

Richtinggevende notitie sluitend kwaliteitssysteem archeologische monumentenzorg

Tbv informatiebijeenkomst op 7 februari 2013

Gebaseerd op concept-Eindrapport met managementsamenvatting en de notitie Synopsis van autonome ontwikkelingen (ontwikkelingen die voor het advies wezenlijk zijn, maar niet tot de invloedssfeer van het CCvD behoren)

Besproken in de vergadering van het CCvD Archeologie op 28 januari 2013

Nader uit te werken in de vorm van een advies aan de minister OCW

Archeologie: een stapje verder

Vertrekpunten

1. Het gezamenlijke belang is de kwaliteit van de bescherming van de unieke en onvervangbare archeologische waarden in onze bodem. Deze wordt bepaald door alle partijen die hierbij betrokken zijn en de kracht van die keten wordt bepaald door de zwakste schakel. Het CCvD en de partijen waaruit zij bestaat committeren zich gezamenlijk en afzonderlijk aan een hoogwaardige bescherming van deze waarden. Als ketenpartners zijn wij - binnen het kader van het CCvD - bij uitstek geschikt, in staat en ook bereid om deze kwaliteit zelf te definiëren en op flexibele wijze te onderhouden.
2. De adviesaanvraag van OCW en de daarop gegeven toelichting vragen om voorstellen voor een sluitend kwaliteitssysteem, met beperkte lasten voor overheid en de ketenpartners, dat zoveel mogelijk aansluit bij de ontwikkelingen rond de overige Omgevingswet, en om versterking van de archeologische deskundigheid van het bevoegd gezag (gemeenten).

Huidige situatie

1. Met betrekking tot de inbedding en de kwaliteit van archeologie is belangrijke vooruitgang geboekt. Het belangrijkste daarbij zijn de verankering van de archeologische monumentenzorg in de Monumentenwet en de ruimtelijke ordening en de totstandkoming van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie voor landbodems en waterbodems (de KNA).
2. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om te bepalen of en op welke plaats reden is tot archeologische onderzoeken, opgravingen of behoud in situ. Deze beleidsvrijheid wordt in de praktijk regelmatig gebruikt voor het maken van onjuiste keuzes en het 'ontwijken' van archeologie (door bijvoorbeeld onrealistisch grote vrijstellingsoppervlakken of het vrijstellen van perioden).
3. Allerwege wordt de KNA als gezaghebbend gezien, maar deze heeft een vrijblijvend karakter. Slechts een beperkt aantal partijen weet er zich aan gebonden (veel ruimte voor 'ontduiken'), zoals blijkt uit evaluaties van de Erfgoedinspectie en het RIGO. Dat geldt ook voor opdrachtgevers en gemeenten in hun rol als bevoegd gezag. Daardoor is geen sprake van een level playing field en er ligt geen kwaliteitsbodem in de markt.

4. Feitelijk is er geen of hooguit amper sprake van toezicht op het naleven van vergunningen voor de opgravingen van gemeenten, bedrijven en universiteiten (door OCW) of op de uitvoering van vergunningplichtige activiteiten (door gemeenten zonder archeologische deskundigheid). Noch wordt de kwaliteit getoetst via een vorm van zelfregulering.
5. De rollen en verantwoordelijkheden van partijen zijn afwijkend van die op andere voor archeologie essentiële verwante terreinen, met name van het omgevingsrecht/de bouwregelgeving. Dit leidt veelvuldig tot verwarring. De initiatiefnemer is weliswaar opdrachtgever, maar niet inhoudelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit of bv de aanlevering van rapportages. Deze verantwoordelijkheid is wettelijk geheel belegd bij de uitvoerder, de opdrachtnemer. Deze verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's die daarvan het gevolg is, heeft negatieve invloed op kwaliteit en prijsvorming (zeker nu toezicht vrijwel ontbreekt).

Belangrijke ontwikkelingen

1. Het commerciële deel van de sector staat sterk onder druk van de economische crisis. Zowel op inhoud als op prijs wordt scherp geconcentreerd. Ook gegeven het ontbreken van toezicht of deskundigheid bij de beoordelende gemeenten en de huidige verdeling van verantwoordelijkheden, betekent dit een aantasting van de kwaliteit. Er is geen level playing field. Daarbij speelt ook een rol dat het aanbod zowel publieke als private partijen omvat. Tegelijk beperkt de crisis sterk de mogelijkheden van het commerciële deel van de sector om extra lasten te dragen.
2. Gewerkt wordt aan een Omgevingswet (zie voor verdere informatie de afzonderlijke notitie daarover). Deze brengt met zich mee dat degene die een activiteit verricht (of door een derde laat verrichten) verantwoordelijk is voor het aanvragen en naleven van een vergunning bij de uitvoering van die activiteit. Kwaliteitsborging bij de uitvoerende derde is een ander uitgangspunt, waarbij een door de sector zelf georganiseerde kwaliteitstoetsing (zelfregulering) moet zorgen voor draagvlak en voor vermindering van het overheidstoezicht. Aan de capaciteit en de kwaliteit van uitvoerende gemeentelijke overheden in hun rol als bevoegd gezag worden eisen gesteld in de vorm van de kwaliteitscriteria 2.1 van het Project Uitvoering met Ambitie (PUMA). PUMA stelt ook eisen aan de kwaliteit van de werkprocessen bij de overheid ('big 8').

Gemeenten als bevoegd gezag

1. De gemeente is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het archeologisch beleid, het maken van keuzes en het toezicht op de naleving van wettelijke eisen. De gemeente draagt op die manier bij aan de kwaliteit van het archeologisch product ("archeologische productborging"). Het tekort aan capaciteit en deskundigheid bij gemeenten zonder archeoloog is dan ook een belangrijke oorzaak van kwaliteitsproblemen.
2. De positieve ontwikkelingen die bij de overheid zijn ingezet behoeven meer nadruk en versterking. De eisen die in PUMA worden gesteld aan gemeentelijke archeologiedeskundigen (HBO, 2 jaar werkervaring) acht het CCvD tamelijk licht gelet op deze belangrijke taken. De ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten en andere regionaliseringsopties maken een structurele verbetering van de taakuitvoering

bij gemeenten zonder archeoloog mogelijk. Het verdient aanbeveling om (bijvoorbeeld via het project Archeologie voor gemeenten) de gemeenten zonder archeoloog actief te informeren over de mogelijkheden om via regionalisering de kwaliteit van de archeologische taakuitvoering te verbeteren. Tevens is het van belang dat OCW de kennis- en capaciteitsopbouw op het terrein van archeologie bij de decentrale overheden actief ondersteunt (bijvoorbeeld via het project “Archeologie voor gemeenten”).

Bindendheid KNA-protocollen en verdeling van verantwoordelijkheden

1. Breed draagvlak bestaat voor het geven van een bindend karakter aan de KNA-protocollen voor alle private en publieke actoren in de keten. Het gaat daarbij om alle (tweemaal) acht protocollen van de KNA landbodems en waterbodems (zie ook het schema). Alleen zo kan sprake zijn van een sluitend systeem, waar de adviesaanvraag over spreekt.
2. De juridische verbindendheid van de KNA vergt geen uitgebreide regeling maar een simpele wettelijke bepaling dat een door het CCvD vastgestelde (versie van het) protocol bindend wordt na goedkeuring door de minister. Dat sluit aan bij de Omgevingswet. Andere varianten zijn juridisch zwaarder en/of minder flexibel .
3. Een verdeling van de verantwoordelijkheden die meer aansluit bij die in het (overige) omgevingsrecht, ligt in de lijn van de ontwikkelingen. Het is gewenst de roltoedeling in de wet in lijn te brengen met de komende Omgevingswet door een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de plicht tot oplevering van werkzaamheden en de conserverings- en overdrachtsplicht van uitvoerende partijen (bedrijven, overheden en universiteiten) naar opdrachtgevers / verstoorders. Het is tevens gewenst om nadrukkelijker vast te leggen dat de gemeente de partij is die toeziet op de naleving van de verplichtingen van de opdrachtgever. In de gewijzigde toedeling van verantwoordelijkheden is dat inclusief het uitwerken, rapporteren, conserveren en deponeren van vondstmateriaal.
4. Annex hieraan is het gewenst om opdrachtgevers en bevoegd gezag te faciliteren met een ‘archeologische menukaart’ (lijst van soorten archeologische onderzoeken die passen in specifiek benoemde situaties) voor de eerste stappen in het archeologisch onderzoek.

Borging/toetsing bij archeologische uitvoerders (zie ook bijgevoegd schema, bijlage 1)

1. Kwaliteit van de uitvoering moet aantoonbaar worden geborgd en periodiek getoetst. Dat geldt voor alle protocollen en actoren: ook adviseurs, specialisten en dephouders. Professionaliteit verlangt immers aantoonbare competentie. Het legt een bodem in de kwaliteit en is ook nodig om tot een level playing field tussen archeologische uitvoerders te komen. De wijze waarop borging en toezicht plaatsvindt dient, ook qua kosten, zo eenvoudig mogelijk te zijn. Er is differentiatie mogelijk in de zwaarte van borging/toetsing, waarbij de cruciale protocollen (voor het inventariserend onderzoek, opgraven en depotbeheer) een zwaardere vorm vergen dan de overige protocollen.

2. Het uitwerken van een vorm van publieke of private borging (certificering en beroepsregister) leidt alleen dan tot een sluitend kwaliteitssysteem als *vooraf* zeker is gesteld dat de toedeling van verantwoordelijkheden in lijn met de Omgevingswet wordt gebracht, de KNA een alle actoren bindend karakter krijgt, een 'menukaart' voor opdrachtgevers en bevoegd gezag tot stand komt, evenals een beroepsregister gekoppeld aan de actorenlijst in de KNA. Er is bereidheid om voor die kwaliteitstoetsing kosten te maken (uiteraard binnen redelijke grenzen).
3. Voor de borging/toetsing zijn twee wegen denkbaar: via publiekrechtelijk toezicht op de naleving dan wel via juridisch geborgde private zelfregulering. Zij kunnen leiden tot hetzelfde kwaliteitsniveau.
4. Op dit moment hebben opgravende bedrijven, opgravende overheden en universiteiten een vergunning op grond van de Monumentenwet nodig. OCW heeft recent duidelijk uitgesproken dat men het huidige vergunningensysteem voor opgravers niet wenst voort te zetten. Achtergrond hiervan is het decentralisatiebeleid (Rijk geen uitvoerende taken) en de wens om eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en gemeenten meer vorm te geven (bevorderen zelfregulering). Wel is men bereid de archeologie te borgen met verplichtingen via algemene regels en een herverdeling van wettelijke verantwoordelijkheden. Voorwaarde daarvoor is dat een sluitend kwaliteitssysteem inclusief private borging tot stand komt.
Er is bij de bedrijven een voorkeur voor het handhaven van vergunningen. De bedrijven beleven dat een vergunning die van overheidswege wordt verstrekt meer statuut heeft dan een certificaat van een certificerende instelling. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan is in ieder geval belangrijk dat er een verplicht toelatingsstelsel is, inclusief een kwaliteitscontrole.
5. Toetsing of voldaan wordt aan de KNA kan ook via zelfregulering: een (juridisch geborgde) private kwaliteitstoetsing in de vorm van op audits gebaseerde certificering en voor personen in de vorm van een beroepsregister. Het meest volwassen en vergaande is een combinatie van certificering van organisaties voor alle protocollen en een beroepsregister voor de cruciale functies. Gegeven de economische situatie bij de commerciële partijen en de bezuinigingen bij de publieke actoren ligt matiging van de ambitie voor de hand. In betere tijden kan de ambitie desgewenst worden aangepast.
6. Certificering van publieke en private organisaties kan op het niveau van de gehele organisatie en hoeft dus niet per vestiging. Bij een audit per twee jaar door een beperkt team, met een archeoloog, zijn de kosten per protocol ruwweg € 1.500 per jaar. Denkbaar is om niet voor alle protocollen te certificeren, maar - in combinatie met de keuze voor een beroepsregister - de certificering te beperken tot de cruciale protocollen (die voor inventariserend onderzoek, opgraven en depotbeheer). De activiteiten die onder deze protocollen vallen mogen dan alleen worden uitgevoerd door gecertificeerde organisaties. De bijlage bevat een mogelijke verdeling.
7. Borging op persoonsniveau vindt plaats door invoering van een beroepsregister. De actoren in het beroepsregister moeten dezelfde zijn als de KNA-actoren. Deze activiteiten mogen dan alleen worden uitgevoerd door personen die in het register staan en voldoen aan diploma- en ervaringseisen en zich minimaal laten bijscholen (waar niemand moeite mee kan hebben). De 'leidinggevende' kan vervallen.

Overig

Behoud in situ meetbaar maken vergt een aanpassing van ARCHIS. Verder is nog synergiewinst te behalen door ARCHIS optimaal te verbinden met de ontwikkelingen rond de Wet basisregistratie ondergrond.

Tot slot

Breed wordt ervaren dat het huidige kwaliteitssysteem niet sluitend is. De adviesaanvraag is om voorstellen te doen voor een wel sluitende opzet. Dit is alleen mogelijk als naar de gehele keten en alle actoren gekeken wordt. De kracht van de keten wordt immers bepaald door de zwakste schakel.

Het gaat om een samenhangend pakket van maatregelen, waarbij niet 1 of 2 onderdelen er uit gehaald kunnen worden. Het betekent een zekere herverkaveling van taken, maar sluit geheel aan op wat elders en ingevolge de aanstaande Omgevingswet gebruikelijk is. Dat betekent ook dat de KNA een bindend karakter moet krijgen. Dat kan op een eenvoudige manier. Ook hier zijn de ontwikkelingen in het omgevingsrecht van belang evenals de opvattingen van het ministerie.

Een sluitende kwaliteitszorg vergt ook borging en toetsing. Ook hiervoor zijn verschillende opties waaruit gekozen kan worden. Er is bereidheid om voor die kwaliteitstoetsing kosten te maken (uiteraard binnen redelijke grenzen), mits bovengenoemde zaken vooraf zeker gesteld zijn.

Bijlage 1: schema's Voorstel kwaliteitsmaatregel KNA Landbodems & Waterbodems

Bijlage Voorstel kwaliteitsmaatregel op basis van de KNA Landbodems

	KNA Protocol 4003 IVO-P/IVO-O	KNA Protocol 4004 Opgraven	KNA Protocol 4002 Bureauonder- zoek	KNA Protocol 4001 PvE	KNA Protocol 4006 Specialistisch onderzoek	KNA Protocol 4005 Fysiek Beschermen	KNA protocol 4010 Depot- beheer	Archeo- logisch advies AMZ (privaat/publ iek)
* KNA protocol wettelijk bindend	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Kwaliteits- toets verplicht (toezicht met een archeoloog en per organisatie per twee jaar)	JA	JA	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE**	JA/NEE	JA	NEE
Register (verplichte registratie)	NEE	NEE	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE****	JA	NEE	JA
Kosten per jaar ***	ca 1500	ca 1500	pp 250-500	pp 250-500	pp 250-500	pp 250-500	ca 1500	pp 250-500

-
- * De KNA is ook wettelijk bindend voor het bevoegd gezag op locatie

** Afhankelijk van het advies kan dit zowel certificering zijn als een opgravingsvergunning met overheidstoezicht . Bij dit voorstel is uitgegaan van een gemiddeld zware kwaliteitsborging (dat is het gemiddelde tussen een jaarlijkse of drie jaarlijkse toetsing)

*** Dit kunnen zijn leges afdracht (kosten nog onbekend) of overeenkomst met een CI. Bij een registratie wordt uitgegaan van eenmalig 250-500 per persoon voor de registratie (excl. mogelijke verplichte bij-nascholingskosten)

**** Overwogen dat specialisten hun werk uitvoeren uit onder de kwaliteitsvlag van een organisatie (met vergunning of certificaat)

Voorstel kwaliteitsmaatregel op basis van de KNA Waterbodems (Wb)

	KNA Protocol 4013 IVO-Opwater IVO-Onderwater	KNA Protocol 4104 Opgraven	KNA Protocol 4102 Bureauonderzoek Wb	KNA Protocol 4101 PvE (Wb)	KNA Protocol 4106 Specialistisch onderzoek	KNA Protocol 4105 Fysiek Beschermen	KNA Protocol 4107 Archeologische begeleiding	KNA protocol 4110 Depot-beheer	Archeologisch advies AMZ (privaat/publiek)
* KNA protocol wettelijk bindend	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Kwaliteits-toets verplicht (toezicht met een archeoloog en per organisatie per twee jaar)	JA	JA	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE**	JA/NEE	JA	nvt ivm KNA Lb	NEE
Register (verplichte registratie)	NEE	NEE	JA	JA	JA/NEE****	JA	NEE	NEE	JA
Kosten per jaar ***	ca 2000	ca 2000	pp 250-500	pp 250-500	pp 250-500	pp 250-500	ca 2000	ca 1500	pp 250-500

-
- * De KNA is ook wettelijk bindend voor het bevoegd gezag op locatie

** Afhankelijk van het advies kan dit zowel certificering zijn als een opgravingsvergunning met overheidstoezicht. Bij dit voorstel is uitgegaan van een gemiddeld zware kwaliteitsborging (dat is het gemiddelde tussen een jaarlijkse of drie jaarlijkse toetsing)

*** Dit kunnen zijn leges afdracht (kosten nog onbekend) of overeenkomst met een CI. Bij een registratie wordt uitgegaan van eenmalig 250-500 per persoon voor de registratie (excl. mogelijke verplichte bij-nascholingskosten)

**** Overwogen dat specialisten hun werk uitvoeren uit onder de kwaliteitsvlag van een organisatie (met vergunning of certificaat)