de Monumentenwet 1988 vervangen door de Erfgoedwet. Conform artikel 9.6 van de Erfgoedwet kan een opgraving tot een jaar na inwerkingtreding van de Erfgoedwet (1 juli 2016) plaatsvinden zonder certificaat in het geval degene die de opgraving verricht beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 45 van de Monumentenwet 1988 (opgravingsvergunning). Tevens kunnen opgravingen die onder het regime van de Monumentenwet 1988 zijn aangevangen, dus voor 1 juli 2016, ook onder dat regime worden afgemaakt. Dit beleid is op die gevallen van overeenkomstige toepassing. Waar wordt gesproken over "certificaathouder", wordt in dat licht ook de "vergunninghouder" bedoeld.

Overmacht

Bij overmacht moet het gaan om *abnormale en onvoorziene omstandigheden die onafhankelijk zijn van de wil van degene die zich erop beroept en waarvan de gevolgen ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden.*

Een certificaathouder moet voldoen aan de aan een certificaat of vergunning verbonden voorschriften. Het kan echter voorkomen dat er buiten zijn wil om omstandigheden optreden

die tot gevolg hebben dat hij niet kan voldoen aan de gestelde voorwaarde van het tijdig leveren van een rapport. Door de certificaathouder zal dan aangetoond moeten worden dat er binnen hetgeen redelijkerwijs van hem mag worden verwacht, zorgvuldige maatregelen zijn genomen die er toe zouden moeten leiden dat toch aan de voorschriften wordt voldaan: tijdig opdracht verleend aan derden, hen gegevens aangeleverd, hun deskundigheid gecheckt, etc. Doet zich dan alsnog een omstandigheid voor die er toe leidt dat niet tijdig een rapportage geleverd kan worden, dan kan gesteld worden dat de termijnoverschrijding niet te vermijden was.

De volgende omstandigheden worden in ieder geval als overmachtssituatie aangemerkt:

A. Onvoorziene vondsten

Indien zich tijdens het veldwerk onverwachte vondsten voordoen waarin het Programma van Eisen (PvE) van de opgraving niet heeft voorzien, dan kan dat tot gevolg hebben dat de uitwerking en rapportage meer geld kost en meer tijd in beslag neemt. Dit is het geval als een bijzondere vondst wordt gedaan of als er bij een definitieve opgraving aantoonbaar meer archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn dan verwacht. Het gaat in deze gevallen als het ware om een andersoortige opgraving dan in het PvE beschreven is en op basis waarvan de opgraving aangevangen is.

Uitstel voor het indienen van de rapportage wordt verleend als deze onvoorziene omstandigheid aannemelijk kan worden gemaakt bijvoorbeeld door toezending van het vastgestelde en bijgestelde PvE (of de zogenaamde nota van wijziging) en het evaluatierapport van de betreffende opgraving.

B. Onvoorziene personele wisselingen bij de certificaathouder of derden (toeleveranciers)

Een professionele certificaathouder hoort personele wijzigingen te kunnen opvangen. Soms kan echter sprake zijn van een krap aanbod op de 'archeologenmarkt' waardoor het aantrekken van (tijdelijk) personeel een stuk moeilijker wordt. Daardoor wordt in bepaalde marktomstandigheden een plotseling onvoorzien vertrek of onvoorzien uitvallen van personeel bij de certificaathouder of een derde partij (als leverancier van specialistisch onderzoek) als overmachtssituatie aangemerkt.

Uitstel voor het indienen van de rapportage wordt verleend als aannemelijk wordt gemaakt dat uitval van personeel onvoorzien was en er geen redelijke oplossingen voorhanden waren om dit snel op te lossen.

C. Conflicten met opdrachtgever

Het kan voorkomen dat een conflict ontstaat tussen een certificaathouder en zijn opdrachtgever waardoor de certificaathouder geen financiële dekking heeft voor tijdige uitwerking en oplevering van de rapportage.

Uitstel voor het indienen van de rapportage wordt verleend als de certificaathouder aan de hand van toegezonden schriftelijke stukken (bijv. offerte, correspondentie met de opdrachtgever of bevoegde overheid) aannemelijk maakt dat er sprake is van een onvoorzien, niet-verwijtbaar en niet-vermijdbaar conflict. Door voor bepaalde tijd uitstel te verlenen, wordt de certificaathouder in de gelegenheid gesteld alle mogelijke stappen te ondernemen om de opdrachtgever tot nakoming van de afspraken te bewegen.

Voor alle duidelijkheid: een conflict met de opdrachtgever is mogelijk een reden voor uitstel, maar niet voor ontheffing van de rapportageplicht. In laatste instantie kan dat betekenen dat de certificaathouder de kosten van het rapport voor eigen rekening moet nemen.

D. Uitblijven van een besluit door een bevoegde overheid

In de praktijk doet zich de situatie voor dat de voortgang van een project afhankelijk is van een besluit van een bevoegde overheid. Het komt voor dat een bevoegde overheid niet binnen een redelijke termijn een besluit neemt ten aanzien van de uitwerking van een opgraving. Het besluit wordt genomen op basis van het evaluatierapport dat na afronding van het veldwerk door de certificaathouder is opgesteld.

Uitstel voor het indienen van de rapportage wordt verleend als aannemelijk wordt gemaakt dat de bevoegde overheid verwijtbaar nalatig is geweest omdat deze geen besluit neemt binnen de termijn die door beide partijen is afgesproken. Zes weken is hiervoor een gangbare termijn. Een verzoek om uitstel dient vergezeld te gaan van het PvE, het (concept)evaluatierapport, alsmede de correspondentie waaruit blijkt dat de bevoegde overheid door de certificaathouder is gewezen op haar verantwoordelijkheid.

Er is geen sprake van overmacht als de bevoegde overheid geen besluit kan nemen omdat het (concept)evaluatierapport ontbreekt of (nog) niet aan de eisen voldoet die de KNA en het betreffende PvE van de opgraving daaraan stellen.

E. Combineren van onderzoeksrapportages

Soms vraagt een bevoegde overheid vanuit inhoudelijke overwegingen om voor twee of meer fasen van een opgraving de resultaten in één rapport te combineren. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als een archeologische vindplaats in twee fasen ontwikkeld wordt ten behoeve van woningbouw. Combinatie van onderzoeksresultaten in één rapport kan daarbij een kwaliteitsverbetering opleveren. In die gevallen kan voor de eerdere fase(n) maximaal een jaar uitstel worden verleend, maar de totale gecombineerde rapportage moet uiterlijk twee na de afronding van de laatste fase van het onderzoek aangeleverd zijn.

De volgende omstandigheden worden in ieder geval *niet* tot een overmachtsituatie gerekend:

F. Uitblijven van tijdige beoordeling van de rapportage door een bevoegde overheid

Het komt voor dat vertraging ontstaat door het uitblijven van een vereiste goedkeuring van een conceptrapport door een bevoegde overheid. De bevoegde overheid kan dit immers als voorwaarde hebben gesteld bij de verlening van de (omgevings)vergunning. Het goedkeuren van de rapportage vloeit echter niet voort uit wetgeving en is geen vereiste voor het uploaden in Archis en wordt derhalve niet als overmachtssituatie aangemerkt.

G. Vertraging in de aanlevering van deelrapporten door derden

Alleen in het geval dat zich bij een derde partij onvoorziene personele wijzigingen voordoen zoals onder punt B beschreven kan een verzoek tot uitstel worden gehonoreerd.

H. Uitblijven van een selectiebesluit of goedkeuring rapportage door een niet-bevoegde overheid

Er doen zich situaties voor waarin archeologisch onderzoek wordt uitgevoerd dat niet door de overheid op grond van wet- en regelgeving verplicht is gesteld. In deze gevallen is er (bestuursrechtelijk) geen sprake van een bevoegde overheid die voorschriften kan verbinden aan de wijze waarop het archeologisch onderzoek moet worden uitgevoerd. Dit ondanks het feit dat het in concrete gevallen door belanghebbende partijen wel wenselijk wordt gevonden dat een overheid zich committeert. Indien in een zodanige situatie een overheid afziet van het nemen van selectiebesluiten of het goedkeuren van rapporten, kan die situatie geen aanleiding vormen voor uitstel van de rapportageplicht.

De volgende omstandigheid wordt *tijdelijk* tot een overmachtsituatie gerekend:

I. Uitblijven van een vervolgoopdracht voor verdere uitwerking en rapportage

Het komt voor dat de certificaathouder een contract heeft voor alleen het veldwerk, en dus voor de verdere uitwerking afhankelijk is van een vervolgoopdracht. Vanaf het moment dat de certificaathouder een opgraving start, rust op hem de plicht tot rapportage. De wijze van contracteren van veldwerk en rapportage is in principe voor zijn risico en worden dus niet als overmachtsituatie aangeduid.

In de huidige praktijk doen zich echter gevallen voor waarbij het in redelijkheid niet van de certificaathouder gevraagd kan worden om een rapportage te leveren waarvoor geen opdracht wordt verstrekt. Hiervoor wordt momenteel in overleg met de VOiA en NVAO naar een oplossing gezocht. In de tussentijd zal ten aanzien van deze situaties wel gerappelleerd worden en dient bij het overschrijden van de rapportagetermijn een uitstelverzoek te worden ingediend. Indien de RCE op grond van de overgelegde stukken tot het oordeel komt dat sprake is van een situatie als bedoeld onder I, zal niet worden overgegaan tot handhaving.

Definitieve ontheffing van de rapportageplicht

Artikel 5.6, vijfde lid, van de Erfgoedwet biedt ook de mogelijkheid tot definitieve ontheffing van de rapportageplicht. Van deze mogelijkheid wordt terughoudend gebruik gemaakt. Er zijn echter overmachtsituaties waarin niet langer van de certificaathouder verwacht kan worden dat deze aan zijn rapportageplicht voldoet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij faillissement van de opdrachtgever en wanneer als gevolg hiervan de rapportage niet is/wordt bekostigd. In die gevallen kan in plaats van uitstel een ontheffing van de rapportageplicht worden aangevraagd. Bij de aanvraag tot ontheffing voegt de certificaathouder het bewijs van faillissement toe.

De certificaathouder is er ook in die gevallen aan gehouden om vondsten te melden en de opgravingsdocumentatie en geconserveerde vondsten over te dragen aan de eigenaar (doorgaans het provinciaal depot). Tevens dient de certificaathouder in Archis te melden dat het project is stopgezet met vermelding van de reden.

Bij faillissement van een certificaathouder vervalt meestal niet de noodzaak tot het uitvoeren van het archeologisch onderzoek. De gemeente heeft dit immers als voorwaarde gesteld bij het verlenen van de omgevingsvergunning. Indien het veldwerk nog niet is afgerond gaat de rapportageplicht over naar de partij die het onderzoek voltooit. Ook indien een failliet

opgravingsbedrijf wordt overgenomen zullen de onderzoeken (en dus ook de rapportages) door de nieuwe partij worden voltooid. In deze gevallen zal daarom geen ontheffing worden verleend.

Termijn van uitstel

Een periode van zes maanden wordt in beginsel een redelijke termijn van uitstel geacht. De certificaathouder kan gemotiveerd een daarvan afwijkend voorstel doen, waarvan de redelijkheid moet worden onderbouwd.

Procedure

De certificaathouder kan een verzoek tot uitstel voor het indienen van de rapportage of ontheffing van de rapportageplicht vergezeld van de benodigde onderliggende stukken indienen bij de projectsecretaris Archeologie van de afdeling Wettelijke Taken van de RCE. Dit kan bij voorkeur per e-mail via WT-archeologie@cultureelerfgoed.nl. Indien u uw verzoek op papier wenst in te dienen, kunt u dit opsturen naar het onderstaande adres:

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Afdeling Wettelijke Taken, t.a.v. de projectsecretaris Archeologie
Postbus 1600
3800 BP Amersfoort

Het verzoek omvat in ieder geval:

- het onderzoekmeldingsnummer (bestaande uit 10 cijfers);
- gevraagde termijn van uitstel;
- de reden voor het verzoek tot uitstel;
- bij het verzoek horende documenten en;
- de datum waarop het veldwerk is afgerond.

Het verzoek dient met onderliggende stukken zo spoedig mogelijk, d.w.z. zodra verwacht wordt dat de wettelijke termijn niet gehaald kan worden, doch uiterlijk twee maanden voor het verstrijken van de tweejaarstermijn ingediend te worden. Dit is nodig om de RCE in staat te stellen het verzoek in behandeling te nemen. Een verzoek tot uitstel voor het indienen van de rapportage wordt in beginsel afgewezen indien dit niet tijdig is ingediend.

Met de bovengenoemde overmachtsituaties als uitgangspunt zullen alle verzoeken om uitstel van de rapportagetermijn van geval tot geval beoordeeld worden. De benodigde gegevens daarvoor zijn de in het schriftelijk verzoek aangedragen redenen en de meegezonden documenten zoals een offerte, PvE, het evaluatierapport of het concept-rapport.

De RCE stelt, namens de minister van OCW, binnen acht weken na binnenkomst van het verzoek de certificaathouder schriftelijk op de hoogte of het verzoek al dan niet gehonoreerd is en voor hoeveel maanden uitstel wordt verleend. Een afschrift van dit besluit wordt opgestuurd naar de Erfgoedinspectie.

Tegen het besluit kan door de certificaathouder bezwaar en beroep worden aangetekend. Dit heeft geen opschortende werking.

Over dit uitstel- en ontheffingenbeleid is overleg gevoerd met de Nederlandse Vereniging van Archeologische Opgravingsbedrijven (NVAO), de Vereniging van ondernemers in de archeologie (VOiA) en het Convent van Gemeentelijke Archeologen (CGA).

Handhaving rapportageplicht

Tot het moment van vaststelling van dit beleid is door de RCE niet gehandhaafd op naleving van de rapportageplicht. Wel is er gerappelleerd. Voor handhaving ontbrak een goede grondslag in de vorm van een vastgesteld beleid. Tevens bestonden er inconsistenties tussen de in het archeologisch informatiesysteem (Archis) bekende achterstanden en de achterstanden zoals bekend bij de uitvoerende bedrijven. Nu beide zaken op orde zijn, zal de RCE toezien op de naleving van de rapportageplicht en zo nodig handhavend optreden.

In uitzondering op het voorgaande, zal niet gehandhaafd worden op de rapportageplicht voor onderzoeken die na 1 september 2007 zijn gestart en waarvoor de rapportage vóór 1 april 2011 moest zijn aangeleverd. De reden hiervoor is dat vanaf 1 april 2011 rapportages alleen nog digitaal konden worden aangeleverd bij de RCE. Niet alle analoge rapporten van voor die tijd zijn in Archis ge-upload. Dien ten gevolge bestaat er onduidelijkheid of alle onderzoeken die zijn afgemeld, maar waarvoor geen rapportage in Archis staat, ook daadwerkelijk niet zijn aangeleverd bij de RCE. Gekozen is om niet te handhaven op deze groep onderzoeken.

In totaal gaat het om enkele duizenden openstaande onderzoeksrapporten die nog aangeleverd moeten worden. De RCE beschikt niet over de middelen en capaciteit om al deze zaken in één keer op te pakken en daartegen handhavend op te treden. De RCE brengt daarom een prioritering aan in de volgorde van zaken waarin zij zal gaan rappelleren en zo nodig handhaven: de zaken worden gerangschikt op volgorde van de datum waarop het rapport binnen had moeten zijn. De oudste zaken, dus de zaken waarbij de termijnoverschrijding het grootst is, zullen als eerste worden aangeschreven conform dit beleid. Zo wordt gaandeweg de gehele achterstand weggewerkt. Van deze prioritering kan in voorkomende gevallen afgeweken worden. Dit gebeurt bijvoorbeeld als handhaving inzake een individueel/specifiek onderzoeksrapport noodzakelijk is, omdat de uitvoering van een andere regeling anders in het gedrang komt.

Wettelijke grondslag voor handhaving

Op grond van artikel 8.1 van de Erfgoedwet is de RCE namens de minister belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Dit omvat het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Erfgoedwet en het opleggen van een bestuurlijke sanctie wegens een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens de Erfgoedwet. Hiervan is sprake indien de certificaathouder niet aan zijn rapportageplicht van artikel 5.6, vierde lid, van de Erfgoedwet voldoet. In die gevallen is de RCE op grond van artikel 8.2 van de Erfgoedwet bevoegd om namens de minister een last onder dwangsom op te leggen. Op het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom is hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Overgangsrecht

Op grond van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Erfgoedwet blijft tot het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking is getreden hoofdstuk VI van de Monumentenwet 1988 van toepassing. Dit betekent dat de bestuursrechtelijke handhaving tot dat tijdstip geschiedt op grond van artikel 63 van de Monumentenwet 1988.

Hoe wordt gehandhaafd?

De eerste stap wordt gevormd door een rappelactie. De certificaathouder wordt door de RCE aangesproken op rapporten die niet zijn ontvangen binnen de termijn van twee jaar. In de rappelbrief wordt een termijn genoemd waarbinnen het rapport alsnog moet worden aangeleverd. Deze termijn bedraagt in beginsel één maand. Aangezien de indieningstermijn op het moment van rappelleren reeds is overschreden, worden deze gevallen als overschrijding geregistreerd.

De tweede stap is een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. In dit voornemen wordt uiteengezet welke overtreding is geconstateerd en om welke reden hier handhavend tegen zal worden opgetreden. De overtreder wordt met deze brief in de gelegenheid gesteld om te reageren op het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen door middel van een zienswijze. De termijn voor het indienen van zo'n zienswijze bedraagt twee weken.

Indien de overtreding nog steeds niet is beëindigd, volgt de *derde stap*, namelijk het opleggen van een last onder dwangsom door middel van een besluit. Het besluit omvat een omschrijving van de overtreding, een gemotiveerde afweging waarom daartegen wordt opgetreden, de termijn waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt (de zgn. begunstigingstermijn) en de hoogte van de dwangsom die wordt verbeurd indien de overtreding na het verstrijken van de begunstigingstermijn niet is beëindigd. De begunstigingstermijn bedraagt in beginsel twee maanden. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom worden de volgende richtlijnen gehanteerd:

Rapportage over:	Minimale dwangsom
1. Kleine projecten, zijnde booronderzoeken	€ 50 per week met een maximum van € 500
2. Middelgrote projecten, zijnde proefsleuvenonderzoek, inclusief archeologische begeleiding (protocol proefsleuven)	€ 250 per week met een maximum van € 10.000
3. Grote projecten, zijnde opgravingen, inclusief archeologische begeleiding (protocol opgraven)	€ 500 per week met een maximum van € 20.000

Tegen het handhavingsbesluit kan bezwaar worden ingesteld. Dit heeft geen opschortende werking, hetgeen betekent dat na ommekomst van de begunstigingstermijn de dwangsommen van rechtswege worden verbeurd indien de overtreding niet is beëindigd. Indien de overtreder dit wenst te voorkomen, dan hij daartoe een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de bevoegde rechtbank.

De *vierde stap* bestaat uit het controleren of de rapportage binnen de begunstigingstermijn is ingediend. Indien dit niet het geval is, worden er van rechtswege dwangsommen verbeurd die op grond van artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) binnen zes weken dienen te worden betaald. Bij uitblijven van de betaling, neemt de RCE op grond van artikel 5:37 van de Awb een invorderingsbesluit teneinde de dwangsommen in te vorderen. Tegen dit besluit kan bezwaar worden ingesteld. Dit heeft geen opschortende werking.

De vijfde stap komt aan de orde als na verbeuring van de dwangsom, er nog steeds geen rapport is aangeleverd. In dat geval sturen wij een aankondiging dat de vergunning zal worden ingetrokken, totdat het betreffende opgravingsrapport is aangeleverd. De intrekking zal betrekking hebben op nieuwe opgravingsactiviteiten. Dit betekent dat de vergunninghouder geen nieuwe projecten kan starten tot het moment dat voldaan is aan de

wettelijke rapportageplicht. Op de aankondiging kan worden gereageerd in de vorm van een zienswijze.

De zesde stap is een officieel intrekkingbesluit. Dit besluit is gebaseerd op artikel 9.6, tweede lid van de Erfgoedwet. Tegen een intrekkingbesluit kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen.

Na 1 juli 2017 komen stap vijf en zes te vervallen. Na die datum beschikken certificaathouders immers niet langer over een opgravingsvergunning, maar alleen nog over certificaten.

Dit beleid is op 3 oktober 2016 vastgesteld door de algemeen directeur van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.