

**Concept eindrapport**

**Tbv het advies van het Centraal College van Deskundigen Archeologie**

**om te komen tot een sluitend kwaliteitssysteem in de archeologische monumentenzorg**

Programmabureau SIKB / 31 januari 2013

## Inhoud

Samenvatting	
1 Inleiding	10
2 Beschrijving uitgangssituatie	14
2.1 Hoofdpijnen wettelijk kader, taken en verantwoordelijkheden	14
2.2 Huidige kwaliteitssysteem in de archeologie	15
2.3 Bedrijfstak	16
3 Probleemanalyse vanuit de archeologie	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Evaluatie	17
3.3 Conclusie	20
4 Omgevingsanalyse	21
4.1 Rijksbeleid	21
4.1.1 Krachtiger en eenvoudiger regelgeving	22
4.1.2 Decentralisatie; bevorderen kwaliteit van de taakuitvoering door de overheid	24
4.1.3 Vermindering toezicht op decentrale overheden	25
4.1.4 Bevorderen zelfregulering	25
4.1.5 E-overheid en hergebruik van gegevens	26
4.2 Vergelijking met andere sectoren	26
5 Kompas voor de toekomst	28
6 Rollen en verantwoordelijkheden	30
6.1 Inleiding	30
6.2 Opdrachtgever	30
6.3 Bevoegd gezag	31
6.4 Opgravende organisatie	31
6.5 Overige organisaties	31
7 Zelfregulering en certificering	33
7.1 Inleiding	33
7.2 Kabinetsstandpunt Certificatie en Accreditatie	33
7.3 Evaluatie criteria Kabinetsstandpunt	36
7.4 Intensiteit van de kwaliteitstoetsing	37
7.5 Scenario's bij gravende organisaties	39
7.6 Scenario's bij overige organisaties	41
8 Normstelling	43
9 Organisatie en processen	45
9.1 Inleiding	45
9.2 Overheid als bevoegd gezag	45
9.3 Gravende organisaties	45
9.4 Adviseurs en specialisten	46
9.5 Depothouders	46
10 Kennis en competenties	47
10.1 Inleiding	47
10.2 Bevoegd gezag	47
10.3 Uitvoerende partijen	48
11 Toezicht en handhaving	50
11.1 Inleiding	50
11.2 Bevoegd gezag op locatie	50
11.3 Duaal stelsel: private partijen nemen deel van de rol van het bevoegd gezag over	52
11.4 Systeemtoezicht	53
12 Transparantie	55
12.1 Beschikbaarheid en uitwisselbaarheid van gegevens	55
12.2 Monitoring van prestaties en feedback	56

Bijlage 1 Kwaliteitssystemen in enkele andere sectoren.....	57
Bijlage 2 Certificering en Beroepsregister: de terugblik .....	71
Bijlage 3 Financiële aspecten .....	74
Bijlage 4 Lijst van geïnterviewden .....	77

CONCEPT

## Samenvatting

De Staatssecretaris van OCW heeft medio 2012 advies gevraagd over een sluitend kwaliteitssysteem in de archeologie, waarbij het bestaande vergunningsstelsel voor de opgravingsbedrijven kan vervallen. De aanleiding daarvoor vormde de recente, kritische evaluaties van de rijksinspectie en het RIGO. Het *Centraal College van Deskundigen archeologie* (CCvD) heeft het voornemen om in het eerste kwartaal van 2013 dit advies uit te brengen. In september 2012 is een eerste rapportage uitgebracht waarin het accent lag op de omgevingsanalyse en de knelpunten in de sector. In dit stadium worden de belangrijkste verbeterpunten benoemd. Na een dialoog met de archeologiesector op 7 februari 2013 zal op basis van de reacties nog een eventuele aanscherping plaatsvinden. De planning is dat het CCvD in maart haar advies aan de Minister van OCW stuurt.

### *De opdracht*

OCW heeft de volgende kaders meegegeven voor het uitvoeren van de verkenning en het advies dat daarop zal worden gebaseerd:

- Het kwaliteitssysteem is gebaseerd op zelfregulering in plaats van de huidige verlening van opgravingsvergunningen;
- Het systeem leidt niet tot meer overheidstoezicht, met bestaande rijksinitiatieven zal verbinding gezocht worden (Uitvoering met Ambitie (PUMA), Wet revitalisering generiek toezicht);
- Houd rekening met de schaalgrootte van de sector bij het formuleren van het advies;
- Houd rekening met de politieke realiteit in de verkenning: dus ontwikkeling en bestuurlijke afspraken in de ruimtelijke ordening, decentralisatiebeleid, minder toezicht en minder regels (Beleidsbrief omgevingsrecht, Wet revitalisering generiek toezicht);
- Betrek in de verkenning de nodige deskundigheid voor wat betreft marktregulatie en vergelijk het archeologiestelsel met andere vergelijkbare stelsels.

### *Autonome ontwikkelingen*

De sector archeologie krijgt te maken met een aantal algemene veranderingen die in wetgeving en rolverdeling op dit moment worden voorbereid. Het advies dient daarmee rekening te houden. Het gaat om de volgende veranderingen:

- *Krachtiger en eenvoudiger regelgeving*: minder regels, gestroomlijnde plannen en procedures, meer ruimte voor particulier initiatief, minder onderzoekslasten, private borging van toezicht. Voor de archeologie komt dit met name tot uiting via de Omgevingswet.
- *Decentralisatiebeleid; bevorderen kwaliteit van de taakuitvoering bij de overheid*: Aanhaken bij decentrale ontwikkelingen in het kader van PUMA, RUD's, Omgevingswet, kwaliteitscriteria 2.1, e.d.
- *Vermindering toezicht op decentrale overheden*: geen specifiek rijkstoezicht op activiteiten decentrale overheden. Toezicht wordt primair door het bestuursorgaan uitgevoerd dat verantwoordelijk is voor de naleving van wetgeving.
- *Bevorderen zelfregulering*: regeldruk van de overheid verminderen en "eigen regels" (private normstelling) bevorderen. Als uitgangspunt geen vergunningstelsel voor de opgravingssector.
- *E-overheid en hergebruik van gegevens*: Invoering van het digitaal loket bij vergunningen en meldingen. In toenemende mate worden gegevens op de digitale kaart gezet, via webservices gezocht en digitaal aan de gebruiker uitgeleverd zodat dezelfde gegevens niet per se opnieuw gegenereerd hoeven te worden. Digitaal aanleveren en opvragen van informatie zo veel mogelijk via centrale database (conform Wet basisregistratie Ondergrond)

### *Visie van de sector: Samenspel*

Het toekomstige kwaliteitssysteem kenmerkt zich door een goed op elkaar afgestemd samenspel in de keten tussen opdrachtgever, opdrachtnemer, deponhouder en bevoegd gezag op locatie. Kwaliteit in de archeologiesector kan alleen worden gerealiseerd als alle actoren in de archeologieketen adequaat op elkaar (kunnen) inspelen. Dat betekent initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van het adequaat functioneren van alle actoren, maar ook in onderling verband.

### *Rollen en verantwoordelijkheden*

Het is gewenst dat de wettelijke vastgelegde rolverdeling bij de uitvoering van onderzoek en opgraving helder is en in lijn met de rolverdeling in de Omgevingswet. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever / verstoorder (en financier) voor onderzoek en opgraving, meer dan nu het geval is, wordt geaccentueerd. De rol van de opdrachtnemer / uitvoerder is die van een professionele en deskundige partij die de benodigde werkzaamheden uitvoert. De rol van de gemeente is die van bevoegd gezag op de locatie waar onderzoek / opgraving wordt uitgevoerd. De provincies zijn vooral actief als deponhouder en stimuleren via ruimtelijke instrumenten en subsidies de archeologische belangen in hun provincie. Universiteiten en hogescholen vervullen een belangrijke rol bij (synthetiserend) onderzoek en opleiding.

*Advies: geadviseerd wordt 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 archeologische bedrijven naar opdrachtgevers / verstoorders.*

*Advies: geadviseerd wordt – voortbouwend op de voorstellen in paragraaf 6.2 - 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.*

### *Zelfregulering en certificering*

Zelfregulering is een randvoorwaarde in de opdracht van OCW. Bij zelfregulering worden met certificatieregelingen een maatschappelijk belang of mede een publieke doelstelling gerealiseerd. Bedrijven of maatschappelijke organisaties beogen zich met een certificaat te onderscheiden op de markt. In deze verkenning worden varianten voor de kwaliteitsborging voor opgravingsbedrijven belicht en voorzien van een weging. Er zijn keuzes te maken in de vorm, intensiteit en frequentie van een kwaliteitstoetsing. Met name de intensiteit en frequentie zijn van belang voor de kosten.

### *Intensiteit*

Voor de kwaliteitstoets op de protocollen voor IVO en Opgraven onderscheiden we 3 varianten die onderling verschillen in de intensiteit van de toetsing (wel of geen toetsing op KNA-specificaties) en in de vakkennis van het auditteam (wel of geen archeoloog in het auditteam):

<b>auditvariant</b>	<b>Reikwijdte van de audit</b>	<b>Samenstelling van het auditteam</b>
Variant A: light	Toets op KNA-processen Geen toets op KNA-specificaties	Geen archeoloog in het auditteam
Variant B: medium	Toets op KNA-processen Geen toets op KNA-specificaties	Met archeoloog in het auditteam

Variant C: grondig	Toets op KNA-processen Toets op KNA-specificatie	Met archeoloog in het auditteam
--------------------	---	---------------------------------

Voor de kwaliteitstoets bij de overige KNA-protocollen wordt uitgegaan van 1 variant (wel KNA-processen, geen specificaties, geen archeoloog).

#### Frequentie

Normaal gesproken wordt een audit jaarlijks afgenomen. Overwogen kan worden om de frequentie te stellen op 1 maal per 2 jaar of 1 maal per 3 jaar. In dat geval worden de jaarlijkse kosten gedeeld door 2 respectievelijk 3.

#### Kosten per variant bij gravende organisaties

In onderstaande tabel zijn de kosten voor 3 varianten vermeld en uitgezet tegen een frequentie van jaarlijks, 1 maal per 2 jaar en 1 maal per 3 jaar. Voor een toelichting op de berekening en de gehanteerde uitgangspunten wordt verwezen naar bijlage 3.

<b>Kosten p tijd</b> <b>Variant</b>	Kosten per audit voor 3 protocollen	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Variant A light	€4300 - 5300	€4300 - 5300	€2150 - 2650	€1435 - 1770
Variant B medium	€5200 - 6200	€5200 - 6200	€2600 - 3100	€1735 - 2070
Variant C grondig	€10200-12200	€10200 - 12200	€5100 - 6100	€3400 - 4070

#### Kosten bij adviseurs, specialisten en dephouders

Ook hier kan overwogen kan worden om de frequentie te stellen op jaarlijks, 1 maal per 2 jaar of 1 maal per 3 jaar. In het onderstaande rekenvoorbeelden met 1 resp 3 protocollen. Voor een toelichting op de berekening en de gehanteerde uitgangspunten wordt verwezen naar bijlage 3.

	Kosten per audit voor 1 protocol	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Kosten /jaar	€2050	€2050	€1025	€685

	Kosten per audit voor 3 protocollen	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Kosten /jaar	€6150	€6150	€3075	€2050

Ten aanzien van de kwaliteitsborging bij gravende organisaties zijn de volgende scenario's gegenereerd die ieder een combinatie bevatten van:

- Verplichte kwaliteitstoets op het naleven van de KNA (certificering) dan wel een vrijwillige / geen kwaliteitstoets.
- Verplichte inschrijving in een beroepsregister dan wel een vrijwillige / geen inschrijving
- Indien gekozen wordt voor een verplichting, wat is dan de vormgeving van de verplichting: de verplichting kan per vergunning (dus individueel) dan wel bij algemene regel (dus een wettelijk voorschrift, geen vergunning per organisatie).

Dit leidt tot de volgende scenario's:

- Scenario I: zowel kwaliteitstoets KNA als inschrijving in het Beroepsregister zijn vrijwillig of afwezig. In dit scenario trekt de regelgevende overheid zich terug en laat de kwaliteitsborging geheel aan de sector zelf.

- Scenario II: de kwaliteitstoets KNA is verplicht, de inschrijving in een beroepsregister is vrijwillig of afwezig
  - o IIa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IIb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel
- Scenario III: de kwaliteitstoets KNA is vrijwillig of afwezig, de inschrijving in een beroepsregister is verplicht
  - o IIIa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IIIb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel
- Scenario IV: zowel de kwaliteitstoets KNA als de inschrijving in een beroepsregister zijn verplicht
  - o IVa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IVb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel

Weging van de scenario's

	Administratieve lasten	Bedrijfskosten	Mate van Borging processen in de organisatie	Mate van borging kennis personen	Mate van gelijk playing field	Mate van inhoudelijke zelfregulering	Mate van zelfregulering systeem
I	+	+	-	-	-	+	+
IIa	-	-	+	-	0	+	-
IIb	+	-	+	-	0	+	+
IIIa	-	-	-	+	0	+	-
IIIb	+	-	-	+	0	+	+
IVa	-	-	+	+	+	+	-
IVb	+	-	+	+	+	+	+

*Advies: Geadviseerd wordt te kiezen uit een scenario waarbij voldoende borging van de archeologische kwaliteit wordt gerealiseerd en wordt gewerkt met algemene regels (scenario IIb, IIIb, IVb). Ontraden wordt om een scenario te kiezen met behoud van het vergunningstelsel (scenario IIa, IIIa, IVa) en het volledig aan de markt over te laten (scenario I).*

### Normstelling

Vanuit kwaliteitsoptiek is het noodzakelijk dat de binnen de sector (privaat) ontwikkelde normen voor processen en producten actueel en betekenisvol zijn en een breed draagvlak binnen de sector (zelfregulering) hebben. Deze normen gelden voor uitvoerende bedrijven en overheden, adviseurs en specialisten, dephouders en universiteiten.

Naast de archeologische normen voor de uitvoerders, zijn er ook duidelijke afspraken voor aan archeologen te stellen vragen. Zij faciliteren het opdrachtgeverschap, bevorderen de kwaliteit van de uitvraag en maken duidelijk wat de minimale prestatie-eisen zijn (leggen een kwaliteitsbodem in de markt). Zij faciliteren tevens het bevoegd gezag (de geleverde producten zijn toetsbaar aan wettelijke criteria).

*Advies: de KNA inclusief richtlijnen een wettelijke grondslag geven voor alle actoren in de keten; niet alleen voor de opgravingsbedrijven, maar ook voor adviseurs, specialisten, opdrachtgevers, deponhouders en het bevoegd gezag op locatie.*

*Advies: faciliteer opdrachtgevers en bevoegd gezag met een 'archeologische menukaart' (lijst van archeologische onderzoeken die passen in specifiek benoemde situaties) voor de eerste stappen in het archeologisch onderzoek.*

#### *Organisatie en processen*

De kwaliteit van organisaties zal geregeld moeten zijn op een adequaat niveau. De overheidsorganisaties voldoen zowel op omvang als procesvoering aan de PUmA-criteria (kwaliteitscriteria 2.1.). De overheden die optreden als bevoegd gezag beschikken over voldoende archeologische kennis of hebben die regionaal beschikbaar gemaakt. Uitvoerende organisaties hebben een adequaat systeem voor het borgen van de kwaliteit van hun werkzaamheden ingevoerd.

*Advies: Gemeenten zonder archeoloog actief informeren over de mogelijkheid 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"). Vanwege de urgentie in de archeologiesector is het gewenst de kwaliteitscriteria 2.1. aan te sluiten bij de landelijke ontwikkeling en daarmee uiterlijk 1 januari 2015, als ingangsdatum te hanteren.*

*Advies: Vanwege de recente vernieuwing is het gewenst dat de doorwerking van de aanvulling van de KNA met betrekking tot conserveren gedurende een bepaalde periode wordt gemonitord.*

*Advies: Vanwege de recente vernieuwing is het gewenst dat de doorwerking van de rol van de deponhouder in de KNA in 2013 worden gemonitord. Belangrijkste toetssteen vormt de tijdige bekendheid van de depoteisen in de archeologieketen.*

#### *Kennis en competenties*

Vanuit kwaliteitsoptiek is het noodzakelijk dat er helderheid bestaat over de minimumcompetenties van zowel personen, bedrijven als overheidsinstellingen. Voor medewerkers van uitvoerende partijen liggen die vast in de KNA, voor medewerkers van overheden in de Kwaliteitscriteria 2.1. (PUmA-criteria). Professionals in het archeologische veld gaan over tot permanente educatie vanwege het centrale belang van competentie in het kwaliteitsstelsel.

*Advies: geadviseerd wordt een verplichting vast te leggen voor permanente educatie van personen; zowel voor de personen die bij de opgravingsbedrijven actief zijn, die adviseren over de opgraving als de deponhouders. Voor deze categorieën kan ook een beroepsregister worden ingevoerd, indien een minimale kwaliteit van personen niet voldoende is geborgd via de kwaliteitstoetsen van de bedrijven en instellingen.*

#### *Toezicht en handhaving*

Een uitvoerende organisatie (bedrijf overheid, universiteit) is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening en producten. Waar mogelijk corrigeert de sector zichzelf; aanvullend is daar een rol voor de overheid weggelegd. Er is een duidelijk systeem van publiek toezicht en desgewenst handhaving van de wettelijke eisen. Publiek 1<sup>e</sup> lijnstoezicht wordt primair uitgevoerd door het bevoegd gezag; het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de naleving van de Monumentenwet / Omgevingswet op locatie.

Indien mogelijk wordt ook in de toekomst gebruik gemaakt van vormen van privaat toezicht, waardoor de publieke toezichtsrol kan verminderen. Bij de keuze is onder meer de schaalgrootte van de sector van belang.

*Advies: Gemeenten zonder archeoloog actief informeren over de mogelijkheid 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"). Vanwege de urgentie in de archeologiesector is het gewenst de kwaliteitscriteria 2.1. aan te sluiten bij de landelijke ontwikkeling en daarmee uiterlijk 1 januari 2015, als ingangsdatum te hanteren.*

*Advies: vanuit OCW nauwgezet volgen en participeren in de ontwikkeling rond private borging zodat deze vorm van privaat toezicht mogelijk ook voor archeologische opgravingen een alternatieve optie voor het publieke toezicht kan zijn.*

#### *Transparantie*

Transparantie is een kernwaarde van een goed werkend kwaliteitssysteem. Vanuit dat oogpunt dient het voor alle belanghebbenden duidelijk te zijn welk traject ingezet wordt indien zich incidenten voordoen, ook welke sancties gehanteerd worden. Daarnaast is het helder waar men problemen op het gebied van kwaliteit kan melden.

De archeologische taakuitvoering maakt dezelfde ontwikkelingen door als andere sectoren in het omgevingsrecht. De taakuitvoering van gemeenten, provincies en regionale uitvoeringsdiensten is aangesloten op de WABO (omgevingsloket online). De overheden borgen dat efficiënt met beschikbare gegevens wordt omgegaan en zetten daarom een forse stap naar het hergebruik van gegevens (Basisregistratie ondergrond) en het digitaal uitwisselen van data.

*Advies: ARCHIS III zo aanpassen dat behoud in situ meetbaar is. Daarnaast wordt aanbevolen synergie te bevorderen tussen de (zuster)initiatieven die voortvloeien uit de beleidsreactie voor gemeenten en het domein van kwaliteit raken.*

*Advies: onderzoek de mogelijkheden en wenselijkheden van een meldpunt of kwaliteitsindex*

# 1 Inleiding

Voor u ligt de tweede tussenrapportage van de verkenning naar een sluitend kwaliteitssysteem voor de Nederlandse Archeologie. Het rapport is het vervolg op de eerste tussenrapportage die 10 september 2012 gepresenteerd is aan het CCvD Archeologie. In dit tweede rapport worden de contouren van een sluitend kwaliteitssysteem uitgewerkt naar de kernelementen van een kwaliteitssysteem voor de sector, zoals die geïntroduceerd zijn in de eerste rapportage. Dit zijn achtereenvolgens *Rollen & Verantwoordelijkheden, Normstelling, Organisatie en processen, Kennis en competentie, Handhaving en toezicht en Transparantie*.

## *Aanleiding*

De Wamz en het Bamz zijn in 2007 in werking getreden. Het bureau RIGO heeft in opdracht van OCW in 2011 een onderzoek afgerond naar de effectiviteit en doelmatigheid van deze wetgeving.<sup>1</sup> De toenmalige staatssecretaris van OCW heeft begin februari 2012 op de resultaten van dit onderzoek gereageerd en in een Beleidsreactie enkele verbetervoorstellen aangekondigd.<sup>2</sup> In een van de verbetervoorstellen (onderdeel 3c) van de Beleidsreactie wordt het CCvD Archeologie van de SIKB uitgenodigd tot het doen van een verkenning naar de mogelijkheid van een verplicht certificeringssysteem voor opgravingsbedrijven met als doel om (alsnog) tot een sluitend kwaliteitssysteem in de archeologie te komen. Het betreffende onderdeel is als volgt in de Beleidsreactie verwoord:

*Een ander positief punt is het feit dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat de archeologische sector zelf zoveel mogelijk verantwoordelijkheid wil dragen voor de borging van de kwaliteit van archeologisch onderzoek. Uit de evaluatie en onderzoek van de EGI (rapport Kwaliteit een Zorg, juli 2011) blijkt echter ook dat de zelfregulering die de kwaliteitszorg moet waarborgen maar beperkt van de grond is gekomen. Dit belemmert de mogelijkheden van de overheid de kwaliteit van archeologisch onderzoek te bewaken. De Erfgoedinspectie is ingericht om systeemtoezicht toe te passen. Zij is niet toegerust op auditing en systematische toetsing van vergunninghouders, zoals certificerende instellingen doen. Daar komt bij dat de huidige opgravingsvergunningen voor vier jaar verleend zijn, maar dat de volgende vergunningen (per 2013) voor onbepaalde tijd verstrekt worden, zoals toegezegd aan de sector (kamerstuk II 2008/2009, 2009D39944). Dit betekent dat daarna een systematische hertoetsing op de kwaliteit van de vergunninghouders niet meer zal plaatsvinden.*

*Om alsnog een systeem van zelfregulerende kwaliteitszorg te realiseren, wordt in het evaluatierapport aanbevolen om de voorgenomen vormen van interne kwaliteitszorg alsnog en minder vrijblijvend door te voeren. Ik kan mij vinden in deze aanbeveling. De archeologische sector is niet alleen het best in staat om de kwaliteitscriteria op te stellen, maar heeft er ook baat bij betrokken te zijn bij de verdere ontwikkeling van de wijze waarop zij moet gaan werken. Bovendien is het ook in het belang van de*

---

<sup>1</sup> Ruimte voor Archeologie; RIGO Research en Advies BV, 2011

<sup>2</sup> Beleidsreactie evaluatie archeologiewetgeving; Staatssecretaris OC&W, 2012

*opgravingsmarkt zelf om de opdrachtgevers voldoende kwaliteitswaarborgen te kunnen bieden.*

*Voorstel: Certificering*

*Ik overweeg om bij de volgende vergunningverlening in 2013 een verplichting tot certificering op te nemen. Ik onderzoek dit jaar nog de juridische mogelijkheden van een dergelijke verplichting. Ik wil samen met het College van Deskundigen in de Archeologie (CCvD) van de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) verkennen hoe dit certificeringssysteem eruit zou kunnen zien. Aan wat de opgravingsmarkt als systeem initieert en realiseert, wil ik een verplichtend karakter geven, teneinde daaraan een generieke binding voor alle aanbieders op de opgravingsmarkt te geven. Een vergelijkbare aanpak is met succes toegepast in de sectoren milieu, arbeidsveiligheid en bouw. Om ruimte te geven aan de opgravingsmarkt en succes te realiseren ben ik bereid om op termijn de opgravingsvergunning af te schaffen, mits de opgravingsmarkt zelf tot een sluitend kwaliteitssysteem kan komen.*

Het CCvD heeft twee kanttekeningen bij deze Beleidsreactie geplaatst.<sup>3</sup> Enerzijds heeft zij aangegeven dat voor een sluitend kwaliteitssysteem in de archeologie een bredere insteek noodzakelijk is dan alleen de taakuitvoering door opgravingsbedrijven. Ook de rol en mogelijkheden van andere partijen (zowel overheid als opdrachtnemers en opdrachtgevers) verdienen aandacht. De kwaliteit van de werkzaamheden in de archeologiesector is een resultante van een samenspel van meerdere partijen en een breder proces. Anderzijds heeft zij benadrukt dat er diverse middelen zijn om de kwaliteit van archeologische werkzaamheden en processen te waarborgen. Ook andere middelen dan certificering zouden in kaart moeten worden gebracht en gewaardeerd.

*De opdracht*

Medio 2012 heeft het ministerie van OCW aan de stichting SIKB als vertegenwoordiger van het CCvD Archeologie de opdracht verstrekt om de mogelijkheden voor kwaliteitsborging te verkennen en op basis daarvan een advies aan de Staatssecretaris (thans: Minister) op te stellen.

In de archeologie wordt gestreefd naar een sluitend kwaliteitssysteem. Een sluitend kwaliteitssysteem veronderstelt een samenspel van opdrachtgevers, opdrachtnemers en overheden in de rol van deponhouder en bevoegd gezag vanuit de Monumentenwet 1988 en de Wet Ruimtelijke Ordening/Omgevingswet. Het Rijk is randvoorwaardelijk actief.

Het CCvD Archeologie, ondergebracht bij de SIKB, verkent de mogelijkheden van een verplicht certificeringssysteem in de archeologie en mogelijke varianten met als doel om (alsnog) te komen tot een sluitend kwaliteitssysteem voor opgravers. Het CCvD Archeologie verkent tevens de gewenste initiatieven voor adviseurs / specialisten, opdrachtgevers en overheden in de rol van bevoegd

---

<sup>3</sup> Brief van het CCvD Archeologie aan de leden van de Tweede Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012

gezag, voor zover van belang voor de uitvoerende archeologische werkzaamheden.

De verkenning mondt uit in een advies van het CCvD Archeologie aan de Minister van OCW met betrekking tot de mogelijkheden van een sluitend kwaliteitssysteem binnen de Nederlandse archeologie. Wettelijke varianten hierin zijn vergunningstelsel (actuele situatie), vergunningstelsel met certificeringsplicht, algemene regels en wettelijke certificering.

Op basis daarvan kan de Minister lijnen uitzetten binnen zijn eigen taken en verantwoordelijkheden en andere partijen in het bestel vragen bij te dragen aan de gevraagde oplossingen, passend binnen de taken en verantwoordelijkheden van die partijen.

Hierbij heeft OCW de volgende kaders meegegeven voor het uitvoeren van de verkenning en het advies dat daarop zal worden gebaseerd:

- Het kwaliteitssysteem is gebaseerd op zelfregulering in plaats van de huidige verlening van opgravingsvergunningen;
- Het systeem leidt niet tot meer overheidstoezicht, met bestaande rijksinitiatieven zal verbinding gezocht worden (Uitvoering met Ambitie (PUmA), Wet revitalisering generiek toezicht);
- Houd rekening met de schaalgrootte van de sector bij het formuleren van het advies;
- Houd rekening met de politieke realiteit in de verkenning: dus ontwikkeling en bestuurlijke afspraken in de ruimtelijke ordening, decentralisatiebeleid, minder toezicht en minder regels (Beleidsbrief omgevingsrecht, Wet revitalisering generiek toezicht);
- Betrek in de verkenning de nodige deskundigheid voor wat betreft marktregulatie en vergelijk het archeologiestelsel met andere vergelijkbare stelsels.

#### *Stand van zaken en planning vervolg*

Het plan van aanpak dat is goedgekeurd door het CCvD en het ministerie van OCW is leidraad voor de werkzaamheden.<sup>4</sup>

Een eerste Tussenrapportage is besproken in de vergadering van het CCvD Archeologie op 10 september 2012. Dit rapport betreft de tweede Tussenrapportage. Dit rapport wordt besproken op 10 december 2012 in de vergadering van het CCvD Archeologie en voorafgaand met OCW als opdrachtgever. Hiermee wordt een belangrijke vormende stap gezet in het proces naar het advies. Het derde en laatste product betreft het formuleren van het advies zelf zoals dat door het CCvD op basis van deze rapportage aan de minister van OCW zal worden uitgebracht.

De concept-eindrapportage en het concept-advies zullen door het CCvD worden besproken op 28 januari 2013. Om alle actoren die actief zijn in de archeologische sector en daaromheen goed te betrekken bij de inhoudelijke voorbereidingen van het advies van het CCvD wordt een bijeenkomst met het werkveld georganiseerd op 7 februari 2013. De eindconclusies zullen worden besproken op 5 maart 2013. De planning is gericht op het verzenden van het definitieve rapport en het definitieve advies van het CCvD aan de Minister van OCW voor 1 april 2013.

---

<sup>4</sup> Plan van Aanpak Verkenning kwaliteitssysteem archeologie; SIKB, 2012

### *Leeswijzer*

In het eerstvolgende hoofdstuk is een korte beschrijving opgenomen van de huidige situatie, daarna volgen de probleemanalyse (hoofdstuk 3) en de omgevingsanalyse (hoofdstuk 4).

Het vijfde hoofdstuk bevat het 'kompas voor de toekomst'. Wat zijn de hoofdpunten uit het omgevingsrecht en hoe luidt de visie van de archeologische sector? Dit kompas is van belang voor de weging van de varianten. De uitwerking van de verkenning voor een sluitend kwaliteitssysteem volgt in de hoofdstukken 7 tot en met 12.

In bijlage 1 vindt u de uitwerking van kwaliteitssystemen in andere sectoren. In bijlage 2 is een terugblik toegevoegd op de eerdere initiatieven om tot certificering van organisaties en personen te komen. Doel van deze toevoeging is scherp te krijgen waar het eerder misging om herhaling te voorkomen. De derde bijlage bevat een schatting van de kosten van het certificeren en een beroepsregister. De laatste bijlage bevat de lijst van geïnterviewde personen.

CONCEPT

## 2 Beschrijving uitgangssituatie

### 2.1 Hoofdpijnen wettelijk kader, taken en verantwoordelijkheden

Het Verdrag van Valletta (Malta) is in 2007 in Nederland doorgevoerd door middel van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz). Daarmee zijn de Monumentenwet, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet aangepast. De huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden (voor zover van belang voor de verkenning van het kwaliteitsstelsel) is als volgt:

- Decentrale bestuursorganen

De Wabo stelt een omgevingsvergunning verplicht voor het bouwen van een bouwwerk. Aan deze vergunning kunnen voorschriften worden verbonden die nodig zijn in het belang van de archeologische monumentenzorg.

Daarnaast kan een gemeenteraad in het belang van de archeologische monumentenzorg bij verordening regels stellen met betrekking tot eisen die Burgemeester en Wethouders aan het onderzoek en opgravingen kunnen stellen.

Gemeenteraden zijn verplicht om bij de vaststelling van een bestemmingsplan en beheersverordening rekening te houden met in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische monumenten. Tevens moet een beschrijving zijn opgenomen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden is omgegaan<sup>5</sup>.

Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologie een omgevingsvergunning verplicht worden gesteld voor een aanlegactiviteit. Tevens kan aanvrager voor zo'n activiteit worden verplicht een rapport te overleggen over de archeologische waarde. In een bestemmingsplan kan aanvrager van een bouwactiviteit eveneens worden verplicht tot het overleggen van een dergelijk rapport (art. 38 t/m 40 Mw).

In een ontgrondingsvergunning kunnen technische maatregelen worden opgenomen waardoor archeologische monumenten kunnen worden behouden. Tevens kan de vergunninghouder worden verplicht opsporingen of onderzoek te doen naar archeologische monumenten. Vergunninghouder kan ook worden verplicht de ontgraving te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan door het vergunningverlenende bestuursorgaan te stellen kwalificaties (art. 3 Ontgrondingenwet).

Op grond van de Wet milieubeheer moet een milieueffectrapportage worden opgesteld voor activiteiten met belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Onder milieu worden ook cultuurhistorische waarden verstaan. Het vergunningverlenend bestuursorgaan bepaalt welke inpassingsmaatregelen de initiatiefnemer moet nemen in verband met de eventueel aanwezige archeologische waarden.

Al voor de invoering van WAMz in 2007 is in de praktijk het gebruik ontstaan dat decentrale overheden archeologische rapportages laten toetsen door een

---

<sup>5</sup> Bro, art. 3.1.6, 2<sup>e</sup> lid, sub a

(externe) senior archeoloog. Deze vorm van collegiale toetsing uit hoofde van de zorgplicht van decentrale overheden is niet formeel vastgelegd, maar wordt in de sector als een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de archeologische monumentenzorg ervaren.

- **Opdrachtgevers**

De initiatiefnemer is, volgens het principe "de verstoorder betaalt", verantwoordelijk voor het archeologisch onderzoek en de eventuele opgraving. Hij geeft opdracht daartoe en neemt de kosten voor zijn rekening.

- **Opdrachtnemers**

Op grond van de Monumentenwet is het verboden om opgravingen te verrichten, of (voor)onderzoek te doen, zonder opgravingsvergunning van de Minister van OCW. Opdrachtnemers / opgravers zijn niet alleen verantwoordelijk voor de opgraving maar ook voor het rapporteren, deponeren, conserveren en melden. Een opgravingsvergunning wordt alleen verleend indien de aanvrager aantoonbaar bekwaam is tot het doen van opgravingen (zie art 17 Bamz). Deze eisen zijn gericht op de organisatie (faciliteiten om te conserveren en tijdelijk opslaan) en de leiding (opleidings- en werkervaringseisen). Voor de archeologisch adviseurs en specialisten op het gebied van de archeologie zijn geen specifieke eisen in de Monumentenwet opgenomen.

- **Depothouders**

Vanaf het moment dat de archeoloog (vergunninghouder) archeologisch relevante zaken heeft gevonden wordt de deponhouder (provincie, gemeente of Rijk) eigenaar en heeft zeggenschap over de vondsten. De deponhouder kan eisen stellen rond de aanlevering van de vondsten en onderzoeksdocumentatie aan het depot.

## **2.2 Huidige kwaliteitssysteem in de archeologie**

### *Oorspronkelijke opzet kwaliteitssysteem archeologie*

In 1998 heeft de directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCW CBE consultants advies gevraagd voor het ontwikkelen van een kwaliteitssysteem voor de archeologie. In overleg met het veld zijn de contouren van het kwaliteitssysteem bepaald die ten grondslag hebben gelegen aan de stelselwijziging. De blauwdruk van het kwaliteitszorgsysteem uit 1999 bestaat uit vier pijlers.<sup>6</sup>

Het gaat om

- Bestuurlijk beslissingsprotocol (wetgeving);
- Informatie (protocol, systeem, kenniscentrum);
- Certificering (proces, organisatie, personen); en
- Toezicht.

### *Evaluatie van het huidige kwaliteitssysteem archeologie*

In de themaveldrapportages door Bureau RIGO in het kader van de evaluatie van de Wamz is een beschrijving gegeven van het huidige bestel en de kwaliteitszorg van de Nederlandse archeologie. RIGO constateert dat belangrijke

---

<sup>6</sup> CBE Consultants, 1998, Advies bij de hoofdlijnennotitie "Het verleden in de toekomst gezeurd.", 6

elementen van het destijds voorgenomen systeem van zelfregulering zijn niet geïmplementeerd, waaronder het beroepsregister en de certificering. De Erfgoedinspectie geeft aan dat in de praktijk het "kwaliteitsdenken" nog onvoldoende is doorgedrongen. De sector zal in de komende jaren een inspanning moeten leveren om tot een volwassen kwaliteitssysteem te komen, waarbij de kwaliteit is geborgd van zowel het product/proces als de opgravende organisatie en de in de archeologie werkzame personen<sup>7</sup>.

RIGO beveelt aan om te komen tot een openbaar beroepsregister, verplichte certificering voor vergunninghouders en verdergaande interne kwaliteitsregulering door de bedrijfstak. De interne kwaliteitsregulering moet ook worden gedragen en bevestigd door de overheden in hun rol als publieke opdrachtgever van archeologisch onderzoek<sup>8</sup>. Tevens doet RIGO diverse aanbevelingen op het gebied van de ondersteuning van gemeenten en de archeologische infrastructuur.

Voor een meer uitgebreide terugblik op de ontwikkelingen met betrekking tot certificering en het beroepsregister in de archeologie wordt verwezen naar bijlage 2.

#### *Beleidsreactie*

In de Beleidsreactie zijn de aanbevelingen van RIGO gewogen en van voornemens voorzien gericht op gemeenten, de bedrijfstak en de archeologische infrastructuur. Van belang voor deze verkenning en het advies van het CCvD zijn met name de voorstellen met betrekking tot de archeologische kenniskaart (3a), het project archeologie voor gemeenten (3a), de verplichte certificering (3c) en de maritieme archeologie (3d).

### **2.3 Bedrijfstak**

In het RIGO-rapport is de bedrijfstak beschreven. Geschat wordt dat Nederland 1100 professionals in de archeologie telt. Dit is een tamelijk kleine bedrijfstak.

In aanvulling op de kerncijfers in dit rapport<sup>9</sup> wordt opgemerkt dat de werkgelegenheid onder invloed van de conjuncturele ontwikkelingen drastisch is afgenomen. Schattingen lopen op tot 30-40%.<sup>10</sup>

Het advies van het CCvD zal rekening houden met de schaalgrootte van de sector. Dat betekent dat varianten mede gewogen worden op de vraag of de omvang van de sector de oplossingsrichting kan dragen.

De conjuncturele situatie in de bedrijfstak legt nog meer nadruk op dit aspect.

---

<sup>7</sup> Kwaliteit een zorg, Erfgoedinspectie OCW, juli 2011, p 51

<sup>8</sup> RIGO paragraaf 3.3

<sup>9</sup> Ruimte voor Archeologie; RIGO Research en Advies BV, 2011. Par 2.5

<sup>10</sup> Brief NVAO aan Tweede Kamer d.d. 23 mei 2012

## 3 Probleemanalyse vanuit de archeologie

### 3.1 Inleiding

Tijdens de bijeenkomst van het CCvD Archeologie op 4 juli 2012 zijn de problemen met betrekking tot het realiseren van een goede kwaliteit in de uitvoerende archeologie besproken. Centrale vraag was: 'Wat ontbreekt op dit moment aan het kwaliteitssysteem binnen de uitvoerende archeologie?'

Uitgangspunt tijdens de bespreking was dat de kwaliteit van de werkzaamheden in de archeologiesector een resultante is van een samenspel van meerdere partijen en een breder proces. De verkenning beslaat daarom het kwaliteitssysteem in de gehele uitvoerende archeologie, derhalve de rol en mogelijkheden van opgravers (bedrijven, universiteiten en overheden), archeologische adviseurs en specialisten, de overheid in de rol van bevoegd gezag en opdrachtgevers.

Onderstaand zijn de bevindingen opgenomen van het CCvD Archeologie, aangevuld met de resultaten van het RIGO-onderzoek (2011) en de bevindingen van de Erfgoedinspectie (2011).

Deze bevindingen betreffen uitsluitend de gang van zaken binnen de uitvoerende archeologie en staan dus los van de omgevingsanalyse zoals besproken in het volgende hoofdstuk.

### 3.2 Evaluatie

Op basis van bovenstaande bronnen zijn de problemen ten aanzien van het kwaliteitssysteem binnen de archeologie geordend naar de kernelementen van een kwaliteitssysteem: *Normstelling, Organisatie en processen, Kennis en competentie, Handhaving en toezicht, Transparantie en Rollen & Verantwoordelijkheden*. Het beeld ten aanzien van de problemen is als volgt:

#### *Normstelling*

- de KNA wordt door de opgravende bedrijven niet altijd nageleefd.<sup>11</sup>
- aanbestedingen gaan nogal eens op basis van laagste prijs in plaats van op prijs / kwaliteit.<sup>12</sup> De kwaliteit van het archeologisch werk staat daardoor onder druk.
- in het voortraject kan archeologisch onderzoek zonder PvE worden aanbesteed. Er is dan geen of onvoldoende sturing door het bevoegd gezag op de uitvraag.<sup>13</sup>
- uitvoerende kwaliteit is niet meetbaar en vergelijkbaar gemaakt (objectieve kwaliteitscriteria en klantervaringen) waardoor er regelmatig discussie is over de uit te voeren of uitgevoerde werkzaamheden.<sup>14</sup>

*Conclusie:* Een eenduidige, minimale kwaliteit die bij de werkzaamheden moet worden aangehouden ontbreekt.

---

<sup>11</sup> Inspectierapport 2011 *Kwaliteit een Zorg?*, 6

<sup>12</sup> Hein van der Horst 2010, 30-35

<sup>13</sup> Archeologiebeleid gemeenten, input NVAO, 8 maart 2012

<sup>14</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

### *Organisatie en processen*

- gemeenten zonder archeoloog of regionale samenwerking hebben onvoldoende archeologische expertise om tot goede vergunningsvoorwaarden of PvE<sup>15</sup> te komen.
- de veelal kleinere private opdrachtgever is niet goed in staat om een adequate uitvraag te formuleren. Vanuit deze partij is regelmatig sprake van te weinig sturing op de kwaliteit van de uitvraag.<sup>16</sup>
- De begeleiding van de opdrachtgever door het bevoegd gezag is veelal matig en niet ondersteunend voor de opdrachtgever.<sup>17</sup>
- de combinatie van matig opdrachtgeverschap en procesbegeleiding leidt tot matig en soms ook teveel archeologisch onderzoek.<sup>18</sup>

*Conclusie:* de uitvraag en procesbegeleiding zijn niet optimaal waardoor de doelmatigheid van het archeologisch werk ter discussie staat.

### *Kennis en competenties*

- het bevoegd gezag, met name gemeenten zonder archeoloog of regionale samenwerking, speelt niet altijd een deskundige rol, waardoor de driehoek opdrachtgever/-nemer/bevoegd gezag niet adequaat werkt; de normstelling wordt in dat soort gevallen matig behartigd.<sup>19</sup>
- inhoudelijke kwaliteit is afhankelijk van de individuele archeoloog en diens interactie met de beroepsgroep en de omgeving daarbuiten op het gebied van kennisuitwisseling. Nascholing is thans vrijwillig en zonder inkadering. Archeologische kennis is op persoonsniveau niet altijd toereikend.<sup>20</sup>
- matige Programma's van Eisen (PvE's) en de druk van de markt leiden in sommige gevallen tot te weinig bewegingsruimte voor de professionele archeoloog die deze noodzakelijk acht voor een goed resultaat.<sup>21</sup>
- er is geen betrouwbare koppeling tussen kennis/capaciteiten van individuele archeologen en voorbehouden handelingen. Een beroepsregister of iets vergelijkbaars ontbreekt.<sup>22</sup>

*Conclusie:* de (minimale) competenties bij de actoren, m.n. bij gemeenten als bevoegd gezag en de opdrachtnemers, is onvoldoende geborgd op zowel organisatieniveau als persoonsniveau.

### *Toezicht en handhaving*

- de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regelgeving op het terrein van Milieu, Bouwen en Ruimte kent structurele problemen. Een tekort aan kennis en kunde bij een deel van het bevoegd gezag, onvoldoende en te vrijblijvende samenwerking en samenwerking tussen vergunningverleners,

---

<sup>15</sup><http://erfgoedbalans.cultureelerfgoed.nl/beleid/kwaliteitsborging-/archeologie/kwaliteit-van-het-onderzoek>, geraadpleegd op 27-8-2012

<sup>16</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>17</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>18</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012; brief Fodi en Cascade aan de Tweede Kamer, 12-4-2012

<sup>19</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>20</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012; Inspectierapport 2011 *Kwaliteit een Zorg*

<sup>21</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012; Linda Sevenhuijsen, 2011, *Graven in eigen organisatie*, 40 – 42

<sup>22</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

toezichthouders en handhavers zijn enkele voorbeelden van de problemen.<sup>23</sup>

- de inspectiecapaciteit is de afgelopen jaren teruggebracht, terwijl compenserende controlesystemen nog ontbreken. De Erfgoedinspectie heeft weinig middelen. Het toezicht – voor zover aanwezig – is vaak beperkt tot de archeologische uitvoering en beperkt zich in principe tot controle van teamsamenstelling en administratie.<sup>24</sup>

*Conclusie:* het toezicht is kwalitatief en kwantitatief niet toereikend en die ontwikkeling is nog onvoldoende gecompenseerd door andere correctiemechanismen zoals vormen van (interne) kwaliteitszorg.

### *Transparantie*

- uit de registratie van archeologisch onderzoek (ARCHIS) valt niet goed op te maken wat er na het onderzoek en het selectieadvies is gebeurd. De gevolgen van archeologisch onderzoek blijven zodoende buiten beeld.<sup>25</sup>

*Conclusie:* de gegevens in het huidige ARCHIS zijn niet volledig en doelmatig.

### *Rollen en verantwoordelijkheden:*

- de opdrachtnemer (opgraver/vergunninghouder) is nu wettelijk belast met een aantal eisen die – bijvoorbeeld in vergelijking met de rolverdeling in de bouwsector – veelal bij de opdrachtgever/initiatiefnemer liggen.<sup>26</sup>
- de adviseur stelt soms namens de opdrachtgever het PvE op dat de kennisgeving van het bevoegd gezag behoort te zijn; de opdrachtgever kan hiermee op de stoel van het bevoegd gezag terechtkomen.<sup>27</sup>
- de opdrachtnemer (opgraver/vergunninghouder) heeft de neiging de archeologische belangen teveel op de voorgrond te stellen en meer te willen doen dan vanuit de optiek van het bestuursorgaan cq de initiatiefnemer noodzakelijk wordt gevonden.<sup>28</sup>
- (semi-)overheidsdiensten verrichten archeologische (graaf)werkzaamheden, deels ook in regionaal verband, waardoor marktpartijen de concurrentieverhoudingen ter discussie stellen.<sup>29</sup>
- depothouders zijn onvoldoende zichtbaar gedurende het proces.<sup>30</sup> De eisen worden vanuit die partij soms te laat in het proces naar voren gebracht. Het is nog onduidelijk of de recent in het KNA opgenomen depoteisen voldoende doorwerken in de praktijk.

*Conclusie:* het samenspel tussen de partijen verloopt niet optimaal als gevolg van de wettelijke roltoedeling en soms ook als gevolg van de rolopvatting van de partijen.

---

<sup>23</sup> PUMA programmaplan, versie 1.3, 2010, 3

<sup>24</sup> Inspectierapport 2011 *Kwaliteit een Zorg*, 6; Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>25</sup> Ruimte voor Archeologie; RIGO Research en Advies BV, 2011, synthese, 14

<sup>26</sup> verslag vergadering CCvD 4 juli 2012, actorenanalyse

<sup>27</sup> protocol 4001, 3-5

<sup>28</sup> verslag vergadering CCvD 4 juli 2012, actorenanalyse

<sup>29</sup> brief Voia 2012

<sup>30</sup> <http://erfgoedbalans.cultureelerfgoed.nl/beleid/kwaliteitsborging-/archeologie/kwaliteit-van-de-archivering-en-deponering>, geraadpleegd op 27-8-2012; Boogert, S.J. (2006). Wie wat bewaart, die heeft wat: een onderzoek naar de overdracht van archeologische vondstcomplexen aan provinciale depots. Den Haag: Erfgoedinspectie

### **3.3 Conclusie**

Concluderend kan worden opgemerkt dat op diverse kernelementen van het kwaliteitssysteem in de uitvoerende archeologie belangrijke gebreken zijn te constateren. Er is derhalve reden tot het genereren en doorvoeren van verbeteringen.

Om die verbeteringen ook toekomstbestendig te laten zijn is het belangrijk om ook te kijken naar belangrijke ontwikkelingen in het Rijksbeleid en bij andere sectoren. Daarbij dienen ook de kaders voor de verkenning zoals beschreven in hoofdstuk 1 te worden betrokken. Daarom wordt in hoofdstuk 4 eerst een omgevingsanalyse gepresenteerd.

CONCEPT

## 4 Omgevingsanalyse

In het vorige hoofdstuk zijn de problemen zoals zij vanuit de archeologische sector worden ervaren beschreven. Om te kunnen komen tot een toekomstbestendig en bestuurlijk realistisch advies inzake het kwaliteitssysteem in de archeologie is het van belang om tevens zicht te hebben op diverse ontwikkelingen die niet primair de archeologie betreffen, maar wel een belangrijke invloed uitoefenen op de archeologie (omgevingsanalyse). Daarom wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de bestuurlijke aspecten van het rijksbeleid
- het kwaliteitssysteem binnen andere sectoren
- belangrijke ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht

### 4.1 Rijksbeleid

Deze paragraaf geeft een schets van deze ontwikkelingen aan de hand van een aantal lijnen in het Rijksbeleid. Dit zijn:

- *Krachtiger en eenvoudiger regelgeving*: minder regels, gestroomlijnde plannen en procedures, meer ruimte voor particulier initiatief, minder onderzoekslasten, private borging van toezicht. Voor de archeologie komt dit met name tot uiting via de Omgevingswet.
- *Decentralisatiebeleid; bevorderen kwaliteit van de taakuitvoering bij de overheid*: Aanhaken bij decentrale ontwikkelingen in het kader van PUMA, RUD's, Omgevingswet, kwaliteitscriteria 2.1, e.d.
- *Vermindering toezicht op decentrale overheden*: geen specifiek rijkstoezicht op activiteiten decentrale overheden. Toezicht wordt primair door het bestuursorgaan uitgevoerd dat verantwoordelijk is voor de naleving van wetgeving.
- *Bevorderen zelfregulering*: regeldruk van de overheid verminderen en "eigen regels" (private normstelling) bevorderen. Als uitgangspunt geen vergunningstelsel voor de opgravingsector.
- *E-overheid en hergebruik van gegevens*: Invoering van het digitaal loket bij vergunningen en meldingen. In toenemende mate worden gegevens op de digitale kaart gezet, via webservices gezocht en digitaal aan de gebruiker uitgeleverd zodat dezelfde gegevens niet per se opnieuw gegenereerd hoeven te worden. Digitaal aanleveren en opvragen van informatie zo veel mogelijk via centrale database (conform Wet basisregistratie Ondergrond)

Deze items worden onderstaand kort toegelicht waarbij steeds wordt ingezoomd op de relevantie voor de archeologie en het te formuleren CCvD-advies.

In aanvulling op de hierboven aangegeven algemene uitgangspunten hebben we voor dit advies 2 belangrijke uitgangspunten die meer vanuit de archeologiesector spelen.

Specifieke uitgangspunten uit de archeologiesector:

- *Passend bij archeologiesector*: verbeteringen in het kwaliteitssysteem moeten zijn afgestemd op de relatief kleine (archeologie)sector en bedrijven. Derhalve geen (significante) lastenverzwaring opgravers / specialisten & adviseurs.
- *Samenspel van de actoren*: kwaliteit in de archeologiesector kan alleen worden gerealiseerd als alle actoren in de archeologieketen adequaat op elkaar (kunnen) inspelen.

### **4.1.1 Krachtiger en eenvoudiger regelgeving**

Op dit moment is er een aanzienlijke stelselwijziging van het omgevingsrecht in voorbereiding. Door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, OCW en andere ministeries wordt op dit moment gewerkt aan een Omgevingswet. Archeologie maakt hier onderdeel van uit.

De ambities van de nieuwe Omgevingswet zijn:

- Minder regels;
- Gestroomlijnde plannen en procedures;
- Meer ruimte voor particulier initiatief en lokaal maatwerk;
- Minder onderzoekslasten;
- Snellere en betere besluitvorming en meer omgevingskwaliteit;
- Private borging van toezicht en de ontwikkeling van kwaliteitssystemen/zelfregulering.

Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Deze hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, procedures en vereisten. De wetgeving is te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Dit zorgt voor lange doorlooptijden, hoge onderzoekskosten en het remt innovatie.

Vijftien bestaande wetten (bijvoorbeeld de Ontgrondingenwet, Waterwet, de Crisis- en herstelwet, de Wet ruimtelijke ordening) worden geheel geïntegreerd in de Omgevingswet. Van ongeveer 25 andere wetten, waaronder de Monumentenwet en de Wet Milieubeheer gaan onderdelen over naar de Omgevingswet.<sup>31</sup> Het deel van de Monumentenwet dat naar verwachting niet opgaat in de Omgevingswet is de opgravingsvergunning en het aanwijzen van Rijksmonumenten.

#### *Doelen*

Met de Omgevingswet wordt een vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht voorgestaan. De belangrijkste voorbeelden zijn:

- Omgevingsverordening voor overheden: Nu hebben sommige gemeenten meer dan 100 bestemmingsplannen. Hiervoor in de plaats komt 1 gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving: de omgevingsverordening. Dit betekent minder regels en meer samenhang.
- 1 loket voor burgers en bedrijven: Als burgers of bedrijven een project of activiteit willen starten, hoeven zij voortaan nog maar 1 vergunning (digitaal) aan te vragen bij 1 loket. Vervolgens neemt 1 bevoegd gezag (bijvoorbeeld gemeente of provincie) een beslissing over de aanvraag, ook wanneer meerdere partijen verantwoordelijk zijn. Dit betekent meer gebruiksgemak en kortere doorlooptijden.
- Minder onderzoekslasten voor bedrijven: Bedrijven moeten onderzoek doen (bijvoorbeeld bodemonderzoek) om een vergunning te krijgen voor een ruimtelijk project. Met de Omgevingswet worden de onderzoeksgegevens langer houdbaar en kunnen deze gemakkelijker opnieuw worden gebruikt. Sommige onderzoeksverplichtingen worden geschrapt.

---

<sup>31</sup> Beleidsbrief Minister van I&M, 9 maart 2012

### *Doortrekken lijn vanuit WABO en Wet Milieubeheer naar de archeologie*

Uit de informatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt dat de systematiek van vergunningen en algemene regels die nu in de WABO is gevolgd in de Omgevingswet zal worden voortgezet. Voor het kwaliteitssysteem in de archeologie zijn met name 2 items relevant:

- de toedeling van rollen en verantwoordelijkheden
- het omgaan met private borging en certificering

Dit wordt onderstaand toegelicht.

### *Rollen en verantwoordelijkheden*

Dat betekent dat algemene regels en/of een vergunningvereiste zijn gericht tot degene die een bepaalde activiteit verricht, zoals "het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een beschermd instrument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht". In de archeologie duidt men deze persoon als "de verstoorder" aan. Degene die bijvoorbeeld een bouwwerk bouwt of een ontgroning uitvoert heeft daarvoor een vergunning nodig of moet een vergunning aanvragen. Een combinatie van beide instrumenten is ook mogelijk. Het bevoegd gezag is veelal de gemeente en in een beperkt aantal gevallen de provincie of Minister. Dat bestuursorgaan is bevoegd tot het nemen van een besluit over de omgevingsvergunning, het (publieke) toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving. Degene die de activiteit verricht is verantwoordelijk voor de naleving en betaalt - als uitgangspunt - de daarbij behorende kosten. Hij is dus ook publiekrechtelijk verantwoordelijk voor de uitvoering die onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt. Als een aannemer of uitvoerend bedrijf de regels van de Omgevingswet niet naleeft is "degene die de activiteit verricht", daarvoor verantwoordelijk. Het bevoegd gezag kan de publiekrechtelijke handhavingprocedure tegen hem in gang zetten. Degene die de activiteit verricht (de opdrachtgever) heeft de mogelijkheid via de privaatrechtelijke weg de aannemer c.q. uitvoerder aansprakelijk te stellen.

### *Kwaliteitsborging en certificering*

Kwaliteitsborgingssystemen, zoals certificering, zijn in het omgevingsrecht gebruikelijk. Die verhogen de kwaliteit van de uitvoering, maar ontslaan de opdrachtgever - als uitgangspunt - niet van zijn publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

Certificering wordt door de wetgever met name verplicht gesteld als toetreding op de markt om maatschappelijke redenen aan minimumeisen moet worden gebonden (toelatingsinstrument). Daarnaast is verplichte certificering een ondersteuning van het publiekrechtelijke toezicht (toezichtondersteuning-instrument).

Voor de vraag hoe met certificering als instrument ter realisering van overheidsbeleid wordt omgegaan wordt het Kabinetstandpunt Certificatie en Accreditatie gehanteerd.

Certificering beperkt over het algemeen de benodigde intensiteit en kwaliteit van het publieke toezicht op de uitvoering. Een toezichthouder kan er immers - over het algemeen - op vertrouwen dat hij de gecertificeerde producten, processen of personen niet opnieuw hoeft te controleren.

### *Consequenties voor de uitvoerende archeologie*

Het advies van het CCvD zal rekening houden met de verwachte inhoud van de Omgevingswet, in die zin dat het geadviseerde kwaliteitssysteem 'toekomstbestendig' moet zijn en dus binnen de kaders van de Omgevingswet moet passen.

Bij het wegvallen van het vergunningstelsel voor de opgravingsbedrijven zal de (nieuwe) omgevingswet en de daarin opgenomen rolverdeling voor de archeologie relevant zijn. Dat betekent dat degene die bouwt, ontgrondt, een pijpleiding legt, e.d. verantwoordelijk is voor de eisen die de omgevingswet oplegt (via vergunnings- en/of algemene regels). De kwaliteit van uitvoerende organisaties, producten of personen kunnen worden geborgd met al dan niet verplichte kwaliteitstoetsing (certificering) van producten, processen of (rechts)personen. In dit rapport is deze invalshoek aangehouden als belangrijk uitgangspunt voor het toekomstig kwaliteitssysteem in de archeologie. Dat betekent een gedeeltelijke wijziging van de rollen en verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 6 wordt hier verder op ingegaan.

De consequenties voor de verhouding tussen publiek toezicht en certificering (al dan niet verplicht) worden besproken in hoofdstuk 7.

#### **4.1.2 Decentralisatie; bevorderen kwaliteit van de taakuitvoering door de overheid**

Het Rijksbeleid is gericht op het vergroten van de rol van de gemeenten in het ruimtelijk proces. Dat heeft onder meer zijn beslag gekregen in de aangepaste Wet ruimtelijke ordening en de Wamz.

De bijbehorende beleidsvrijheid voor gemeenten betekent ook een grote afwegingsruimte voor gemeenten. Voor archeologie betekent dit bijvoorbeeld dat gemeentelijke keuzes niet per definitie sporen met wetenschappelijke archeologische inzichten, maar wel passen binnen de wettelijke kaders.

De organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regelgeving op het gebied van milieu, bouwen en ruimte kent structurele problemen. Het decentralisatiebeleid van het Rijk is daarom de afgelopen jaren onder meer aangevuld met het streven om te komen tot regionale uitvoeringdiensten (Omgevingsdiensten). Deze diensten moeten de kwaliteit van de taakuitvoering borgen, terwijl de verdeling van de bevoegdheden over gemeenten en provincies grotendeels ongewijzigd blijft. In toenemende mate worden ook gemeentelijke archeologische taken in deze Omgevingsdiensten betrokken, zodat mogelijk de regionale structuur voor de archeologie de komende jaren in aanzienlijke mate gaat wijzigen (aparte regionale archeologische centra kunnen opgaan in de omgevingsdiensten).

Tevens zijn in het kader van het Project Uitvoering met Ambitie (PUMA)<sup>32</sup> kwaliteitscriteria geformuleerd waarom de overheidsorganisatie (schaalgrootte en vervanging bij afwezigheid) en de medewerkers (opleiding) moeten voldoen.

---

<sup>32</sup> [www.uitvoeringmetambitie.nl](http://www.uitvoeringmetambitie.nl)

Ook voor archeologische medewerkers zijn dergelijke criteria geformuleerd (op HBO-niveau met 2 jaar werkervaring).<sup>33</sup>

In het nieuwe regeerakkoord is – in algemene zin – de decentralisatielijn verder bevestigd. “De Rijksoverheid gaat goedkoper, flexibeler en efficiënter werken, met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk. Beleid en uitvoering worden vereenvoudigd, toezichtstaken en adviesfuncties samengevoegd, taken beëindigd en gedecentraliseerd naar andere overheden en deregulering met kracht voortgezet.” De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom wordt de ruimtelijke wet- en regelgeving verder gestroomlijnd. In 2013 komt het kabinet met een wetsvoorstel ter vervanging van onder meer de wet op de ruimtelijke ordening en de waterwet. Tevens wordt er een databank voor ruimtelijke gegevens in het vooruitzicht gesteld waardoor informatie makkelijker wordt ontsloten.

#### *Consequenties voor de uitvoerende archeologie*

Het advies van het CCvD zal rekening houden met bovenstaande ontwikkelingen. Dat betekent dat het advies de minimum kwaliteitscriteria en de omgevingsdiensten als potentieel belangrijk instrument zal beschrijven. De regionalisering geeft een kans op verhoogde specialisatie, met name ten opzichte van de huidige situatie waarbij gemeenten die nu geen archeoloog in dienst hebben. Anderzijds zal de kennis van de archeologie bij de overheid gemiddeld vermoedelijk minder vaak op masterniveau liggen.

Het CCvD advies zal aanbevelingen doen om de koers van het voorgenomen project ‘Archeologie voor gemeenten’ hier op af te stemmen.

### **4.1.3 Vermindering toezicht op decentrale overheden**

De Wet revitalisering generiek toezicht<sup>34</sup> is op 1 oktober 2012 in werking getreden. Daarmee wordt het interbestuurlijk (verticale) toezicht op decentrale overheden sterk verminderd. De taak van rijksinspecties, waaronder de Erfgoedinspectie, vanuit hun rol van toezichthouder op gemeenten en provincies, zal daarmee worden teruggebracht.

#### *Consequenties voor de uitvoerende archeologie*

Het advies van het CCvD zal rekening houden met de effecten van de Wet Revitalisering in die zin dat interbestuurlijk toezicht geen rol van betekenis zal spelen.

### **4.1.4 Bevorderen zelfregulering**

Het Rijk wil zelfregulering bevorderen. Dit als middel om de regeldruk in de vorm van regelgeving te verminderen en het draagvlak voor ‘eigen’ regels (private normstelling) te bevorderen zodat de naleving van die regels toeneemt. Onderdeel van dit beleid is het streven om het aantal vergunningen te verminderen. Voor archeologie betekent dit dat het Rijk het voornemen heeft uitgesproken om de opgravingsvergunningen te vervangen door een ander instrument.

---

<sup>33</sup> Eindrapportage Kwaliteitscriteria versie 2.1, deel B, blz 103 e.v.

<sup>34</sup> Stb. 2012, 233

#### *Consequenties voor de uitvoerende archeologie*

Het advies van het CCvD zal de mogelijke instrumenten benoemen en daar een voorstel doen. Dit zal afgestemd zijn op de probleemanalyse.

#### **4.1.5 E-overheid en hergebruik van gegevens**

Het idee van basisregistratie is dat de diverse overheden niet ieder voor zich hun databases moeten opbouwen en actueel houden, maar dat de gehele overheid werkt met één centrale database (landelijke voorziening voor archeologie). Dat beperkt de kosten (hergebruik van reeds eerder verzamelde gegevens) en de kwaliteit van de database zal door het gezamenlijk gebruik toenemen. Er zijn 16 basisregistraties in ontwikkeling.

Voor archeologie is van belang de basisregistratie ondergrond. De komende Wet Basisregistratie ondergrond (BRO)<sup>35</sup> regelt de instelling van de basisregistratie ondergrond. De BRO zal informatie bevatten over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, over infrastructuur die zich in de ondergrond bevindt en over gebruiksrechten in relatie tot de ondergrond. Ook archeologie maakt deel van de BRO (fase 1, beoogde inwerkingtreding 2015); DINO zal worden uitgebouwd tot centrale database waarin (mogelijk een deel van de) archeologische kenmerken zoals die tijdens boringen worden verzameld, zullen worden opgeslagen. Er komt een koppeling tussen DINO en Archis. De gemeenten zullen worden belast met de uitvoering van deze taak. Er komt een verplicht gebruik de database met BRO-plichtige gegevens. Tevens is het verplicht om geconstateerde afwijkingen van de inhoud van de centrale database te melden en actief te corrigeren.

#### *Consequenties voor de uitvoerende archeologie*

Het advies van het CCvD zal rekening houden met de komende BRO in die zin dat de digitalisering van het gegevensverkeer zal toenemen, hetgeen vermoedelijk de werkprocessen tussen gemeenten en andere partijen in de archeologie zal beïnvloeden. Dit betreft zowel het aanleveren van informatie (door bv opgravers) als het opvragen van informatie bij gemeenten (door bv makelaars en projectontwikkelaars).

#### **4.2 Vergelijking met andere sectoren**

Wat kan de archeologie leren van discussies en keuzes in andere sectoren? Een vergelijking met kwaliteitssystemen uit andere sectoren maakt deel uit van deze verkenning. In bijlage 2 zijn diverse sectoren geanalyseerd waarin systemen van kwaliteitsborging zijn doorgevoerd. Het gaat om milieu (lucht, bodem en asbest), arbeidsveiligheid, bouw, zorg en het notariaat. De systemen in de die sectoren zijn gezien en vergeleken op de volgende onderwerpen:

- wet- en regelgeving
- eigen normstelling
- kennis & competenties
- organisatie & processen
- toezicht & handhaving
- transparantie

---

<sup>35</sup> Concept Wet basisregistraties ondergrond, Ministerie I&M, juli 2011

De manier waarop kwaliteitsborging in deze sectoren vormgegeven is, is uiteenlopend. Niettemin zijn er enkele rode draden uit de hierboven beschreven sectoren te vinden:

- Er is een trend zichtbaar waarbij de normstelling meer aan de sector zelf wordt overgelaten (meer private normstelling). Deze trend is van belang voor de archeologiesector. Het bevestigt de mogelijkheid dat de KNA een belangrijke rol kan spelen en – binnen bepaalde randvoorwaarden – zelfs een opheffing van het vergunningstelsel voor opgravingsbedrijven kan vervangen.
- De privaat ontwikkelde normen hebben veelal een wettelijke verankering en zijn voor de betrokken organisaties en personen verplichtend. Deze wettelijke verankering is voor de archeologiesector van belang. Daar zijn de privaat ontwikkelde normen op dit moment alleen verplicht voor de opgravingsbedrijven.
- De brancheorganisaties zijn belast met het kwaliteitsbeleid voor de instellingen en personen en werken de opzet daarvan uit op basis van wettelijk vastgelegde criteria en kaders. Ook deze ontwikkeling is voor de kleinere archeologiesector toch van belang: in het advies is deze koers verwerkt.
- De kwaliteitstoetsingen zijn divers en verschillen van een redelijk omvangrijke certificering en accreditatie (Milieu, ARBO, Zorg en Bouw) tot een lichtere vorm met intercollegiale toetsing (notariaat). De voorbeelden van de systemen van kwaliteitstoetsingen in andere sectoren zijn beperkt bruikbaar vanwege de grote verschillen in aard en omvang met die andere sectoren. De lichtere en eenvoudiger kwaliteitstoetsen zijn wel illustratief om de verschillende opties voor de archeologie te kunnen beoordelen.
- Bijzondere ontwikkelingen zijn de ontwikkeling van een “kwaliteitsindex” in de zorg, een “meldpunt” in de bouw en de “eigen verklaring” bij het notariaat.

## 5 Kompas voor de toekomst

In dit hoofdstuk vindt u een visie op de kwaliteit in de sector die voorafgaat aan de keuze voor het instrumentarium. De visie betreft de uitvoerende kant van de archeologische monumentenzorg en niet de activiteiten in de planvorming, zoals integratie van archeologische waarden in het bestemming. Deze visie zijn de resultaten van de probleemanalyse (hoofdstuk 3) en omgevingsanalyse (hoofdstuk 4) betrokken.

### *Samenspel*

Het toekomstige kwaliteitssysteem kenmerkt zich door een goed op elkaar afgestemd samenspel in de keten tussen opdrachtgever, opdrachtnemer, deponhouder en bevoegd gezag op locatie. Kwaliteit in de archeologiesector kan alleen worden gerealiseerd als alle actoren in de archeologieketen adequaat op elkaar (kunnen) inspelen. Dat betekent initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van het adequaat functioneren van alle actoren, maar ook in onderling verband.

### *Rollen en verantwoordelijkheden*

De wettelijke vastgelegde rolverdeling bij de uitvoering van onderzoek en opgraving is helder en in lijn met de rolverdeling in de Omgevingswet. De rolverdeling sluit zo goed mogelijk aan bij de logischerwijs gevoelde verantwoordelijkheden. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever / verstoorder (en financier) voor onderzoek en opgraving, meer dan nu het geval is, wordt geaccentueerd. De rol van de opdrachtnemer / uitvoerder is die van een professionele en deskundige partij die de benodigde werkzaamheden uitvoert. De rol van de gemeente is die van bevoegd gezag op de locatie waar onderzoek / opgraving wordt uitgevoerd. De provincies zijn vooral actief als deponhouder en stimuleren via ruimtelijke instrumenten en subsidies de archeologische belangen in hun provincie. Universiteiten en hogescholen vervullen een belangrijke rol bij (synthetiserend) onderzoek en opleiding.

### *Normstelling*

De binnen de sector (privaat) ontwikkelde normen voor processen en producten zijn actueel, betekenisvol en hebben een breed draagvlak binnen de sector (zelfregulering). Deze normen omvattende de land- en waterbodems gelden voor uitvoerende bedrijven en overheden, adviseurs en specialisten, deponhouders en universiteiten.

Naast de archeologische normen voor de uitvoerders, zijn er ook duidelijke afspraken voor aan archeologen te stellen vragen. Zij faciliteren het opdrachtgeverschap, bevorderen de kwaliteit van de uitvraag en maken duidelijk wat de minimale prestatie-eisen zijn (leggen een kwaliteitsbodem in de markt). Zij faciliteren tevens het bevoegd gezag (de geleverde producten zijn toetsbaar aan wettelijke criteria).

### *Organisatie en processen*

De kwaliteit van organisaties is geregeld op een adequaat niveau. De overheidsorganisaties voldoen zowel op omvang als procesvoering aan de

PUmA-criteria. De overheden die optreden als bevoegd gezag beschikken over voldoende archeologische kennis of hebben die regionaal beschikbaar gemaakt. Uitvoerende organisaties hebben een adequaat systeem voor het borgen van de kwaliteit van hun werkzaamheden ingevoerd.

#### *Kennis en competenties*

Er bestaat helderheid over de minimumcompetenties van zowel personen, bedrijven als overheidsinstellingen. Voor medewerkers van uitvoerende partijen liggen die vast in de KNA, voor medewerkers van overheden in de PUmA-criteria.

Professionals in het archeologische veld gaan over tot permanente educatie vanwege het centrale belang van competentie in het kwaliteitsstelsel.

#### *Toezicht en handhaving; zelfregulering en certificering*

Een uitvoerende organisatie (bedrijf overheid, universiteit) is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening en producten. Waar mogelijk corrigeert de sector zichzelf; aanvullend is daar een rol voor de overheid weggelegd. Er is een duidelijk systeem van publiek toezicht en desgewenst handhaving van de wettelijke eisen. Publiek 1<sup>e</sup> lijnstoezicht wordt primair uitgevoerd door het bevoegd gezag; het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de naleving van de Monumentenwet / Omgevingswet op locatie.

Indien mogelijk wordt ook in de toekomst gebruik gemaakt van vormen van privaat toezicht, waardoor de publieke toezichtsrol kan verminderen. Bij de keuze is onder meer de schaalgrootte van de sector van belang.

#### *Transparantie*

Transparantie is een kernwaarde van een goed werkend kwaliteitssysteem. Vanuit dat oogpunt dient het voor alle belanghebbenden duidelijk te zijn welk traject ingezet wordt indien zich incidenten voordoen, ook welke sancties gehanteerd worden. Daarnaast is het helder waar men problemen op het gebied van kwaliteit kan melden.

De archeologische taakuitvoering maakt dezelfde ontwikkelingen door als andere sectoren in het omgevingsrecht. De taakuitvoering van gemeenten, provincies en regionale uitvoeringsdiensten is aangesloten op de WABO (omgevingsloket online). De overheden borgen dat efficiënt met beschikbare gegevens wordt omgegaan en zetten daarom een forse stap naar het hergebruik van gegevens (Basisregistratie ondergrond) en het digitaal uitwisselen van data.

## 6 Rollen en verantwoordelijkheden

### 6.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is bij de evaluatie ten aanzien van de huidige toedeling van rollen en verantwoordelijkheden het volgende opgenomen:

#### *Rollen en verantwoordelijkheden*

- de opdrachtnemer (opgraver/vergunninghouder) is nu wettelijk belast met een aantal eisen die – bijvoorbeeld in vergelijking met de rolverdeling in de bouwsector – veelal bij de opdrachtgever/initiatiefnemer liggen. Dit is problematisch omdat dit het gehele risico bij de opdrachtnemer legt, tevens sluit het niet aan op de roltoedeling in de omgevingswet<sup>36</sup>
- de adviseur stelt soms namens de opdrachtgever het PvE op dat de kennisgeving van het bevoegd gezag behoort te zijn; de opdrachtgever kan hiermee op de stoel van het bevoegd gezag terechtkomen.<sup>37</sup>
- de opdrachtnemer (opgraver/vergunninghouder) heeft de neiging de archeologische belangen teveel op de voorgrond te stellen en meer te willen doen dan vanuit de optiek van het bestuursorgaan cq de initiatiefnemer noodzakelijk wordt gevonden.<sup>38</sup>
- (semi-)overheidsdiensten verrichten archeologische (graaf)werkzaamheden, waardoor marktpartijen de concurrentieverhoudingen ter discussie stellen.<sup>39</sup>
- deponeringshouders zijn onvoldoende zichtbaar gedurende het proces.<sup>40</sup> De eisen worden vanuit die partij soms te laat in het proces naar voren gebracht. Het is nog onduidelijk of de recent in het KNA opgenomen depoteisen voldoende doorwerken in de praktijk.

*Conclusie:* het samenspel tussen de actoren verloopt niet optimaal als gevolg van de wettelijke roltoedeling en soms ook de rolopvatting van de actoren.

In dit hoofdstuk worden enkele wijzigingen in de huidige toedeling van rollen voorgesteld. Hiermee wordt beoogd beter aan te sluiten op het stelsel van de toekomstige Omgevingswet (zie paragraaf 4.1.1) en problemen ten aanzien van de aard en omvang van de archeologische werkzaamheden (zie hoofdstuk 8) te ondervangen.

### 6.2 Opdrachtgever

Op basis van de evaluatie in hoofdstuk 3 en de omgevingsanalyse in hoofdstuk 4 is het wenselijk de (eind)verantwoordelijkheid voor de archeologische activiteiten - vergelijkbaar met de verantwoordelijkheden in de bouwregelgeving – formeel bij de opdrachtgever / verstoorder, en niet de opgravende organisatie, te leggen. Concreet gaat het om de verschuiving van de plicht tot oplevering van werkzaamheden en de conserverings- en overdrachtplicht (deponeren vondstmateriaal) van de opgravende organisaties naar de opdrachtgevers. Dit sluit aan bij de ontwikkeling van de toekomstige

<sup>36</sup> verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>37</sup> protocol 4001, 3-5

<sup>38</sup> verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>39</sup> brief Voia 2012

<sup>40</sup> [30](http://erfgoedbalans.cultureelerfgoed.nl/beleid/kwaliteitsborging-/archeologie/kwaliteit-van-de-archivering-en-deponering, geraadpleegd op 27-8-2012; Boogert, S.J. (2006). Wie wat bewaart, die heeft wat: een onderzoek naar de overdracht van archeologische vondstcomplexen aan provinciale depots. Den Haag: Erfgoedinspectie, 34</a></p></div><div data-bbox=)

Omgevingswet en zal de betrokkenheid van de opdrachtgever bij de uitvoering van de werkzaamheden verhogen.

De opdrachtgever zal hierbij gefaciliteerd worden door een 'archeologische menukaart' (zie hoofdstuk 8).

*Advies: geadviseerd wordt 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 overdrachtplicht van archeologische bedrijven naar opdrachtgevers / verstoorders.*

### **6.3 Bevoegd gezag**

De gemeente is in de huidige situatie in de eerste plaats als actief bevoegd gezag op grond van de Wro en Monumentenwet. De gemeentelijke bevoegdheden lijken zich uitsluitend in het ruimtelijk spoor te bevinden. Het is – voortbouwend op de voorstellen in paragraaf 6.2 - gewenst om (nadrukkelijker) vast te leggen dat de gemeente de partij is die toeziet op de naleving van de verplichtingen van de opdrachtgever.

De gemeente zal hierbij gefaciliteerd worden door een 'archeologische menukaart' (zie hoofdstuk 8).

*Advies: geadviseerd wordt – voortbouwend op de voorstellen in paragraaf 6.2 - 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.*

### **6.4 Opgravende organisatie**

De rol van de opdrachtnemer / uitvoerder is die van een professionele en deskundige partij die de benodigde werkzaamheden uitvoert.

In lijn met de voorstellen in paragraaf 6.2 wordt voorgesteld om de opgravende organisaties (bedrijven, gemeenten, universiteiten) niet meer primair verantwoordelijk te doen zijn voor de plicht tot oplevering van rapportage over de werkzaamheden en de conserverings- en overdrachtplicht (deponeren vondstmateriaal).

*Advies: zie paragraaf 6.2.*

### **6.5 Overige organisaties**

De provincies zijn vooral actief als deponhouder en stimuleren via ruimtelijke instrumenten en subsidies de archeologische belangen in hun provincie. Ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden van de overige organisaties

(adviseurs; specialisten; provinciale en gemeentelijke deponhouders) worden geen wijzigingen voorgesteld.

CONCEPT

## 7 Zelfregulering en certificering

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden varianten voor de kwaliteitsborging voor opgravingsbedrijven belicht en voorzien van een weging. Er is geen onderscheid gemaakt tussen commerciële bedrijven die opgravingswerkzaamheden verrichten en overheidsinstellingen of universiteiten die dezelfde activiteiten uitvoeren. Allen zijn momenteel vergunningplichtig.

Voorafgaand aan de scenario's en de weging is een toelichting opgenomen over het Kabinetsstandpunt Certificatie en Accreditatie uit 2004. Daarin staan de kaders die de overheid hanteert voor certificering als instrument voor het realiseren van overheidsbeleid. Ook wordt ingegaan op het verschil in intensiteit van kwaliteitstoetsing.

### 7.2 Kabinetsstandpunt Certificatie en Accreditatie

Certificering wordt door het Rijk gedefinieerd als een keuring door een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling van een product, proces, systeem of vakbekwaamheid van een persoon aan vooraf vastgestelde eisen.<sup>41</sup> Binnen de sector zal deze definitie niet direct herkend worden. Om die reden gebruiken we in deze notitie zo veel mogelijk twee termen:

1. "Persoonstoetsing" voor de vakbekwaamheid van personen
2. "Kwaliteitstoetsing" voor de producten, processen en systemen

Het kabinet onderscheidt in het Kabinetsstandpunt Certificatie en Accreditatie drie varianten voor certificering, namelijk de zelfreguleringsvariant, toezichtondersteuningsvariant en de toelatingsvariant.

In het Kabinetsstandpunt zijn criteria en motieven geformuleerd om enerzijds te beoordelen of certificering het geëigende instrument en anderzijds waarom dit middel ter realisering van overheidsbeleid ingezet kan worden. Dit Kabinetsstandpunt is daarom van belang om te beoordelen of certificering een adequaat instrument is voor de kwaliteitsborging in de archeologiesector.

#### a) Zelfreguleringsvariant

In de zelfreguleringsvariant worden met certificatieregelingen een maatschappelijk belang of mede een publieke doelstelling gerealiseerd. Bij deze variant beogen bedrijven of maatschappelijke organisaties zich met een certificaat te onderscheiden op de markt. De overheid kan de certificatie via promotie of financiële ondersteuning stimuleren zodat transparantie ontstaat met betrekking tot het aanbod.

Vormgevingsvereisten volgens het Kabinetsstandpunt:

- deze variant heeft geen relatie met wetgeving.

---

<sup>41</sup> kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie, Kamerstukken II, 2003-2004, 29304, 1

- ter versterking van het vertrouwen in de certificatieregeling is een RvA-accreditatie van CI's wenselijk.
- aan het bezit van het certificaat zijn geen rechtsgevolgen verbonden.
- de overheid kan desgewenst deelnemen aan normstellende activiteiten en (voor zover van toepassing) zitting nemen in een CCvD.
- vanwege het publieke belang van de regeling dient de overheid zicht te houden op de ontwikkelingen in de markt (monitoren).
- de overheid kan de ontwikkeling van regelingen in deze sfeer desgewenst stimuleren.

#### b) Toezichtondersteuningsvariant

Bij de toezichtondersteuningsvariant is sprake van certificatieregelingen op vrijwillige basis die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht en handhavingsbeleid in het kader van wettelijke regelingen, zonder dat in die regelingen expliciet een rol voor certificatie is voorzien.

Vormgevingsvereisten volgens het Kabinetsstandpunt:

- er bestaat een relatie tussen de certificatieregeling en een wettelijk doelvoorschrift of een algemene wettelijke norm.
- in deze variant wordt de CI niet door de minister aangewezen.
- Aan het bezit van het certificaat zijn geen rechtsgevolgen verbonden.
- bij het nalevingstoezicht kan rekening gehouden worden met het bezit van een certificaat mits dit onder RvA-accreditatie is afgegeven.
- de overheid kan passief (zonder stemrecht) deelnemen aan normstellende activiteiten mits de doelvoorschriften voldoende helder zijn of de overheidsvertegenwoordiger zijn inbreng kan baseren op gepubliceerde beleidsregels ter verduidelijking op de algemene wettelijke norm.
- de overheid kan de ontwikkeling van regelingen in deze sfeer desgewenst stimuleren.

#### c) Toelatingsvariant

In de toelatingsvariant maken certificatieregelingen deel uit van wetgeving. De wettelijke certificatie kent in hoofdzaak twee verschijningsvormen: de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke toelatingsvariant. Bij elk van beide varianten valt een onderscheid te maken naar verplichte en niet-verplichte certificatie. Bij verplichte certificatie is de aanwezigheid van een certificaat een voorwaarde om een activiteit, dienst of prestatie te mogen verrichten. Bij vrijwillige certificatie biedt de wetgeving naast het bezit van het certificaat andere mogelijkheden om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.

Vormgevingsvereisten volgens het Kabinetsstandpunt:

- het certificaat maakt deel uit van een wettelijke regeling.
- op basis van de wettelijke regeling wijst een minister CI's aan.

- de aanwijzing is in principe mede gebaseerd op een accreditatie of beoordeling door de RvA.
- aan het bezit van het verplichte certificaat zijn rechtsgevolgen verbonden.
- bij de onvoorwaardelijke toelatingsvariant zijn de aangewezen CI's bestuursorganen in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Bij de voorwaardelijke toelatingsvariant is daarvan in ieder geval sprake als het voldoen aan de norm waarop het certificaat berust de enige manier is om aan het wettelijk voorschrift te voldoen of wanneer de werkzaamheden van de CI deels berusten op niet in normbladen vastgelegde eisen.

### *Criteria voor certificering*

Het kabinet acht de beantwoording van de vraag of de inzet van certificatie in een gegeven beleidssituatie het geëigende instrument is essentieel. Allereerst zal een analyse moeten worden gemaakt van de beleidsomgeving waarbinnen certificatie een rol zou kunnen spelen. Immers niet in alle gevallen is certificatie aan te bevelen. Dat certificatie een nuttige bijdrage kan leveren aan de borging van een bepaald publiek belang mag niet automatisch worden aangenomen, maar zal steeds van geval tot geval moeten worden onderzocht en gemotiveerd. Het kabinet is van mening dat het voorzien in een publiek belang zich leent voor zelfregulering of deregulering door middel van certificatie als aan de volgende voorwaarden kan worden voldaan:

- de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang leent zich voor certificatie;
- de certificatie-eisen zijn in voldoende mate gericht op objectieve kenmerken van een product of proces of de vaardigheid van een persoon;
- de betrokken sector moet een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht hebben om de zelfregulering vorm en inhoud te geven;
- er is voldoende parallelliteit tussen de belangen van de overheid en de sector zelf;
- er bestaat voor het betreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur.

### *Motieven om tot certificatie over te gaan*

1. het stimuleren en bevorderen van publieke doelstellingen in het economisch en maatschappelijk verkeer;
2. het komen tot regels die beter aansluiten bij de handelspraktijk in een bepaalde sector;
3. het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen bij het verwekelijken van maatschappelijke belangen;
4. het gebruikmaken van de grote(re) flexibiliteit die certificatie biedt ten opzichte van wetgeving op gebieden die (nog) sterk in ontwikkeling zijn;
5. het benutten van de noodzakelijke expertise die de overheid zelf niet of onvoldoende in huis heeft;
6. het beter en gericht kunnen inzetten van de (schaarse) toezichtscapaciteit ten behoeve van de naleving van geldende regels;

7. het qua systematiek aansluiten bij gangbare Europese of internationale a. ontwikkelingen.

### **7.3 Evaluatie criteria Kabinetstandpunt**

#### *Is certificering geschikt voor de archeologiesector?*

De eerste vraag volgens het Kabinetstandpunt is dus of certificering geschikt is voor de archeologiesector. De motieven om tot certificatie over te gaan spelen die in het kabinetstandpunt zijn vermeld spelen vrijwel allemaal in de archeologiesector:

1. Het belang van de archeologie op grond van internationale verdragen en de wettelijke vertaling een maatschappelijk doel dat een adequate inbedding behoeft in het economisch en maatschappelijk verkeer
2. Een betere aansluiting bij de (handels)praktijk is ook in de archeologie aan de orde. De KNA heeft in de sector veel draagvlak, maar wordt in de dagelijkse praktijk van de archeologie onvoldoende nageleefd.
3. De eigen verantwoordelijkheid van de opgravingsbedrijven komt, bij een vervanging van het vergunningstelsel door een certificeringssysteem, beter tot zijn recht.
4. De archeologiesector is een nog relatief jonge sector. Pas sinds ca. 10 jaar worden deze activiteiten in marktomstandigheden uitgevoerd en bij waterbodems is de sector zelfs nog jonger. Een flexibel certificeringssysteem past daarbij beter dan een vergunningstelsel.
5. De decentrale overheid heeft relatief beperkte kennis van de archeologie in huis. Ook om die reden heeft een kwaliteitstoets door een deskundige en gespecialiseerde instantie meerwaarde.
6. Bij een adequate certificering van opgravingsbedrijven wordt een beperkter beroep gedaan op de (schaarse) publieke toezichtscapaciteit. Deze kunnen immers meer vertrouwen op de kwaliteitstoets.
7. De internationale of Europese normstellingsontwikkeling op archeologisch terrein is geen argument om tot certificering over te gaan.

Certificering is op basis van de criteria in het kabinetstandpunt, een geëigend instrument voor de archeologiesector, alhoewel de financiële draagkracht van de commerciële opgravende organisaties beperkt lijkt. De beperkte financiële draagkracht en schaalgrootte van de sector leggen beperkingen op omtrent de reikwijdte en intensiteit van de kwaliteitstoets (certificering); zie hiervoor par 7.4 Of voldaan wordt aan het criterium dat er vertrouwen is in de kwaliteit van

de certificatie-infrastructuur is afhankelijk van het model dat wordt gekozen; zie hiervoor paragraaf 7.5.

#### *Conclusie op basis van het Kabinetsstandpunt Certificatie en Accreditatie*

Het huidige vergunningensysteem voor de opgravingsbedrijven werkt als een "toelatingssysteem". Alleen opgravingsbedrijven met een vergunning mogen archeologische werkzaamheden verrichten op land of onder water. Indien de vergunningplicht vervalt zou certificering als toelatinginstrument kunnen fungeren. Denkbaar is dat in de archeologie wordt afgestapt van een toelatingssysteem en volstaan wordt met een (zuivere) zelfreguleringsvariant. Op basis van de karakteristieken van de archeologie en de evaluatierapporten over de uitvoeringspraktijk (RIGO en erfgoedinspectie) een zuivere zelfreguleringsvariant niet verstandig:

- opdrachtgevers (verstoorders) hebben over het algemeen geen belang bij de kwaliteit van de opgraving en letten daarbij niet op kwaliteitscertificaten van het opgravingsbedrijf
- de ervaring leert dat tot dusverre de sector niet tot certificering overgaat om zich in de markt te profileren. Het beschikbare certificeringssysteem is slechts door enkele (overheids)bedrijven ingevoerd.

#### **7.4 Intensiteit van de kwaliteitstoetsing**

In paragraaf 7.2 is besproken uit welke certificeringsvarianten een keuze gemaakt kan worden. Daarnaast is het van belang om duidelijkheid te hebben over de intensiteit van de kwaliteitstoetsing. Die intensiteit bepaalt immers in hoge mate de kosten van de certificering en daarmee –gezien de schaalgrootte en financiële draagkracht van de bedrijven – de haalbaarheid.

##### *Reikwijdte en samenstelling auditteam*

Voor de kwaliteitstoets op de protocollen voor IVO en Opgraven bij de KNA Land- en Waterbodems onderscheiden we 3 varianten die onderling verschillen in de intensiteit van de toetsing (wel of geen toetsing op KNA-specificaties) en in de vakkennis van het auditteam (wel of geen archeoloog in het auditteam):

<b>auditvariant</b>	<b>Reikwijdte van de audit</b>	<b>Samenstelling van het auditteam</b>
Variant A: light	Toets op KNA-processen Geen toets op KNA-specificaties	Geen archeoloog in het auditteam
Variant B: medium	Toets op KNA-processen Geen toets op KNA-specificaties	Met archeoloog in het auditteam
Variant C: grondig	Toets op KNA-processen Toets op KNA-specificatie	Met archeoloog in het auditteam

Voor de kwaliteitstoets bij de overige KNA-protocollen wordt uitgegaan van 1 variant (wel processen, geen specificaties, geen archeoloog).

### *Frequentie*

Normaal gesproken wordt een audit jaarlijks afgenomen. Overwogen kan worden om de frequentie te stellen op 1 maal per 2 jaar of 1 maal per 3 jaar. In dat geval worden de jaarlijkse kosten gedeeld door 2 respectievelijk 3.

### *Kosten per variant bij gravende organisaties*

In onderstaande tabel zijn de kosten voor 3 varianten vermeld en uitgezet tegen een frequentie van jaarlijks, 1 maal per 2 jaar en 1 maal per 3 jaar. Voor een toelichting op de berekening en de gehanteerde uitgangspunten wordt verwezen naar bijlage 3.

<b>Kosten p tijd</b>	Kosten per audit voor 3 protocollen	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
<b>Variant</b>				
Variant A light	€4300 - 5300	€4300 - 5300	€2150 - 2650	€1435 - 1770
Variant B medium	€5200 - 6200	€5200 - 6200	€2600 - 3100	€1735 - 2070
Variant C grondig	€10200-12200	€10200 - 12200	€5100 - 6100	€3400 - 4070

### *Kosten bij adviseurs, specialisten en dephouders*

Ook hier kan overwogen kan worden om de frequentie te stellen op jaarlijks, 1 maal per 2 jaar of 1 maal per 3 jaar. In het onderstaande rekenvoorbeelden met 1 resp 3 protocollen. Voor een toelichting op de berekening en de gehanteerde uitgangspunten wordt verwezen naar bijlage 3.

	Kosten per audit voor 1 protocol	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Kosten /jaar	€2050	€2050	€1025	€685

	Kosten per audit voor 3 protocollen	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Kosten /jaar	€6150	€6150	€3075	€2050

### *Conclusie*

In hoofdstuk 1 en paragraaf 4.1 is aangegeven dat verbeteringen in het kwaliteitssysteem moeten zijn afgestemd op de relatief kleine (archeologie)sector en bedrijven. Derhalve is een (significante) lastenverzwaring voor opgravers / specialisten & adviseurs ongewenst .

Er is geen absolute of relatieve maat voor de draagkracht per organisatie beschikbaar. Niettemin mag er gezien de schets van de bedrijfstak (paragraaf 2.3) van uit worden gegaan dat varianten die meer dan €5000 per jaar kosten de draagkracht te boven gaan.

## 7.5 Scenario's bij gravende organisaties

Ten aanzien van de kwaliteitsborging bij gravende organisaties zijn de volgende scenario's genereerd die ieder een combinatie bevatten van:

- Verplichte kwaliteitstoets op het naleven van de KNA (certificering) dan wel een vrijwillige / geen kwaliteitstoets.
- Verplichte inschrijving in een beroepsregister dan wel een vrijwillige / geen inschrijving
- Indien gekozen wordt voor een verplichting, wat is dan de vormgeving van de verplichting: de verplichting kan per vergunning (dus individueel) dan wel bij algemene regel (dus een wettelijk voorschrift, geen vergunning per organisatie).

Dit leidt tot de volgende scenario's:

- Scenario I: zowel kwaliteitstoets KNA als inschrijving in het Beroepsregister zijn vrijwillig of afwezig. In dit scenario trekt de regelgevende overheid zich terug en laat de kwaliteitsborging geheel aan de sector zelf.
- Scenario II: de kwaliteitstoets KNA is verplicht, de inschrijving in een beroepsregister is vrijwillig of afwezig
  - o IIa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IIb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel
- Scenario III: de kwaliteitstoets KNA is vrijwillig of afwezig, de inschrijving in een beroepsregister is verplicht
  - o IIIa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IIIb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel
- Scenario IV: zowel de kwaliteitstoets KNA als de inschrijving in een beroepsregister zijn verplicht
  - o IVa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IVb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel

### *Vergelijking van scenario's*

De scenario's kunnen worden vergeleken op onderwerpen die de kern van de kaders, probleemanalyse en omgevingsanalyse weergeven. Gekozen is voor de volgende parameters:

- administratieve lasten: voor zover voor deze vergelijking van belang wordt hieronder verstaan de kosten die een organisatie moet maken om toestemming van de overheid te krijgen om de markt te betreden.
- bedrijfskosten: de kosten van een kwaliteitstoets (certificeren) of inschrijving in een beroepsregister
- mate van borging van processen in de organisatie
- mate van borging van kennis van personen
- mate van inhoudelijke zelfregulering en de mate van zelfregulering op systeemniveau. Het item zelfregulering is gesplitst in zelfregulering op inhoud (het zelf vormgeven aan de normen door

het bepalen van de inhoud van de KNA, een beroepsregister) en op systeem (het zelf vormgeven aan borging binnen de sector door private controle).

Bij het onderling vergelijken van de scenario's zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het aanvragen van een vergunning leidt tot meer administratieve lasten dan een algemene regel in de wet. Een vergunning is derhalve gescoord met -, een verplichting via een algemene regel met +
- Het vrijwillig zijn van een toets of inschrijving is, gezien het startpunt in de sector en de conjunctuur, bij het scoren gelijk gesteld met 'afwezig'
- een verplichte kwaliteitstoets of een verplichte inschrijving in een beroepsregister leidt tot meer bedrijfskosten. Een variant met verplichtingen is derhalve gescoord met -, zonder verplichtingen is gescoord met +.
- een verplichte kwaliteitstoets op de KNA leidt gezien de toegenomen controle / coaching van een derde tot een betere borging en is derhalve gescoord met +, een vrijwillige (of afwezige) is gescoord met -. Dezelfde systematiek is aangehouden bij de verplichte of vrijwillige inschrijving in een beroepsregister.
- een level playing field tussen gravende bedrijven, gravende overheden en gravende universiteiten ontstaat wel bij een verplichting tot het hanteren van de KNA resp inschrijving in een beroepsregister, maar niet bij een vrijwillig hanteren van de KNA resp beroepsregister. Indien 1 van beide verplicht is, maar de andere niet is gescoord met 0.
- het item zelfregulering is gesplitst in zelfregulering op inhoud (het zelf vormgeven aan de normen door het bepalen van de inhoud van de KNA, een beroepsregister) en op systeem (het zelf vormgeven aan borging binnen de sector door private controle). De zelfregulering op inhoud is in alle scenario's met + gescoord er van uitgaande dat de huidige werkwijze (CCvD Archeologie) wordt voortgezet; de sector bepaalt dan zelf de inhoud van de KNA. Ook bij een beroepsregister is uitgangspunt dat de sector zelf de inhoud daarvan bepaalt. De zelfregulering op systeem is bij scenario I met + gescoord omdat een organisatie dan volledig zelf mag bepalen of het opgravende archeologie bedrijft of niet. Bij IIb, IIIb en IVb wordt de verplichting opgelegd via algemene regels; de mogelijkheid om toe te treden tot de markt is dan in beginsel onbeperkt. Bij IIa, IIIa en IVa wordt de markttoelating bepaald door de vergunningverlener (het ministerie van OCW) zodat er geen vrije toetreding is; de zelfregulering op systeem is voor die gevallen gescoord met -.

	Administratieve lasten	Bedrijfskosten	Mate van Borging processen in de organisatie	Mate van borging kennis personen	Mate van gelijk evel playing field	Mate van inhoudelijke zelfregulering	Mate van zelfregulering systeem
I	+	+	-	-	-	+	+
IIa	-	-	+	-	0	+	-
IIb	+	-	+	-	0	+	+

IIIa	-	-	-	+	0	+	-
IIIb	+	-	-	+	0	+	+
IVa	-	-	+	+	+	+	-
IVb	+	-	+	+	+	+	+

### Keuze van een scenario

#### Advies:

- Geadviseerd wordt te kiezen uit een scenario waarbij voldoende borging van de archeologische kwaliteit wordt gerealiseerd en wordt gewerkt met algemene regels (scenario IIb, IIIb, IVb). Ontraden wordt om een scenario te kiezen met behoud van het vergunningstelsel (scenario IIa, IIIa, IVa) en het volledig aan de markt over te laten (scenario I).

## 7.6 Scenario's bij overige organisaties

Via de huidige vergunning is een groot aantal KNA activiteiten vrij van enige vorm van toetsing. Organisaties die zich op deze activiteiten richten zijn dan ook niet vergunningplichtig. Het gaat ondermeer om adviesbureaus, zzp'ers, overheden, provinciale steunpunten en overige instellingen. Het is de vraag of deze scheiding wel wenselijk is. Immers de activiteiten worden niet getoetst en het leidt tot een ongelijk "level playing field". Er zijn voor de huidige niet-vergunningplichtige organisaties de volgende scenario's denkbaar:

- Scenario I: zowel kwaliteitstoets KNA als inschrijving in het Beroepsregister zijn vrijwillig of afwezig. In dit scenario trekt de regelgevende overheid zich terug en laat de kwaliteitsborging geheel aan de sector zelf. Dit lijkt op de huidige situatie.
- Scenario II: de kwaliteitstoets KNA is verplicht, de inschrijving in een beroepsregister is vrijwillig of afwezig
  - o IIa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IIb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel
- Scenario III: de kwaliteitstoets KNA is vrijwillig of afwezig, de inschrijving in een beroepsregister is verplicht
  - o IIIa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning
  - o IIIb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel
- Scenario IV: zowel de kwaliteitstoets KNA als de inschrijving in een beroepsregister zijn verplicht
  - o IVa: de verplichtingen worden opgelegd via een vergunning

- IVb: de verplichtingen worden opgelegd via een algemene regel

CONCEPT

De weging van de scenario's is vergelijkbaar met de scenario's voor de opgravingsbedrijven.

	Administratieve lasten	Bedrijfskosten	Mate van Borging processen in de organisatie	Mate van borging kennis personen	Mate van gelijk evel playing field	Mate van inhoudelijke zelfregulering van	Mate van zelfregulering systeem van
I	+	+	-	-	-	+	+
IIa	-	-	+	-	0	+	-
IIb	+	-	+	-	0	+	+
IIIa	-	-	-	+	0	+	-
IIIb	+	-	-	+	0	+	+
IVa	-	-	+	+	+	+	-
IVb	+	-	+	+	+	+	+

Keuze van een scenario

Advies:

- Geadviseerd wordt te kiezen uit een scenario waarbij voldoende borging van de archeologische kwaliteit wordt gerealiseerd en wordt gewerkt met algemene regels (scenario IIb, IIIb, IVb). Ontraden wordt om een scenario te kiezen met behoud van het vergunningstelsel (scenario IIa, IIIa, IVa) en het volledig aan de markt over te laten (scenario I).

## 8 Normstelling

In hoofdstuk 3 is ten aanzien van de normstelling het volgende opgenomen:

*Normstelling*

- de KNA wordt door de opgravende bedrijven niet altijd nageleefd.<sup>42</sup>
- aanbestedingen gaan nogal eens op basis van laagste prijs in plaats van op prijs / kwaliteit.<sup>43</sup> De kwaliteit van het archeologisch werk staat daardoor onder druk.
- in het voortraject kan archeologisch onderzoek zonder PvE worden aanbesteed. Er is dan geen of onvoldoende sturing door het bevoegd gezag op de uitvraag.<sup>44</sup>
- uitvoerende kwaliteit is niet meetbaar en vergelijkbaar gemaakt (objectieve kwaliteitscriteria en klantervaringen) waardoor er regelmatig discussie is over de uit te voeren of uitgevoerde werkzaamheden.<sup>45</sup>

*Conclusie:* Een eenduidige, minimale kwaliteit die bij de werkzaamheden moet worden aangehouden, ontbreekt.

In het algemeen wordt de KNA niet als onduidelijk of onvolledig ervaren. De KNA biedt antwoord op de vraag hoe werkzaamheden moeten worden

<sup>42</sup> Inspectierapport 2011 *Kwaliteit een Zorg?*, 6

<sup>43</sup> Hein van der Horst 2010, 30-35

<sup>44</sup> Archeologiebeleid gemeenten, input NVAO, 8 maart 2012

<sup>45</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

uitgevoerd en – uitgaande van een bepaalde hypothese – welke werkzaamheden. De problematiek lijkt zich in eerste plaats te concentreren op de vraagzijde: wat moet een opdrachtgever of een overheid in de rol van bevoegd gezag aan archeologische werkzaamheden verlangen? Voor de opdrachtgever / bevoegd gezag is niet duidelijk of onderhandelbaar wat het vertrekpunt voor de archeologische werkzaamheden zal zijn.

In de beeldspraak van een klant en een kok in een restaurant: de archeologische kok kan met behulp van de KNA prima gerechten klaarmaken, maar de klant heeft geen menukaart. Het ontbreken van de menukaart leidt er vervolgens toe dat de klant (opdrachtgever / bevoegd gezag) zich met de receptuur van de gerechten mag (moet) bezig houden.

Om deze voor alle partijen ongewenste situatie te voorkomen verdient het aanbeveling om een 'archeologische menukaart' (lijst van archeologische onderzoeken die passen in specifiek benoemde situaties) op te stellen. Dit is met name van toepassing voor de eerste stappen in het archeologisch onderzoek; het aantal varianten is dan nog redelijk overzichtelijk. Op deze manier kunnen althans voor die eerste stap eenduidige minimale kwaliteitseisen benoemd worden die door betrokkenen kunnen worden nageleefd.

Het bovenstaande voorstel speelt ook goed in op de nieuwe Aanbestedingswet. Die nieuwe regels verplichten de aanbestedende dienst om inschrijvende ondernemers van te voren duidelijk te maken welke eisen worden gesteld, hoe die eisen worden getoetst of gewogen en wat het beoogde resultaat moet zijn. De aanbestedende dienst dient zodanig te handelen dat achteraf aangetoond kan worden, dat wat vooraf is gemeld, ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Met een keuze uit de 'archeologische menukaart' kan aan deze eis tegemoet worden gekomen.

*Advies: faciliteer opdrachtgevers en bevoegd gezag met een 'archeologische menukaart' (lijst van archeologische onderzoeken die passen in specifiek benoemde situaties) voor de eerste stappen in het archeologisch onderzoek.*

*Advies: de KNA inclusief richtlijnen een wettelijke grondslag geven voor alle actoren in de keten; niet alleen voor de opgravingsbedrijven, maar ook voor adviseurs, specialisten, opdrachtgevers, deponhouders en het bevoegd gezag op locatie.*

## 9 Organisatie en processen

### 9.1 Inleiding

In de evaluatie als vermeld in hoofdstuk 3 zijn voor dit aspect vermeld:

#### *Organisatie en processen*

- gemeenten zonder archeoloog of regionale samenwerking hebben onvoldoende archeologische expertise om tot goede vergunningsvoorwaarden of PvE<sup>46</sup> te komen.
- de veelal kleinere private opdrachtgever is niet goed in staat om een adequate uitvraag te formuleren. Vanuit deze partij is regelmatig sprake van te weinig sturing op de kwaliteit van de uitvraag.<sup>47</sup>
- De begeleiding van de opdrachtgever door het bevoegd gezag is veelal matig en niet ondersteunend voor de opdrachtgever.<sup>48</sup>
- de combinatie van matig opdrachtgeverschap en procesbegeleiding leidt tot matig en soms ook teveel archeologisch onderzoek.<sup>49</sup>

*Conclusie:* de uitvraag en procesbegeleiding zijn niet optimaal waardoor de doelmatigheid van het archeologisch werk ter discussie staat.

### 9.2 Overheid als bevoegd gezag

De archeologische expertise die vereist is om te komen tot goede vergunningvoorwaarden of een goed Programma van Eisen is divers. Het is daarom noodzakelijk om archeologische expertise beschikbaar te hebben. Voor gemeenten zonder archeoloog wordt voorgesteld zwaarder in te zetten op samenwerkingsverbanden of regionalisering. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen zoals beschreven in paragraaf 4.1.2 over het bevorderen van de kwaliteit van de taakuitvoering door het bevoegd gezag.

De eisen aan de organisatie en processen van de overheidsorganisatie worden besproken in samenhang met de eisen kennis en competenties van de medewerkers. Zie hiervoor paragraaf 11.2.

*Advies: zie paragraaf 11.2*

### 9.3 Gravende organisaties

De KNA bevat beschrijvingen voor het proces zoals dat door gravende organisaties wordt gehanteerd. Deze beschrijvingen worden aangevuld met de onderwerpen conserveren, deponeren en digitale uitwisseling van gegevens. De probleemanalyse geeft geen reden tot verdere verbeteringen.

<sup>46</sup><http://erfgoedbalans.cultureelerfgoed.nl/beleid/kwaliteitsborging-/archeologie/kwaliteit-van-het-onderzoek>, geraadpleegd op 27-8-2012

<sup>47</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>48</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>49</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012; brief Fodi en Cascade aan de Tweede Kamer, 12-4-2012

## 9.4 Adviseurs en specialisten

Hiervoor is reeds ingegaan op de normstelling via de KNA. Het gaat voor adviseurs onder meer om niet-gravende activiteiten, zoals bureauonderzoek, het opstellen van PvE's en directievoering. Voor specialisten gaat het om ondersteunende diensten zoals archeobotanisch onderzoek, materiaalonderzoek onder meer ten behoeve van dateren en het beantwoorden van vragen die alleen met behulp van een specialist beantwoord kunnen worden. Dit zijn bijvoorbeeld vragen die gaan over de voedsel economie en het gebruik van het toenmalige landschap. Ook voor het conserveren van vondsten vanwege hun hoge museale- of informatiewaarde is de inzet van een specialist onontbeerlijk. Goed archeologisch onderzoek vereist in de meeste gevallen een multidisciplinaire aanpak met de inzet van archeologen en specialisten. De rol en kennis van specialisten zou daarin meer dan nu het geval is expliciet gemaakt moeten worden.

De eventueel noodzakelijke minimumeisen rond opleiding en ervaring worden in het hoofdstuk 10 Kennis en competenties besproken.

Voor het proces met betrekking tot conserveren worden op dit moment aanvullende kwaliteitseisen uitgewerkt in het kader van de KNA. Deze hebben betrekking op het omgaan met kwetsbaar vondstmateriaal vanaf het moment van aantreffen tot het aanbieden daarvan aan het betreffende depot (de fase van tijdelijke opslag), in inzet van de conserveringsspecialist, de eisen aan die specialist en een betere borging daarvan via het programma van eisen.

Het is wenselijk komend jaar te monitoren of deze voldoende doorwerken in de praktijk. Afhankelijk van de resultaten kunnen aanvullende stappen worden gezet om de processen rond het conserveren te verbeteren.

*Advies: Vanwege de recente vernieuwing is het te overwegen om de doorwerking van de aanvulling van de KNA met betrekking tot conserveren over een bepaalde periode te evalueren*

## 9.5 Depothouders

In het verleden bleek dat de eisen vanuit de deponthouders onvoldoende kenbaar waren en soms te laat in het proces naar voren worden gebracht. In 2012 zijn de richtlijnen voor selectie en deselectie ingevoerd. Het is op dit moment nog niet bekend of deze voldoende doorwerken in de praktijk. Het is wenselijk komend jaar expliciet te monitoren of met deze aanvulling van de KNA de kwaliteitsproblemen voldoende zijn ondervangen. Afhankelijk van de resultaten kunnen aanvullende stappen worden gezet om de processen rond het deponeren te verbeteren.

*Advies: Vanwege de recente vernieuwing is het te overwegen om de doorwerking van de wijzigingen over een bepaalde periode te evalueren.*

## 10 Kennis en competenties

### 10.1 Inleiding

Het kwaliteitsaspect *kennis en competenties* gaat over het hebben van de juiste kennis en competenties bij personen. En wat competent is kan blijken uit een "persoonstoetsing" bijvoorbeeld in de vorm van bedrijfskwalificatie of een archeologieregister en over de wijze waarop kennis en competenties door personen onderhouden worden.

In de evaluatie als vermeld in hoofdstuk 3 zijn voor dit aspect vermeld:

#### *Kennis en competenties*

- het bevoegd gezag, met name gemeenten zonder archeoloog of regionale samenwerking, speelt niet altijd een deskundige rol, waardoor de driehoek opdrachtgever/-nemer/bevoegd gezag niet adequaat werkt; de normstelling wordt in dat soort gevallen matig behartigd.<sup>50</sup>
- inhoudelijke kwaliteit is afhankelijk van de individuele archeoloog en diens interactie met de beroepsgroep en de omgeving daarbuiten op het gebied van kennisuitwisseling. Nascholing is thans vrijwillig en zonder inkadering. Archeologische kennis is op persoonsniveau niet altijd toereikend.<sup>51</sup>
- matige PvE's en de druk van de markt leiden in sommige gevallen tot te weinig bewegingsruimte voor de professionele archeoloog die deze noodzakelijk acht voor een goed resultaat.<sup>52</sup>
- er is geen betrouwbare koppeling tussen kennis/capaciteiten van individuele archeologen en voorbehouden handelingen. Een beroepsregister of iets vergelijkbaars ontbreekt.<sup>53</sup>

*Conclusie:* de (minimale) competenties bij de actoren, m.n. bij gemeenten als bevoegd gezag en de opdrachtnemers, is onvoldoende geborgd op zowel organisatieniveau als persoonsniveau.

Voor zover in bovenstaande evaluatie wordt bedoeld op normstelling in relatie tot het bevoegd gezag en/of opdrachtgevers wordt verwezen naar hoofdstuk 8.

### 10.2 Bevoegd gezag

De kennis en competenties van medewerkers van het bevoegd gezag worden besproken in samenhang met de eisen aan de overheidsorganisatie. Zie hiervoor paragraaf 11.2.

*Advies: zie paragraaf 11.2*

<sup>50</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

<sup>51</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012; Inspectierapport 2011 *Kwaliteit een Zorg*

<sup>52</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012; Linda Sevenhuijsen, 2011, *Graven in eigen organisatie*, 40 – 42

<sup>53</sup> Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

### 10.3 Uitvoerende partijen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kwaliteit van personen die werkzaam zijn in de archeologieketen (met uitzondering van de personen die werkzaam zijn bij de overheid in de rol van bevoegd gezag).

#### *Eisen in de KNA en permanente educatie*

Het is gewenst dat personen die in de archeologieketen actief zijn voldoen aan minimum kwaliteitseisen. De normen daarvoor zijn gesteld in de KNA. Er is een groot draagvlak voor de eisen aan de actoren zoals verwoord in de KNA inclusief overgangsregeling.

Overwogen kan worden eisen toe te voegen op het gebied van de permanente educatie, bijvoorbeeld een opleidingscriterium op grond waarvan geregistreerden jaarlijks een minimaal aantal opleidingspunten halen. Zo'n systeem van permanente educatie wordt in veel kennisintensieve branches toegepast en zou ook passend zijn voor de archeologie.

#### *Bedrijfskwalificatie en beroepsregister*

De vraag is op welke wijze een persoon wordt gekwalificeerd. Kwalificatie kan door de organisatie waarin iemand werkzaam is of via een aparte kwalificatie, een beroepsregister.

Kwalificatie door de eigen organisatie is niet mogelijk voor kleine organisaties en voor zelfstandigen. Een beroepsregister, een register van mensen die aan objectief vastgestelde criteria moeten voldoen, is dan een goed hulpmiddel om de kwalificatie objectief (door anderen) te laten vaststellen en de minimumkwaliteit te borgen. Gedacht kan worden aan de (inhoudelijk) medewerkers in de opgravingsbedrijven (zowel bedrijven als overheidsinstellingen), de adviseurs en specialisten, de deponhouders en de inhoudelijk deskundigen. Universiteiten kunnen ook hiertoe behoren als zij een van de hiervoor genoemde rollen hebben.

Op dit moment is er in de archeologie geen register. Een poging om een beroepsregister in te stellen is niet gelukt (zie voor meer informatie bijlage 2).

De kosten van een dergelijk register zijn voor de geregistreerde personen beperkt tot een bedrag tussen de €250,- en €500,- jaarlijks per persoon. Dit staat los van de jaarlijkse opleidingskosten om het vereiste minimum aantal punten te behalen.

#### *Wettelijke verankering*

Vergelijkbaar met andere beroepsgroepen is het mogelijk dat registratie wettelijk verplicht wordt gesteld. Op die manier wordt geborgd dat "voorbehouden handelingen" niet worden uitgevoerd door mensen die niet aan een basisniveau (opleiding, ervaring en permanente educatie) voldoen. Dat is wenselijk indien de minimale kwaliteit van personen in de archeologiesector niet voldoende is geborgd via de kwaliteitstoetsen voor de bedrijven en instellingen.

*Advies: geadviseerd wordt een verplichting vast te leggen voor permanente educatie van personen; zowel voor de personen die bij de opgravingsbedrijven actief zijn, die adviseren over de opgraving als de deponhouders.*

*Voor deze categorieën kan ook een beroepsregister worden ingevoerd, indien een minimale kwaliteit van personen niet voldoende is geborgd via de kwaliteitstoetsen van de bedrijven en instellingen.*

CONCEPT

# 11 Toezicht en handhaving

## 11.1 Inleiding

Normstelling kan niet zonder een adequaat systeem van toezicht en handhaving. Uit de probleemanalyse in hoofdstuk 3 blijkt dat met name bij het bevoegd gezag op locatie er structurele problemen in het toezicht en de handhaving zijn.

### *Toezicht en handhaving*

- de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regelgeving op het terrein van Milieu, Bouwen en Ruimte kent structurele problemen. Een tekort aan kennis en kunde bij een deel van het bevoegd gezag, onvoldoende en te vrijblijvende samenwerking en samenwerking tussen vergunningverleners, toezichthouders en handhavers zijn enkele voorbeelden van de problemen.<sup>54</sup>
- de inspectiecapaciteit is de afgelopen jaren teruggebracht, terwijl compenserende controlesystemen nog ontbreken. De Erfgoedinspectie heeft weinig middelen. Het toezicht – voor zover aanwezig – is vaak beperkt tot de archeologische uitvoering en beperkt zich in principe tot controle van teamsamenstelling en administratie.<sup>55</sup>

*Conclusie:* het toezicht is kwalitatief en kwantitatief niet toereikend en die ontwikkeling is nog onvoldoende gecompenseerd door andere correctiemechanismen zoals vormen van (interne) kwaliteitszorg.

## 11.2 Bevoegd gezag op locatie

In de probleemanalyse is de vinger gelegd op het tekort aan deskundigheid bij met name gemeenten die niet de beschikking hebben over een (regionaal) archeoloog. Vooral bij de kleinere gemeenten ontbreekt deze expertise geregeld.

Het gebrek aan kennis bij kleinere gemeenten zonder regionale afspraken is niet uniek voor de archeologie, maar bestaat bij diverse sectoren. VNG, IPO en het Rijk hebben daarom besloten om te komen tot een verbetering van de uitvoering. Er zijn twee belangrijke ontwikkelingen:

- De inrichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) / omgevingsdiensten
- De vaststelling van kwaliteitscriteria voor overheden op zowel organisatieniveau als op persoonsniveau.

Beide ontwikkelingen worden onderstaand besproken, met een focus op de archeologie.

### *Regionale uitvoeringsdiensten / omgevingsdiensten*

Het kabinet heeft – vanwege de structurele problemen op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving - gekozen voor bundeling van krachten door regionale samenwerking. Gemeenten, provincies, en bij voorkeur ook waterschappen en rijk brengen uitvoerende taken onder in Regionale Uitvoeringdiensten (RUD's) en bundelen daarmee kennis, kunde en capaciteit.

<sup>54</sup> PUMA programmaplan, versie 1.3, 2010, 3

<sup>55</sup> Inspectierapport 2011 *Kwaliteit een Zorg*, 6; Verslag vergadering CCvD 4 juli 2012

De regionale uitvoeringsorganisaties opereren als ondersteunende diensten voor de deelnemende bestuursorganen. Die bestuursorganen (de colleges van B&W en het college van GS) blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de taken van de regionale dienst. Het Wabo-loket voor burgers en bedrijven blijft bij de gemeenten en de provincies. Het basispakket bevat taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken. Taken van gemeenten die in het basispakket worden opgenomen betreffen alleen milieugerelateerde taken. Het verlenen van de overige gemeentelijke vergunningen en het toezicht en de handhaving ten aanzien van bouwen, wonen en ruimtelijke ordening vormen geen onderdeel van het verplichte basistakenpakket.

Inmiddels zijn er landsdekkend regionale uitvoeringsdiensten in oprichting. Alhoewel niet verplicht kan archeologische capaciteit zeer goed aan een regionale uitvoeringsdienst worden toegevoegd.

#### *Kwaliteitscriteria voor organisaties en medewerkers*

VNG, IPO en het Rijk hebben besloten een set van kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving door overheden te ontwikkelen.<sup>56</sup> Het achterliggende doel is het verder professionaliseren van de uitvoering binnen het omgevingsrecht en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Door te voldoen aan de criteria zorgt het bevoegd gezag ervoor dat ze in staat is om de gewenste kwaliteit te leveren:

- Op organisatieniveau: door (1) een sluitende beleidscyclus om kwaliteit te borgen, (2) het stellen van een inhoudelijke ondergrens en (3) taken te beleggen bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen.
- Op medewerkerniveau: door taken te beleggen bij medewerkers die voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te kunnen voeren.

De kwaliteitscriteria zijn gepubliceerd in 2009. De ervaring die tot nu toe door gemeenten en provincies is opgedaan met de toepassing van de kwaliteitscriteria en met het gebruik van de zelfevaluatietool, is gebruikt om te komen tot de vernieuwde set kwaliteitscriteria, de kwaliteitscriteria 2.1. Deze set is onlangs gepubliceerd. Deze set maakt inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden als opdrachtgevers, mogen verwachten van overheden in de rol van bevoegd gezag. De criteria zijn (1) de kritieke massa, (2) proceskwaliteit en (3) inhoud en prioriteiten.

Het thema cultuurhistorie (inclusief archeologie) is in de set van kwaliteitscriteria als vereist specialisme aangegeven. Het betreft de volgende activiteiten:

- Adviseren t.a.v. archeologische aspecten in het kader van omgevingsvergunningen.
- Toetsen van de aanvraag aan de Monumentenwet 1988.
- Toetsen van de aanvraag aan een eventuele erfgoedverordening.
- Beoordelen van archeologische rapporten.

---

<sup>56</sup> Uitvoering met ambitie.nl, Kwaliteitscriteria 2.1 , Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, 7 sept 2012

In de kwaliteitscriteria wordt gesteld dat er minimaal 2 archeologiemedewerkers beschikbaar moeten zijn (vast of inhuur) en dat zij minimaal een relevante HBO-opleiding met 2 jaar werkervaring) moeten hebben. De minimum kwaliteitscriteria en de regionale omgevingsdiensten zijn belangrijke instrumenten voor verbetering van de archeologische kwaliteit van het bevoegd gezag op locatie

Het is de bedoeling dat de kwaliteitscriteria inclusief het thema cultuurhistorie (en archeologie) wettelijk worden verankerd. Het streven is 1 januari 2015<sup>57</sup>. Het is aan de gemeente op welke manier ze aan de kwaliteitscriteria voldoet. Dit kan zowel binnen de eigen (grotere) gemeente, regio of regionale uitvoeringsdienst.

Via horizontale verantwoording wordt de kwaliteit van de uitvoering op peil gehouden: gemeenteraad en provinciale staten controleren het bestuur. Als het niet voldoet, kan dit een van de signalen zijn waarop een interbestuurlijk toezichthouder (provincie bij gemeente, Rijk bij provincie) via generieke middelen kan interveniëren. Dat kan via indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing schorsing en vernietiging bij strijdigheid met recht of algemeen belang.

#### *Kansen voor de archeologie*

De ontwikkeling van de regionale uitvoeringsdiensten en de kwaliteitscriteria zijn nog tamelijk onbekend binnen de archeologische sector. Dat is jammer, want deze ontwikkelingen maken een structurele verbetering van de taakuitvoering bij gemeenten zonder eigen archeoloog mogelijk. Het is dan ook gewenst om actief in te spelen op deze ontwikkelingen. Dit kan via actieve communicatie maar ook via een ambitieuze doelstelling in het project 'archeologie voor gemeenten'.

*Advies: Gemeenten zonder archeoloog actief informeren over de mogelijkheid 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"). Vanwege de urgentie in de archeologiesector is het gewenst de kwaliteitscriteria 2.1. aan te sluiten bij de landelijke ontwikkeling en daarmee uiterlijk 1 januari 2015, als ingangsdatum te hanteren.*

### **11.3 Duaal stelsel: private partijen nemen deel van de rol van het bevoegd gezag over**

Het Rijk onderzoekt de mogelijkheden om een nieuw systeem van kwaliteitsborging in de bouw te introduceren. In het nieuwe stelsel heeft de initiatiefnemer de keuze tussen het publieke spoor (de 'traditionele' omgevingsvergunning voor het bouwen) of het private spoor (private kwaliteitsborging). Kiest een initiatiefnemer voor het private spoor dan kan worden volstaan met een beperkte bouwtoets.

#### *Basiseisen private kwaliteitsborging*

---

<sup>57</sup> Website [www.uitvoering.metambitie.nl](http://www.uitvoering.metambitie.nl)

Alle instrumenten moeten echter voldoen aan een drietal basiseisen alvorens ze kunnen worden toegelaten:

- Een instrument moet waarborgen bevatten die er voor zorgen dat het eindresultaat (het uiteindelijke bouwwerk) voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.
- Het moet duidelijk zijn wie ervoor verantwoordelijk is dat het bouwwerk aan de voorschriften voldoet.
- Het moet duidelijk zijn wie aansprakelijk is indien blijkt dat het bouwwerk onverhoopt niet aan de voorschriften voldoet.

#### *Praktijk van private borging*

Alvorens een instrument kan worden toegepast wordt het volgende proces doorlopen:

- De brancheorganisatie of certificerende instelling maakt een instrument voor private kwaliteitsborging, gericht op een bepaalde (risico)categorie bouwwerken.
- Het instrument wordt aangeboden aan de beoordelingsinstantie die toetst of het instrument aan alle vereiste criteria voldoet.
- De beoordelingsinstantie laat het instrument toe met vaststelling van de risicocategorie.
- Nadat bedrijven zich gekwalificeerd hebben om een bepaald instrument toe te passen (de bedrijven zijn erkend of gecertificeerd) mag het instrument worden toegepast.

Dit spoor kan een interessante aanvulling zijn op het traditionele spoor van het publieke toezicht op het omgevingsrecht. Er zijn echter – vanwege de bijzondere situatie in de archeologie – wel een aantal extra vragen of dit een werkbaar systeem is:

- Is het feit dat de initiatiefnemer (verstoorder) geen belang heeft bij een kwalitatief goede ontgraving hanteerbaar voor deze private toezichtsvorm?
- Hoe kan de eventuele schade worden bepaald als initiatiefnemer ondanks de private borging niet de juiste normen heeft gevolgd?
- Kan de private borging in de plaats treden van het traditionele publieke toezicht las er nog geen productnormen in de KNA zijn toegevoegd?

Advies: vanuit OCW nauwgezet volgen en participeren in de ontwikkeling rond private borging zodat deze vorm van privaat toezicht mogelijk ook voor archeologische opgravingen een alternatieve optie voor het publieke toezicht kan zijn.

### **11.4 Systeemtoezicht**

Met het in werking treden van de Wet revitalisering generiek toezicht is het verticale toezicht (toezicht op de uitvoering door de lagere overheidsorganen) tot een minimum beperkt. De toezichthoudende taak van de rijks(erfgoed)inspectie op het functioneren van de decentrale overheden wordt daarmee aanzienlijk beperkt.

Er blijft echter – alleen al gelet op het feit dat er wetgeving is uitgevraagd – een bepaalde verantwoordelijkheid van de minister OCW. Deze ministeriele

verantwoordelijkheid betreft onder meer het monitoren van het functioneren van het kwaliteitssysteem in de archeologie als geheel. Indien het systeem onvoldoende functioneert kan de minister (wetgever) nog aanvullende maatregelen nemen om de kaders en randvoorwaarden voor de borging van de kwaliteit in de sector aan te scherpen.

CONCEPT

## 12 Transparantie

### 12.1 Beschikbaarheid en uitwisselbaarheid van gegevens

#### *ARCHIS*

Uit de probleemanalyse, overgenomen uit de studie van RIGO, blijkt dat ofschoon ARCHIS op vele vlakken functioneert, er weinig kennis of infrastructuur is voor behoud in situ. Het is daarom niet goed meetbaar hoe en in welke mate de primaire beleidsdoelstelling van behoud in situ behaald wordt. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe versie van ARCHIS. Deze nieuwe versie moet daaraan bijdragen.

#### *Transparantie*

- uit de registratie van archeologisch onderzoek (ARCHIS) valt niet goed op te maken wat er na het onderzoek en het selectieadvies is gebeurd. De gevolgen van archeologisch onderzoek blijven zodoende buiten beeld.<sup>58</sup>

Conclusie: de gegevens in het huidige ARCHIS zijn niet volledig en doelmatig voor het monitoren van de gevolgen van het archeologisch onderzoek.

#### *Kenniskaart Archeologie: kennis voor keuzes*

Uit de Beleidsreactie komen naast de verkenning ook andere initiatieven voort die onder meer ten doel hebben de ondersteuning van gemeentes bij hun taken te verbeteren en die dienen als een kwaliteitsimpuls. Het gaat specifiek om de projecten "Archeologie voor gemeenten" en "Kenniskaart Archeologie: kennis voor keuzes", beide in voorbereiding bij de RCE.

Het project "Archeologie voor gemeenten" beoogt een stimulans te zijn in het domein van de ruimtelijke ordening. In de "Kenniskaart Archeologie: kennis voor keuzes" gaat het vooral om het aanreiken van kennis en instrumentatie via een digitaal portaal waardoor de kwaliteit van de keuzes vergroot wordt ondermeer in relatie tot de uitvraag. Onderdeel van het laatste project is het deelproject "Best Practices voor Prospectie". Het ligt in de verwachting dat dit deelproject een uitwerking krijgt in normering. Afstemming met de KNA inclusief leidraden is daarom belangrijk. Er wordt verwacht dat het project "Kenniskaart Archeologie: kennis voor keuzes" de beschikbaarheid, toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van gegevens voor het bevoegd gezag belangrijk zal vergroten en van invloed zal zijn op de processen, kennis en competenties op gemeentelijk niveau.

*Advies: ARCHIS III zo aanpassen dat behoud in situ meetbaar is. Daarnaast wordt aanbevolen synergie te bevorderen tussen de (zuster)initiatieven die voortvloeien uit de beleidsreactie voor gemeenten en het domein van kwaliteit raken.*

<sup>58</sup> Ruimte voor Archeologie; RIGO Research en Advies BV, 2011, synthese, 14

## 12.2 Monitoring van prestaties en feedback

Transparantie is een kernwaarde van een goed werkend kwaliteitssysteem. Uit de analyse van de andere sectoren (zie bijlage 1) komen voorbeelden voor diverse instrumenten op dit vlak. Transparantie en het middel van openbaarheid zal naar verwachting een extra impuls vormen om tekortkomingen te voorkomen of op te heffen. Dat kan verschillend ingevuld worden, bijvoorbeeld door de inrichting van een meldpunt voor klachten, het ontwikkelen van een kwaliteitsindex of het via een website publiceren van prestaties.

Naar analogie met de andere sectoren bestaan er dus mogelijkheden in het archeologische kwaliteitssysteem om meer transparantie te verkrijgen, zoals een meldpunt of een kwaliteitsindex zoals in de zorg.

Dit voorstel heeft niet dezelfde prioriteit als andere voorstellen. Men kan denken aan een fasering in de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem.

*Advies: onderzoek de mogelijkheden en wenselijkheden van een meldpunt of kwaliteitsindex*

# Bijlage 1 Kwaliteitssystemen in enkele andere sectoren

Deze bijlage hoort bij paragraaf 4.2

## 1. Algemeen

Wat kan de archeologie leren van discussies en keuzes in andere sectoren? Een vergelijking met kwaliteitssystemen uit andere sectoren maakt deel uit van deze verkenning.

Iedere sector heeft de principiële keuze om de norm en het toezicht privaat of publiek te regelen. Er zijn derhalve vier mogelijkheden:

Norm privaat & toezicht publiek	Norm privaat & toezicht privaat
Norm publiek & toezicht publiek	Norm publiek & toezicht privaat

*Figuur 2: overzicht van de basiskeuze voor een publiek of private toedeling van de norm en het toezicht*

Voor de archeologiesector doet zich nu de gelegenheid voor zich op deze keuzes te heroriënteren. De sector heeft thans – in hoofdlijnen – een systeem van een private norm (KNA) in combinatie met een publiek toezicht (bestuursorgaan op locatie en erfgoedinspectie) en bevindt zich linksboven in het kwadrant. Het Rijksbeleid is momenteel vooral gericht op vormen waarbij zowel de normstelling als de naleving meer in de private sector worden opgepakt (zelfregulering als uitgangspunt).

Voorbeelden uit andere sectoren zullen derhalve vooral vanuit dat perspectief worden bekeken. In de Beleidsreactie zijn enkele sectoren genoemd waarin systemen van certificering zijn doorgevoerd. Het gaat om milieu, arbeidsveiligheid en bouw. Op verzoek van het CCvD is de sector zorg toegevoegd mede uit oogpunt van complexe processen. Het notariaat is ook toegevoegd vanwege de lichte vorm van intercollegiale toetsing die daar is geïntroduceerd.

De systemen in de andere sectoren zijn gezien en vergeleken op de volgende onderwerpen:

- wet- en regelgeving
- eigen normstelling
- kennis & competenties
- transparantie
- organisatie & processen
- toezicht & handhaving

De analyse van sectoren is gericht op de vraag welk systeem - of aspecten van het systeem - relevant zijn voor de oplossingsrichting van de geformuleerde problemen (hoofdstuk 3) en kansen bieden voor het overnemen van onderdelen. Het overzicht eindigt met een resumé waarin enkele rode draden herkenbaar gemaakt zijn.

## **2. Milieu**

### **2.1. Lucht**

#### *Normstelling in wet- en regelgeving*

Op grond van de Wet milieubeheer & Wabo zijn diverse normen vastgesteld voor de luchtkwaliteit<sup>59</sup>. In vergunningen of algemene regels zijn normen voor bedrijven en andere bronnen zoals verkeer e.d. opgenomen<sup>60</sup>. Daarbij worden ook allerlei meetmethoden beschreven<sup>61</sup>.

#### *Private normstelling*

Omdat de kwaliteit van (milieu)metingen een punt van zorg was is in 2004 ter verdere verbetering een Platform Kwaliteit Luchtmetingen opgericht. In het platform zijn het bevoegd gezag, de bedrijven, de meetlaboratoria en het ministerie van I&M vertegenwoordigd. Het Platform stimuleert, faciliteert en adviseert over normstelling, protocollen, toezicht, kennisontwikkeling, opleiding, e.d. Daarnaast worden via kennisorganisaties waarin overheid en bedrijfsleven samenwerken, zoals het CROW, ondersteunende protocollen ontwikkeld<sup>62</sup>.

#### *Kennis & competenties*

Het gebruik van meetnormen, de accreditatie van meetinstantie en de kwaliteitsborging van bedrijfsmeetsystemen vormen randvoorwaarden voor een goede kwaliteit van luchtemissiemetingen. Of deze goede kwaliteit ook daadwerkelijk wordt gehaald, hangt echter af van de uitvoeringspraktijk. De Raad voor Accreditatie eist dan ook dat meetinstanties tijdens de accreditatiebeoordeling kunnen aantonen dat zij praktijkervaring hebben in de uitvoering van alle testen uit de scope. In aanvulling op normen worden er door de Vereniging Kwaliteit Luchtmetingen (VKL) codes van goede meetpraktijk opgesteld die een praktische invulling geven aan de beschreven normen. Deze codes zijn in overleg met de Raad voor Accreditatie, toegevoegd aan de geaccrediteerde scope van de meetinstanties. De norm blijft echter leidend. De geaccrediteerde meetbureaus moeten deelnemen aan zogenaamde

---

<sup>59</sup> Bijvoorbeeld bijlage 2 Wm waarin grenswaarden voor de luchtkwaliteit zijn vastgelegd

<sup>60</sup> Bijvoorbeeld Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A

<sup>61</sup> Bijvoorbeeld Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, actualisatie 2011

<sup>62</sup> Bijvoorbeeld CROW, Afwegingskader bepalen lokale luchtkwaliteit, wanneer is meten zinvol

ringonderzoeken. De ringonderzoeken worden voor de Nederlandse meetinstanties georganiseerd bijvoorbeeld door het VITO (Vlaamse instelling voor technisch onderzoek) in België. Tijdens het ringonderzoek wordt een afgaskanaal aangeboden onder gecontroleerde omstandigheden met bekende concentraties van de te meten componenten. De meetbureaus worden uitgenodigd deze concentraties en rookgasparameters (simultaan) te bepalen.

### *Transparantie*

In de "IPL – database" worden door marktpartijen grote hoeveelheden meetgegevens verzameld. Doel is om de data uit verschillende projecten te combineren. De aanlevering van de gegevens is nog onvoldoende gelijksoortig waardoor de database nog niet aan het doel beantwoordt. Er zijn initiatieven voor de ontwikkeling van een database voor alle meetgegevens<sup>63</sup>. Er lijken geen feedbacksystemen te zijn voor ervaringen / beoordelingen van belanghebbenden.

### *Toezicht & handhaving / organisatie & processen*

De publieke verantwoordelijkheid voor toezicht & handhaving ligt bij gemeenten en provincies. De verbetering van de uitvoeringskwaliteit van de decentrale overheden is in het kader van het PUMA-project opgepakt. Het toezicht op de accreditatie van de meetinstanties wordt uitgeoefend door de Raad voor Accreditatie. Deze periodieke beoordelingen zijn echter aangekondigde momentopnamen. De ervaring leert dat voor het realiseren van een continue kwaliteit regelmatig toezicht noodzakelijk is.

## **2.2. Bodem**

### *Normstelling in wet en regelgeving*

Bij AMvB (Besluit bodemkwaliteit)<sup>64</sup> is de kwaliteit en integriteit van bodemintermediair (aannemers, inspectie-instellingen en milieukundige begeleiders) geregeld. Met een certificaat moeten bodemintermediairs aantonen dat hun bedrijf aan de kwaliteitseisen voldoet. Het certificaat wordt verstrekt door een certificerende instelling. Deze controleert of aanvrager eisen verwerkt uit de beoordelingsrichtlijnen (BRL) en haar kwaliteitshandboek. Dat doet zij niet alleen bij de aanvraag, maar ook periodiek na erkenning. Dit certificaat vormt, naast een Verklaring van gedrag (VOG), de basis voor een erkenningsregeling. Een erkenning is een beschikking van de Rijksoverheid. De verantwoordelijkheid voor de erkenning ligt bij het Rijk (minister I&M), maar wordt uitgevoerd door Bodem+; een uitvoeringsorganisatie voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het IPO, VNG, en UvW. Een erkenning kan worden geweigerd, ingetrokken of geschorst als de erkende persoon of instelling een wettelijk voorschrift heeft overtreden.

### *Private normstelling*

Het gebruik van het merendeel van de normstelling is het Besluit Bodemkwaliteit verplicht gesteld. Aanvullend zijn wel diverse handleidingen / richtlijnen, normbladen en BRL + protocollen door de sector (bijvoorbeeld

---

<sup>63</sup> IPL database, rapportnummer IPL – 7, 2009, 5

<sup>64</sup> Stb. 2007, 469

Stichting Bouwkwiteit (SBK) en SIKB) ontwikkeld die ondersteunend zijn voor de uitvoering (geen wettelijk verplichte status).

#### *Kennis & competenties*

In het Besluit en de Regeling<sup>65</sup> bodemkwiteit zijn geen persoonsgebonden eisen rond kennis en vakbekwaamheden gesteld. Deze eisen zijn beschreven in de private documenten en zijn dus 'eigen normstelling'.

#### *Transparantie*

Bodem+ publiceert de overzichten met erkende intermediairs. SIKB en SBK publiceren de certificaten bij regelingen waar een erkenning niet verplicht is. SIKB publiceert tevens een overzicht van overheden die deelnemen in de kwaliteitsstandaard voor overheden (bevoegd gezag taken). SIKB publiceert jaarrapportages met een verslag van het certificatietoezicht. De praktijkervaringen mbt audits worden periodiek besproken door de certificerende instellingen en SIKB.

#### *Organisatie en processen*

De eisen aan de organisatie en de processen bij uitvoerenden zijn beschreven in de eigen normstelling, deels op basis van wettelijk eisen (bv verplichte functiescheiding).

Voor de organisatie en processen bij het uitvoeren van de taken van het bevoegd gezag is door SIKB een kwaliteitsstandaard ontwikkeld (8001 voor provincies en 8002 voor gemeenten en milieudiensten).

#### *Toezicht en handhaving*

Het toezicht en de handhaving op bodemgebied ten opzichte van initiatiefnemers ligt bij de decentrale overheden. Toezicht en handhaving op gemeentelijk niveau is tot dusverre van onvoldoende niveau. Het toezicht in het veld is veelal afwezig en voor zover aanwezig vaak reactief. Daardoor ontstaat een ongelijk speelveld voor ondernemers. Ter ondersteuning van het bevoegd gezag zijn diverse handreikingen beschikbaar ( Handhavings Uitvoeringsmethoden).

De kwaliteit van het toezicht en de handhaving in het bodembeheer worden – net als andere onderdelen van het omgevingsrecht – bezien in het kader van het PUMA-project .

Het toezicht en de handhaving ten opzichte van de uitvoerenden (erkende bedrijven) berusten bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (inspectie van het ministerie van I&M).

## **2.3. Asbest**

#### *Normstelling in wet- en regelgeving*

Als een eigenaar van een gebouw van plan is asbest uit een bouwwerk te (laten) verwijderen, moet hij daarvoor in de meeste gevallen melding van doen bij de gemeente. In het Bouwbesluit 2012 staat aangegeven wanneer en onder welke voorwaarden een melding gedaan moet worden. Tevens zijn normen en

---

<sup>65</sup> Regeling bodemkwiteit 13 december 2007, nr DJZ2007124397, Stcrt 2007, 247 / 67

meetmethoden (NEN) opgenomen<sup>66</sup>. Het asbest moet in de meeste gevallen verwijderd worden door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. Het Arbeidsomstandighedenbesluit schrijft onder andere voor dat een bedrijf dat asbest wil verwijderen of wil opruimen, eerst een asbestinventarisatierapport moet laten opstellen door een gecertificeerd inventarisatiebedrijf. Bedrijven die asbest verwijderen of asbest inventariseren en de personen die werkzaamheden uitvoeren met asbest voor deze bedrijven moeten volgens certificatieschema's werken<sup>67</sup>. Bij ernstige tekortkomingen moet een certificerende instelling het verleende certificaat direct intrekken. Maar ook op andere terreinen, zoals bodem, waterbodem, luchtkwaliteit, sloop, e.d. zijn normen wettelijk vastgelegd.

#### *Private normstelling*

Er is een groot aantal NEN-normen ontwikkeld voor asbest die in wetgeving en vergunningen worden verwerkt<sup>68</sup>. Het inventariseren van asbest in gebouwen en het verwijderen van asbest uit gebouwen valt onder het Asbestverwijderingsbesluit. Ook deze werkzaamheden vallen onder een verplichte certificeringsregeling. De certificatieregelingen worden beheerd door het CCvD Asbest. De registratie wordt verzorgd door Stichting Asbest Certificatie.<sup>69</sup> De vereniging van kwaliteitsborging asbestonderzoeken en inspecties (VKBA) is een branchevereniging. Deze ontwikkelt onder meer richtlijnen voor het uitvoeren van risicobeoordelingen van asbest, het uitvoeren van onafhankelijk toezicht op asbestverwijdering, het opstellen van saneringsplannen, e.d.

#### *Kennis & competenties*

De Stichting Certificatie Asbest heeft zowel persoons- als procescertificaten ontwikkeld met daarin eisen aan kennis van de voor de uitvoering belangrijke personen<sup>70</sup>.

#### *Toezicht en handhaving*

Afhankelijk van de wetgeving zijn er diverse publieke en private organisaties die toezien op de naleving van de wetten en normen.

### **3. Bouw**

In de jaren '90 kwam Certificering in de bouw op gang, vooral ISO 9001, VCA en KOMO-attesten en certificaten. Bij aanbestedingen worden deze certificaten gevraagd. Vanaf begin 2000 wilde de overheid op grotere afstand van de kwaliteitsborging in de bouw komen te staan. Kwaliteitsborging werd de basis van contractbeheersing en de aannemerij werd verantwoordelijk gemaakt voor

---

<sup>66</sup> Bijvoorbeeld artikel 7.19, lid 1 Bouwbesluit 2012

<sup>67</sup> SC510, 520 en 530 en SC540, 1 februari 2012

<sup>68</sup> Bijvoorbeeld NEN 5707 en 5897 voor bouw- en sloopafval. NTA over monsterneming en analyse in waterbodem en baggerspecie.

<sup>69</sup> Het onderwerp 'asbest in de bodem' valt onder de Wet bodembescherming. Dat betekent ook dat onderzoek naar en de sanering van asbest in de bodem onder de erkenningsregeling van het Besluit Bodemkwaliteit vallen. De certificatieregelingen worden beheerd door het CCvD Bodembeheer van SIKB; de registratie van bedrijven wordt verzorgd door Bodem+

<sup>70</sup> Bijvoorbeeld SCA-diploma deskundig asbest acceptant, SC – DAA, 2010

de kwaliteit. Bij het Bouwbesluit 2012 is deze meer verschoven naar de opdrachtgever.

#### *Wet- en regelgeving*

De Woningwet vormt de basis voor de bouw-en gebruiksvoorschriften die zijn vastgelegd in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling bouwbesluit 2012. De voorschriften zijn gericht op veiligheid, energiezuinigheid, milieu, functionaliteit en gezondheid. De Woningwet zelf gaat over naleving, handhaving en de handhaafbaarheid van de bouwregelgeving.

De overheid wil in de toekomst de regeldruk verminderen. Daarnaast wil de overheid dat marktpartijen zoals opdrachtgevers, ontwikkelaars en architecten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de bouw. Het Bouwbesluit 2012 vervangt die van 2003. Hier is expliciet gesteld dat de opdrachtgever van een bouwproject ervoor verantwoordelijk is dat de bouwwerkzaamheden goed en veilig worden uitgevoerd. Een gebouw moet altijd voldoen aan de voorschriften die staan in het bouwbesluit 2012. De Regeling bouwbesluit 2012 regelt de aansluiting van gas, elektriciteit, noodstroom en water enerzijds en CE-markering van producten en kwaliteitsverklaringen anderzijds.

Bouwen is vergunningplichtig en ondergebracht in de WABO. Hierin vallen twee regelingen te weten de Bor en de Mor. De Bor gaat over vergunningplicht en aanwijzen van het Bevoegd Gezag. De Mor betreft vereiste documentatie en aan te leveren gegevens. De Nederlandse regelgeving is aangepast naar Europese richtlijnen. Bouwproducten moeten in de EU op dezelfde wijze worden getest en beoordeeld.

De rijksoverheid wil de bouwregelgeving langs 3 lijnen vernieuwen:

- vermindering en vereenvoudiging van bestaande regels (zoals al is gebeurd bij de invoering van het Bouwbesluit 2012);
- het benadrukken van de verantwoordelijkheid voor de naleving van de bouwvoorschriften bij private partijen in het bouwproces (adviezen commissie Dekker);
- verdere aanpassing van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen (privaat wat kan, publiek wat moet).

#### *Private normstelling*

Er zijn diverse beoordelingsrichtlijnen (BRL) , productnormen (NEN) , Eurocodes, keurmerken en certificaten (o.a. KOMO). SKW (Samen Kwaliteit Waarborgen) bevordert kwaliteitszorg in de sectoren bouw, wonen en zorg. Het kabinet wil dat opdrachtgevers en bouwbedrijven meer verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de bouw. Deze andere manier van werken is nodig omdat bij de vergunningverlening en het toezicht rondom de bouw nu vaak nog sprake is van een onduidelijke rolverdeling. Ook is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de gebouwkwaliteit en de waarborging van de bouwkwaliteit. Ook is niet altijd duidelijk wat de rol van de lokale overheid hierin is. Het kabinet wil dat opdrachtgevers hun bouwplannen niet meer aan de gemeente hoeven voor te leggen. Dit kan als ze zelf garant staan voor de bouwkwaliteit tot en met de oplevering van het gebouw. Het plan is dat

opdrachtgevers zelf kunnen kiezen of ze toetsing en toezicht op de bouw zelf (laten) uitvoeren of dat ze dit laten doen door de gemeente<sup>71</sup>.

#### *Kennis & Competenties*

Het Rijk bevordert de handhavingskennis en kwaliteit van de decentrale overheden niet alleen via het PUMA-project, maar ook via allerlei handreikingen.<sup>72</sup> De brancheorganisatie "Bouwend Nederland" (bouw- en infrastructuur) richt zich niet alleen op belangenbehartiging en ledenservice, maar ook verbetering van de kwaliteit van de bouwbedrijven en processen.

#### *Transparantie*

De overheid heeft een Meldpunt Bouwbesluit 2012 opgericht voor burgers, bedrijven en instellingen om onduidelijkheden en inconsistenties in het Bouwbesluit 2012 te melden via een formulier. Daarnaast is er een helpdesk Bouwregelgeving die vragen beantwoordt over de Woningwet en het Bouwbesluit. SKW publiceert 'Geschorste en Ingetrokken' SKW certificaathouders.

#### *Organisatie & processen*

Hierboven is al melding gemaakt van de vele normen voor producten en processen, zoals ISO 9001, VCA en KMO-attesten en certificaten

#### *Toezicht & handhaving*

Gemeenten (bouw- en woningtoezicht) hebben de wettelijke taak de bouwregelgeving te handhaven en leggen hun beleid vast in een handhavingsbeleidsplan. Voor het Toezicht op de Bouw bestaat een Procescertificaat (BRL 5006).

## **4. ARBO**

#### *Wet en regelgeving*

De Arbowet vormt de basis van de arbeidsomstandighedenwetgeving. Hierin staan de algemene bepalingen die gelden voor alle plekken waar arbeid wordt verricht (dus ook voor verenigingen en stichtingen). Het Arbobesluit is een uitwerking van de Arbowet. Hierin staan de regels waar zowel werkgever als werknemer zich aan moeten houden om arbeidsrisico's tegen te gaan.

De Arboregeling is weer een verdere uitwerking van het Arbobesluit. Het gaat hierbij om concrete voorschriften. Ook deze regels zijn verplicht voor werkgever en werknemer

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel van verplichte arbo certificaten. De minister van SZW stelt alle schema's voor aanwijzing en toezicht en de werkveldspecifieke certificatieschema's vast bij ministeriële regeling. De minister van SZW wijst vervolgens ook de

---

<sup>71</sup> Brief Minister BZK 15 december 2011 inzake vernieuwing bouwregelgeving.

<sup>72</sup> Handreiking bouwregelgeving, ministerie VROM, 2007.

certificerende instellingen aan die op een specifiek werkveld certificaten mogen verstrekken.

Voordat een certificerende instelling door de minister van SZW op een werkveld kan worden aangewezen, moet worden vastgesteld of de (aspirant) instelling in staat is om certificaten af te geven en voldoet aan de eisen die worden gesteld. Daarom is bepaald dat een certificerende instelling, om (opnieuw) aangewezen te kunnen worden, moet beschikken over een positieve beoordeling door de Raad voor Accreditatie (RvA). In het nieuwe stelsel krijgt een certificerende instelling een aanwijzing voor bepaalde tijd, in de regel voor vier jaar. Voorheen kregen zij soms aanwijzingen voor onbepaalde tijd.

#### *Private normstelling*

Certificatie is ooit ontstaan vanuit de behoefte van bedrijven zelf om hun producten of processen te laten toetsen door een onafhankelijke en deskundige partij. Dit heeft geleid tot een uitgebreid privaat stelsel van normen, accrediterende en certificerende instellingen, deskundigencolleges, enzovoorts. De afgelopen decennia is SZW steeds meer gebruik gaan maken van dit private stelsel en heeft zij een aantal bestaande en nieuwe certificaten wettelijk verplicht gesteld

De Arbeidsomstandighedenwet bevat (globale) eisen aan personen, producten en systemen. Betrokken sectoren moeten hier vervolgens zelf invulling aan geven door middel van werkveldspecifieke certificatieschema's. Dat gebeurt in de Centrale Colleges van Deskundigen (CCvD) die onderdeel zijn van een beheerstichting. Zodra het ministerie van SZW een schema heeft goedgekeurd en gepubliceerd, heeft dit kracht van wet.

#### *Kennis & competenties*

Alle actuele dossiers over arbo zijn te vinden op het arbokennisnet. Dit is een privaat initiatief. Zie [www.arbokennisnet.nl](http://www.arbokennisnet.nl)

#### *Transparantie*

Er is één loket voor alle informatie over arbeidsveiligheid, namelijk Arborportaal.nl door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

#### *Organisatie en processen*

Certificering wordt hierboven benoemd.

#### *Toezicht en handhaving*

De Inspectie SZW houdt (eerstelijns) toezicht op werkgevers en werknemers en toetst onder meer of de wettelijk voorgeschreven certificaten aanwezig zijn. De Inspectie SZW zal in de regel niet controleren of de certificaathouder voldoet aan de certificatie-eisen. Die verantwoordelijkheid ligt bij de certificerende instelling. Mocht er echter een ongeval gebeuren, dan kan de Inspectie SZW besluiten om ook de lift of de hijskraan te onderzoeken en na te gaan of het certificaat terecht was verstrekt.

Binnen de Inspectie SZW is het Team Certificatie (AI/TC) namens de minister van SZW belast met het (tweedelijns) toezicht op de aangewezen certificerende instellingen. De belangrijkste taken van AI/TC zijn risicogericht onderzoek en steekproefsgewijs toezicht. Dit steekproefsgewijze toezicht is een aanvulling op risicogericht onderzoek en kan dienen als input voor een risicoanalyse. Het toezicht van AI/TC is specifiek gericht op bepaalde werkvelden, risico's of

certificerende instellingen en is op deze wijze aanvullend op de periodieke controles door de Raad voor Accreditatie.

Er is een privaat georganiseerde geschillencommissie arbodiensten. Zie [www.klachtregeling.nl/Dienuwklachtin/GeschillencommissieArbodiensten](http://www.klachtregeling.nl/Dienuwklachtin/GeschillencommissieArbodiensten)

## **5. Zorg**

### *Wet- en regelgeving*

Nederland kent voor de zorg twee wetten die de kwaliteit van de zorg waarborgen:

- Kwaliteitswet zorginstellingen
- Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (BIG)

### *Private normstelling*

De normstelling is gericht op het voorkomen van medicatiefouten en vermijdbare incidenten.

Centraal staat veiligheid en daartoe zijn er normen, richtlijnen, protocollen, meldsysteem, scholing. Er zijn diverse certificeringen zodat er zelfs sprake is van wildgroei.<sup>73</sup> Er wordt daarom gewerkt met de Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ-model) dat een duidelijke relatie heeft met ISO 90001. Er is een Stichting Perspekt met als doel vanuit cliëntenperspectief bij te dragen aan kwaliteitsverbetering van organisaties binnen de sectoren zorg, welzijn en wonen. De Perspekt keurmerktrajecten zijn in samenwerking met zorgaanbieders, cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen en zorgverzekeraars tot stand gekomen.

### *Kennis & competenties*

KNMG coördineert opleiding en registratie. Workshops trainingen, jaarlijks puntensysteem nascholing.

BIG register: de wet BIG heeft tot doel de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen en de patiënt te beschermen tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen. Er kunnen zich 8 beroepsgroepen inschrijven. In de wet zijn waarborgen opgenomen zoals titelbescherming, overheidsregistratie, voorbehouden handelingen en tuchtrecht. Per beroepsgroep verschilt de uitwerking enigszins. Hier is de uitwerking voor de fysiotherapeuten aangegeven:

- Titelbescherming: door registratie wordt men bevoegd een beschermde beroepstitel te voeren. Wie ten onrechte een titel voert is strafbaar.
- Overheidsregistratie: (Her)registratie is iedere 5 jaar nodig. Criteria:
  - tijdens de registratieperiode minimaal 2080 uur werkt binnen zijn beroep
  - een scholingstraject als men de urennorm niet haaltHet register is voor ieder toegankelijk. Het BIG-register is ingesteld door het Ministerie van VWS.
- Voorbehouden handelingen: Alleen geregistreerde zorgverleners mogen beslissen of een handeling met een groot risico voor de patiënt nodig is

<sup>73</sup> <http://www.btsg.nl/infobulletin/Kwaliteitssystemen%20en%20certificering.html>

("voorbehouden handelingen"). Zorgverleners die niet zelfstandig bevoegd zijn voor de voorbehouden handelingen, mogen deze wel - onder in de wet genoemde voorwaarden - uitvoeren.

- Klachtrecht: Op basis van de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (de WKCZ) heeft een zorgaanbieder de verplichting om zich aan te sluiten bij een klachtenregeling. Fysiotherapeuten in loondienst vallen onder de klachtenregeling die is afgesloten door hun werkgever/praktijkhouder. Het KNGF heeft voor de fysiotherapiepraktijkvoering in de eerste lijn een klachtenregeling opgesteld. Leden van de branchevereniging kunnen zich gratis aansluiten bij deze klachtenregeling. Niet-leden betalen een bijdrage voor het aansluiten bij de klachtenregeling. Het KNGF volgt het verenigingstuchtrecht op basis van het Reglement Tuchtrechtspraak.

De branchevereniging KNMF verzorgt het kwaliteitsbeleid voor de fysiotherapeuten. Om in aanmerking te komen voor registratie in het Centraal Kwaliteitsregister Fysiotherapie moet aan de volgende eisen worden voldaan:

- ingeschreven in het BIG-register (wet op de beroepen in de individuele Gezondheidszorg).
- in het bezit van het diploma fysiotherapie of een diploma voor verbijzonderd fysiotherapeut,
- deelname aan een klachtenregeling die voldoet aan de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector,
- studiepunten (accreditatiepunten) behalen door na- en bijscholing,
- tijdens werk rekening houden met de KNGF-richtlijnen,
- voldoen aan de werkeis (voorafgaande twee jaren gemiddeld acht uur per week werkzaam te zijn als algemeen fysiotherapeut).

Het KNGF brengt de registratiekosten jaarlijks in rekening. KNGF-leden betalen minder dan niet-leden. Kosten: het lidmaatschap kost €390,- voor mensen in loondienst en €500,- voor mensen die vrijgevestigd zijn.

### *Transparantie*

Er is publiek inzicht in prestaties, prijzen en wachttijden van zorginstellingen. Mensen kunnen vergelijken en kiezen waar ze terecht willen. Zorginstellingen zijn verplicht om kwaliteit meetbaar te maken (objectieve kwaliteitsindicatoren). Ook is er een index die de ervaring van patiënten en cliënten meet (CQ-index). In 2013 kom er een Kwaliteitsinstituut voor de zorg. Dit instituut stimuleert o.m. het ontwikkelen van richtlijnen en normen op het gebied van kwaliteit, veiligheid en doelmatigheid. Het instituut regelt publiekmakingen.

VWS bevordert de zichtbaarheid van onder meer de prestaties, prijzen en wachttijden en maakt de kwaliteit van zorginstellingen zichtbaar. Daardoor kunnen mensen zelf nagaan welk ziekenhuis bijvoorbeeld goed scoort bij de behandeling van borstkanker of bij welk verpleeghuis je het snelst terecht kunt. Op [KiesBeter.nl](http://KiesBeter.nl) zijn ervaringen van cliënten en informatie over de kwaliteit van de zorg bij verschillende instellingen gebundeld. De website wordt gemaakt door het RIVM, in opdracht van het ministerie van VWS.

### *Organisatie & processen*

Kwaliteitseisen zorginstellingen. Zorginstellingen dienen zich verplicht te registreren in het zorgregister.

1. verantwoorde zorg (kwaliteitskader Verantwoorde Zorg)

2. Zorgplan bespreken met cliënten
3. Medezeggenschap regelen
4. Beschikken over klachtenregeling
5. Verantwoording afleggen. Eenmaal per jaar maakt men verslag van het kwaliteitsbeleid van het afgelopen jaar.

### *Toezicht*

Toezicht door twee organen, te weten *Inspectie voor de Volksgezondheid* (IGZ) en de *Nederlandse Zorgautoriteit* (NZa). De Inspectie houdt toezicht op kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid van de gezondheidszorg en bewaakt de rechten van patiënten en cliënten. De Inspectie kan boetes en dwangsommen opleggen. De inspectie werkt met Toezichtkaders waarin zij uitlegt hoe zij toezicht uitvoert en meerjarenbeleidsplannen.

*De Nederlandse Zorgautoriteit* houdt toezicht op het gedrag van de zorgaanbieders en zorgverzekeraars op basis van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Deze wet regelt toename van marktwerking en het intomen van de kosten.

## **6. Notariaat**

Het notariaat is sinds 1999 meer in marktomstandigheden terechtgekomen. De regering schrijft daarover in 2006: ".....dat een marktgeoriënteerde beroepsuitoefening als gevolg kan hebben dat de kwaliteit en integriteit van de notariële beroepsuitoefening en de betekenis daarvan voor het rechtssysteem minder als een vaststaand gegeven worden beschouwd. (...) zorgen geuit over de invloed die prijsconcurrentie in het notariaat heeft op de integriteit en de kwaliteit van de ambtsuitoefening." De afgelopen 10 jaar heeft het notariaat gezocht naar instrumenten om kwaliteit en integriteit van het ambt te borgen. Deze zoektocht is voorlopig afgerond door de introductie van een systeem van "intercollegiale toetsing" en een "Eigen Verklaring".

### *Wet- en regelgeving*

Bij wet wordt het ambt van notarissen en kandidaat-notarissen geregeld. Het is een beschermde titel en benoeming is slechts mogelijk op basis van exameneisen, stage-eisen en eisen omtrent minimale tijd waarin notariswerkzaamheden worden verricht. Op 1 januari 2012 is artikel 61a van de Wet op het notarisambt in werking getreden. Dit is de nieuwe basis voor de Verordening op de kwaliteit. Artikel 61 a en de artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht die van toepassing worden verklaard, regelen een aantal uitgangspunten die nu nog in artikel 3 van de verordening staan, te weten de verplichting tot medewerking aan een intercollegiale kwaliteitstoetsing, de opheffing van de geheimhoudingsplicht jegens de auditoren, en de geheimhoudingsplicht van die auditoren

#### **Artikel 61a**

1. De KNB is verantwoordelijk voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen bij haar leden, die worden verricht door deskundigen die zijn aangewezen door het bestuur van de KNB.

2. Op het verrichten van de kwaliteitstoetsen en de krachtens het eerste lid aangewezen personen, zijn de artikelen 5:12, 5:13, 5:14, 5:15, eerste en derde lid, 5:16, 5:17, 5:18 en 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

3. Ten behoeve van het verrichten van de kwaliteitstoetsen door de aangewezen personen, bedoeld in het eerste lid, zijn de notaris en de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen ten opzichte van de aangewezen personen niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 22.

4. Bij verordening worden nadere regels gesteld betreffende het verrichten van de kwaliteitstoetsen.

### *Private normstelling*

#### Intercollegiale toetsing

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft een systeem opgezet om de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep te bevorderen: intercollegiale toetsing. Dit is een toetsing waarbij ieder notariskantoor eens per drie jaar door een auditor (collega-notaris) wordt getoetst. Uitgangspunt is dat beroepsgenoten het beste kunnen beoordelen of een kantoor kwalitatief goed en integer werkt.

Vooraf krijgt het kantoor een standaard vragenlijst. De antwoorden kan de toetser gebruiken bij de voorbereiding. Zo kan hij vooraf enigszins de aard van het kantoor vaststellen en globaal bepalen wie hij wenst te spreken en in welke volgorde. Ook het kantoor kan zich voorbereiden, doordat de KNB tevoren veel informatie beschikbaar zal stellen, mogelijk in de vorm van een handleiding ten behoeve van een zelfevaluatie. Tijdens de intercollegiale kwaliteitstoetsing op het notariskantoor vindt na een introductiegesprek met de notaris een aantal korte gesprekken plaats met verschillende mensen in verschillende functies. Daarna neemt de toetser een aantal dossiers door, samen met de notaris en met de dossierbehandelaar. De gesprekken verlopen aan de hand van de criteria, maar niet alle criteria kunnen aan de orde komen. Het is uitdrukkelijk geen checklist. De toetser laat zich leiden door zijn vingertoppengevoel. Tijdens een eindgesprek met bij voorkeur alle notarissen en kandidaat- notarissen van het kantoor bespreekt de toetser de bevindingen hoe men omgaat met kwaliteit en integriteit. Ten slotte maakt de toetser een afsluitend rapport met zijn bevindingen en geeft hij feed back. In dit rapport beschrijft hij ook de algehele indruk over het kantoor en het besef van kwaliteit en integriteit. Hierin worden ook eventuele verbeterpunten gemeld. Een verbeterpunt kan bijvoorbeeld inhouden het volgen van een bepaalde cursus. Na drie maanden kan een heronderzoek plaats vinden door dezelfde toetser.

Een bij herhaling negatieve score kan leiden tot verscherpt toezicht en, indien misstanden worden geconstateerd, tot voorlegging aan de tuchtrechter.

#### Eigen verklaring

Het ondertekenen van een verklaring dat men maatregelen heeft getroffen voor de naleving van de regels maakt dat de notaris en de kandidaat-notaris extra bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Daarom is voorgesteld dat het verstrekken van inlichtingen over de kwaliteit en integriteit onder meer gebeurt door het overleggen van een eigen verklaring. Het bestuur zal de frequentie en

de onderwerpen vaststellen waarover een eigen verklaring wordt gevraagd, alsmede het model daarvan.

## 7. Resumé

De kwaliteitsborging in de diverse sectoren is divers. Niettemin zijn er enkele rode draden uit de hierboven beschreven sectoren te vinden:

- Er is een trend zichtbaar waarbij de normstelling meer aan de sector zelf wordt overgelaten (meer private normstelling). Deze trend is van belang voor de archeologiesector. Het bevestigt de mogelijkheid dat de KNA een belangrijke rol kan spelen en – binnen bepaalde randvoorwaarden – zelfs een opheffing van het vergunningstelsel voor opgravingsbedrijven kan vervangen.
- De privaat ontwikkelde normen hebben veelal een wettelijke verankering en zijn voor de betrokken organisaties en personen verplichtend. Deze wettelijke verankering is voor de archeologiesector van belang. Daar zijn de privaat ontwikkelde normen op dit moment alleen verplicht voor de opgravingsbedrijven.
- De brancheorganisaties zijn belast met het kwaliteitsbeleid voor de instellingen en personen en werken de opzet daarvan uit op basis van wettelijk vastgelegde criteria en kaders. Ook deze ontwikkeling is voor de kleinere archeologiesector toch van belang: in het advies is deze koers verwerkt.
- De kwaliteitstoetsingen zijn divers en verschillen van een redelijk omvangrijke certificering en accreditatie (Milieu, ARBO, Zorg en Bouw) tot een lichtere vorm met intercollegiale toetsing (notariaat). De voorbeelden van de systemen van kwaliteitstoetsingen in andere sectoren zijn beperkt bruikbaar vanwege de grote verschillen in aard en omvang met die andere sectoren. De lichtere en eenvoudiger kwaliteitstoetsen zijn wel illustratief om de verschillende opties voor de archeologie te kunnen beoordelen.
- Bijzondere ontwikkelingen zijn de ontwikkeling van een "kwaliteitsindex" in de zorg, een "meldpunt" in de bouw en de "eigen verklaring" bij het notariaat.

Tabel 1: de diverse stelsels van de verschillende sectoren met elkaar in verband gebracht

Sector	Milieu	Bouw	ARBO	Zorg	Notariaat
<b>Probleem analyse archeologie</b>					
Eenduidige, minimale kwaliteit ontbreekt	Veel publiek en privaat ontwikkelde normen.	Veel publiek en privaat ontwikkelde normen	Veel publiek en privaat ontwikkelde normen. CCvD-normstelling verkrijgt kracht	Veel publieke en privaat ontwikkelde normen (kwaliteitswet zorginstellingen BIG)	Veel (ook) privaat ontwikkelde normen

			van wet na goedkeuring SZW.		
Archis niet volledig en doelmatig	IPL database (lucht)	Meldpunt bouwbesluit 2012	Arbo kennisnet (privaat)	Kiesbeter.nl met ervaringen en informatie over de kwaliteit van (VWS/RIVM).  CQ index (meting ervaringen patiënten)	-
Organisatie & Processen: "Uitvraag en procesbegeleiding door opdrachtgever en bevoegd gezag niet optimaal en doelmatig"	Minimum kwaliteitscriteria op organisatieniveau voor overheden.	Minimum kwaliteitscriteria op organisatieniveau voor overheden.	SZW stelt certificatieschema's bij min. regeling vast en wijst CI's aan.		Systeem van verplichte collegiale toetsing (1 x per 3 jaar).
Kennis & Competenties: "Minimale competenties bij de actoren, m.n. gemeenten en opdrachtgevers niet geborgd."	Minimum kwaliteitscriteria op persoonsniveau voor overheden.  Regionale uitvoeringsdiensten voor overheden	Minimum kwaliteitscriteria op persoonsniveau voor overheden.  Regionale uitvoeringsdiensten voor overheden  Procescertificaat toezicht bouw.  Brancheorganisatie bevordert kwaliteit bedrijven en processen	Geen beroepsregister	Beroepsregisters (overheidsregistratie en door de branche per specialisme).  Brancheorganisatie borgt kwaliteit personen (register, opleidingen, e.d.).	Beroepsregister.  Eigen verklaring door notaris.  Brancheorganisatie borgt kwaliteit personen (register, opleidingen, e.d.)
Toezicht & Handhaving: "Toezicht is kwalitatief en kwantitatief toereikend"	1 <sup>e</sup> lijns toezicht is decentraal. CI's controleren certificaatcriteria. Rijksinspectie houdt 2 <sup>e</sup> lijnstoezicht.	1 <sup>e</sup> lijns toezicht is decentraal. CI's controleren certificaatcriteria. Rijksinspectie houdt 2 <sup>e</sup> lijnstoezicht.	Rijksinspectie houdt 1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> lijnstoezicht. CI controleert certificaatcriteria.	Rijksinspectie houdt 1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> lijnstoezicht.	-
	Verplicht handhavingsbeleidplan	Verplicht handhavingsbeleidplan.	-	-	-
	Geen specifieke klachtenregeling c.q. tuchtspraak	Geen specifieke klachtenregeling c.q. tuchtspraak	Geschillencommissie arbodiensten.	Verplichte klachtenregeling en tuchtspraak	Wettelijk verankerde klachtenregeling en tuchtspraak

## **Bijlage 2 Certificering en Beroepsregister: de terugblik**

*Deze bijlage hoort bij paragraaf 2.2*

In paragraaf 2.2 is kort ingegaan op de onvolledige implementatie van het voorgenomen ontwerp van het kwaliteitssysteem (1999). De KNA is inmiddels goed ontwikkeld en kan rekenen op voldoende draagvlak, maar de certificering van organisaties en personen (het beroepsregister) is er zeer beperkt gekomen. De certificering van organisaties en personen is opgepakt in de sfeer van private normstelling. In deze periode is ook in het private domein een organisatie opgezet voor nascholing van de beroepsgroep, het Post Academisch Scholingstraject Archeologie (PASTA). Net als de KNA functioneert het platform voor nascholing, evenwel is de koppeling met het beroepsregister achterwege gebleven.

Voor het beoordelen van de haalbaarheid van nieuwe initiatieven voor een sluitend kwaliteitssysteem is het relevant om te begrijpen waarom het eerder misging. Daarbij is het van belang helder te krijgen in welk opzicht de huidige omstandigheden afwijken van de situatie toen.

### *Certificering van bedrijven*

OCW hanteerde zelfregulering als uitgangspunt van de stelselwijziging. De Vereniging van Ondernemers in de Archeologie (VOiA) pakte dit in 2000 op door zelf advies in te winnen over certificering van bedrijven bij adviesbureau Twijnstra en Gudde (TG).<sup>74</sup> Het advies ging over nut, noodzaak en zwaarte van certificering en mogelijke certificerings- en beheersvormen. De beoordeling van TG was dat certificering niet echt noodzakelijk was, maar eerder wenselijk.<sup>75</sup> De achterliggende redenen waren het ontbreken van wettelijke plicht en het laag inschatten van risico's die certificering noodzakelijk zouden maken mede gezien de verwachte werking van de KNA en het beroepsregister. Daarbij merkte TG op dat het later misschien wel noodzakelijk zou kunnen worden als de markt niet blijkt te werken, bijvoorbeeld als "de markt (opdrachtgever, bevoegd gezag, veroorzaker) het uitvoeren van archeologische werkzaamheden (bij herhaling) gunt (zou gunnen) aan bedrijven die in de praktijk onverantwoord archeologisch werk leveren." Indien de sector over zou gaan op certificering dan zou een erkenningsregeling de voorkeur verdienen boven de ISO (te zwaar) 9001:2000 of een aangevulde KNA (te licht).

Drie jaar later, in 2004, presenteerde het College voor Archeologische Kwaliteit (CvAK) een voorstel voor een erkenningsregeling dat gesteund werd door DCE.<sup>76</sup> Het doel was de erkenningsregel te laten bestaan in combinatie een beroepsregister en de KNA voor zowel bedrijven als gemeentelijke diensten.

Besloten is door het veld de kwaliteitsborging (KNA) te verplaatsen van de CvAK naar de SIKB en een College van Deskundigen in het leven te roepen die de norm inhoudelijk zou kunnen beoordelen. Tussen 2006 en 2008 heeft het Centraal College van Deskundigen Archeologie (CCvD) zich gebogen over de beoordelingsrichtlijn (BRL) 4000 voor het procescertificaat Archeologisch onderzoek en heeft dit in 2008 definitief vastgesteld.<sup>77</sup>

Vanaf 2009 is certificering mogelijk op basis van de KNA en de BRL 4000. Gecertificeerde bedrijven en overheden mogen het logo behorend bij het keurmerk

---

<sup>74</sup> Vinkenburg, H., 2001, Certificering archeologische bedrijven; erkenning is nodig en voldoende, Twijnstra Gudde in opdracht van de Voia

<sup>75</sup> Vinkenburg, H., 2001, Certificering archeologische bedrijven; erkenning is nodig en voldoende, Twijnstra Gudde in opdracht van de Voia, 30

<sup>76</sup> Anonymus, 2004, Erkenningsregeling Archeologie, voorstel voor keuzes (CvAK)

<sup>77</sup> www.sikb.nl

voeren. Het certificaat kan behaald worden voor verschillende protocollen, te weten Programma van Eisen (PvE; protocol 4001), Bureauonderzoek (protocol 4002), fysiek beschermen (protocol 4005), specialistisch onderzoek (protocol 4006), depotbeheer (protocol 4010). De protocollen voor inventariserend veldonderzoek (4003) en opgraven (4004) zijn onder de vergunning gebracht.

Op dit moment hebben drie organisaties zich vrijwillig gecertificeerd, dit zijn alle gemeentelijke of regionale diensten. Verreweg de meeste organisaties hebben een vergunning aangevraagd voor de protocollen inventariserend onderzoek en opgraven. De meest gekozen weg is derhalve om door de minister rechtstreeks toegelaten te worden op de markt. Men mag veronderstellen dat de vergunning een afremmende werking heeft op het draagvlak voor de certificering. Het kan ook zijn dat organisaties weinig ambitie hebben om zich met een keurmerk te onderscheiden, mogelijk zijn zij niet overtuigd van het voordeel.

### *Het beroepsregister*

In 1998 kreeg de Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA) opdracht van OCW om een beroepsregister te ontwikkelen. De Blauwdruk Beroepsregister is aangeboden in 2004. Het register voorzag in twee kwalificaties, Basisarcheoloog (BAR) en Registerarcheoloog (RAR). Implementatie omvatte ondermeer de omvorming van NVvA tot Registervereniging en de aanpassing van de KNA. Al kort na de presentatie in 2005 bleken er belangrijke tekortkomingen in de blauwdruk te staan waardoor een onafhankelijke certificerende instelling er niet mee uit de voeten zou kunnen. De NVvA beoogde zelf richtlijnen op te stellen en te toetsen, maar was geen certificerende instelling. Men was van mening dat het beroepsregister niet te koppelen was aan de KNA. Deze koppeling zou moeten worden losgelaten.<sup>78</sup> In 2006 hield DCE vast aan een register en de NVvA ontving een subsidie voor drie jaar voor de implementatie van een beroepsregister. Na deze periode diende het geëvalueerd te worden en zich zelf te bekostigen. Op de achtergrond speelde de certificering van organisaties een rol. Men wist niet hoe het één zich tot het ander verhiel. In 2007 ging het register van start, los van de KNA. Met de subsidie werd een registersecretaris bekostigd die dossiers voorbereidde voor een Commissie van Toelating. Daarnaast waren er de Commissie van Beroep en de Tuchtcommissie. In de praktijk betekende registratie dat men zich aan de ethische code zou houden en zich zou scholen.

In het kader van de vergunningverlening van bedrijven toetste de RCE (destijds RACM) vanaf 2007 individuele medewerkers op hun KNA-status. De NVvA wilde met het beroepsregister deze taak van de RCE overnemen. In 2008 wordt echter het nut van het beroepsregister betwijfeld zoals het is uitgewerkt. NVvA besluit tot aanpassing na overleg met RCE, SIKB, VOiA en anderen. De herziening 2008 dient nauwer aan te sluiten bij de KNA 3.1, maar tevens breed te zijn voor actoren werkzaam buiten de KNA. De registratie van aanmeldingen loopt dan al. Er ontstaat een stuwmeer omdat de registratie tijdelijk stilgelegd is.<sup>79</sup> De reeds geregistreerden dienen opnieuw door de commissie getoetst te worden volgend het aangepaste model. De periodieke herregistratie wordt losgelaten. In de door de RCE uitgebrachte Erfgoedbalans (2009) wordt het register genoemd als werkend instrument voor de kwaliteitszorg met de kanttekening dat het systeem van het register (nog) niet overeenkomt met de voorwaarden in de KNA en die van de vergunningverlening. In mei 2010 besluit de NVvA de opdracht tot implementatie terug te geven aan OCW vanwege onvoldoende draagvlak.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup>Bijlage bij NNvA-4tje nr 21

<sup>79</sup>NNvA-4tje nr 27

<sup>80</sup>[www.sam-limburg.nl/actueel](http://www.sam-limburg.nl/actueel) geraadpleegd op 5-10-2012

### *Wat ging er mis?*

Kritiek op de werking van het kwaliteitssysteem is er al geruime tijd. Zo waarschuwde de VOiA al in 2004 dat geen van de drie pijlers (certificering / erkenning, beroepsregister en KNA) naar behoren functioneerden en er dus ook geen sprake was dat deze gezamenlijk een systeem vormden.<sup>81</sup> Ondermeer bepleitte de VOiA een splitsing van inhoudelijke norm (KNA) en de bedrijfsprocessen (certificering). Ook de hoogte van de terugkerende kosten bij certificering is een kritische factor.

De terugblik wijst op een gebrek aan regie voor het afstemmen en tijdig ontwikkelen van de pijlers van het kwaliteitssysteem. In het geval van het beroepsregister kan zich men ook afvragen of er voldoende expertise ingezet is. Verreweg de grootste oorzaak van het mislukken is het gebrek aan draagvlak, vanwege onvoldoende belang. Indien men het werk niet had kunnen uitvoeren zonder certificering was er ongetwijfeld een andere situatie ontstaan.

---

<sup>81</sup> Voia 2004, reactie op de Erkenningsregeling Archeologie (CvAK)

## Bijlage 3 Financiële aspecten

Deze bijlage hoort bij paragraaf 7.4

### 1. Inleiding

In deze bijlage worden de kosten berekend van het certificeren voor IVO en Opgraven (zie onder 2) en de overige KNA-protocollen (zie 3). Onder 4 is een schatting opgenomen van de kosten van een Beroepsregister.

### 2. Kostenberekening certificering voor IVO en Opgraven

Voor het certificeren op de protocollen voor IVO en Opgraven onderscheiden we 3 varianten die onderling verschillen in de intensiteit van de toetsing (wel of geen toetsing op KNA-specificaties) en in de vakkennis van het auditteam (wel of geen archeoloog in het auditteam):

- Variant A: light
- Variant B: medium
- Variant C: volledig

#### *Toelichting op variant A Light*

Dit is de lichtste variant. Er wordt wel op de processen getoetst, maar niet op de specificaties. Het auditteam bestaat alleen uit medewerkers van de CI die gespecialiseerd zijn in auditten; er is geen archeoloog in het auditteam. De toets op de processen betekent dat per protocol is aangegeven welke documenten altijd aanwezig moeten zijn tijdens de audit door de CI op veldlocatie en/of kantoor en de registratie (akkoordverklaring) die hiervan bijgehouden dienen te worden. Deze zijn gerelateerd aan de processtappen uit de KNA. Bij een aantal cruciale stappen tijdens het onderzoek (documentatie van vlakken, sporen, profielen), worden ook de specificaties meegenomen in de audit. Hiermee heeft het auditteam meer mogelijkheden tot toetsing van documenten, voor de stappen waarbij ook de specificaties zijn opgenomen, biedt het de mogelijkheid om daadwerkelijk de kwaliteit van inhoudelijke processtappen te toetsen.

#### *Toelichting op variant B Medium*

Het goed kunnen toetsen van deze processtappen met specificaties betekent dat er een archeoloog in het auditteam vertegenwoordigd zou moeten zijn. Een deel van deze specificaties zijn nl. niet voorzien van geconcretiseerde eisen (een 'leesbaar' vlak, interpretatie van sporen), maar betreffen archeologische keuzes. Concreet worden hier de KNA-specificaties OS03, OS05 en OS07 bedoeld. Het inzetten van een archeoloog in het team betekent gemiddeld een halve dag extra tijdsbesteding per protocol.

#### *Toelichting op variant C Grondig*

Dit is de meest complete variant waarin zowel de processen als de specificatie getoetst worden en een archeoloog in het auditteam vertegenwoordigd is.

#### *Algemene uitgangspunten bij de berekening van de kosten:*

CI's maken in de regel een basisprijs voor een protocol en een prijs voor een extra protocol (deze ligt in de regel lager indien de werkzaamheden kunnen worden gecombineerd). Dit zijn de initiële certificatiekosten. Het gemiddelde

dagtarief van een CI bedraagt ca. €1100. Per protocol en per bedrijf bedraagt de jaarlijkse afdracht aan SIKB €220,- per protocol (verrekend in onderstaande tabellen).

<b>Protocol</b>	Kosten IVO-Overig (booronderzoek)	Audit uren	Kosten IVO-Proefsleuven	Audit uren	Kosten Opgraven	Audit uren
<b>Variant A: light</b> Toets op KNA-processen Geen toets op KNA-specificaties Geen archeoloog in het auditteam	<b>€2300</b>	6	<b>€2600</b>	± 8	<b>€2850</b>	10
<b>Variant B: medium</b> Toets op KNA-processen Geen toets op KNA-specificaties Met archeoloog in het auditteam	<b>€2850</b>	10	<b>€3250</b>	13	<b>€3700</b>	16
<b>Variant C: grondig</b> Toets op KNA-processen Toets op KNA-specificaties Met archeoloog in het auditteam	<b>€5750</b>	30	<b>€5750</b>	30	<b>€5750</b>	30

Tabel 1. kostenraming voor de drie verschillende vergunningplichtige KNA-protocollen op één locatie

Bij certificatie voor meerdere protocollen tegelijk en goed aanbesteden ontstaan enige kostenvoordelen. Deze worden geraamd als volgt:

<b>Kosten p protocol</b>	Gemiddelde certificatiekosten 1 <sup>e</sup> protocol	Extra certificatiekosten per protocol	Bij 3 protocollen
Variant A: light	€2300	€1000 - 1500	€4300-5300
Variant B: medium	€3200	€1000 - 1500	€5200-6200
Variant C: grondig	€5200	€2500 - 3500	€10200-12200

Tabel 2: Samenvatting gemiddelde kosten vergunningplichtige protocollen variant A, B en C

### Frequentie

Hierboven zijn de kosten per audit berekend. Normaal gesproken wordt een audit jaarlijks afgenomen. Overwogen kan worden om de frequentie te stellen op 1 maal per 2 jaar of 1 maal per 3 jaar. In dat geval worden de jaarlijkse kosten gedeeld door 2 respectievelijk 3.

<b>Kosten p tijd</b>	Kosten per audit voor 3 protocollen	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Variant A light	€4300 - 5300	€4300 - 5300	€2150 - 2650	€1435 - 1770
Variant B medium	€5200 - 6200	€5200 - 6200	€2600 - 3100	€1735 - 2070
Variant C grondig	€10200-12.200	€10200-12.200	€5100-6100	€3400 - 4070

### 3. Kostenberekening certificering voor overige KNA-protocollen

Voor de overige KNA-protocollen (Bureauonderzoek, PvE, Fysiek Beschermen, Specialistisch Onderzoek en Depotbeheer) geldt dat deze in principe altijd zonder archeoloog in het auditteam getoetst zouden kunnen worden. De inhoudelijke processtappen uit deze protocollen leiden tot een (deel)rapport (SO) of een archeologische visie (FB). Dit zijn overwegend specialistische

interpretaties die lastig toetsbaar zijn en tot wederzijdse overeenstemming leiden tussen archeoloog als auditor en de archeoloog/specialist die geauditeerd wordt.

	Kosten protocol Bureau-onderzoek	Audit uren	Kosten protocol PvE	Audit uren	Kosten protocol Depot-beheer	Audit uren
Toets op processen Geen toets op specificaties Geen archeoloog in het auditteam	€2050	4	€2050	4	€2050	4

Tabel 3. kostenraming per KNA-protocol Fysiek Beschermen, Specialistisch Onderzoek (urenbesteding identiek)

### Frequentie

Hierboven zijn de kosten per audit berekend. Normaal gesproken wordt een audit jaarlijks afgenomen. Overwogen kan worden om de frequentie te stellen op 1 maal per 2 jaar of 1 maal per 3 jaar. In dat geval worden de jaarlijkse kosten gedeeld door 2 respectievelijk 3. In het onderstaande rekenvoorbeelden met 1 resp 3 protocollen.

	Kosten per audit voor 1 protocol	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Kosten /jaar	€2050	€2050	€1025	€685

	Kosten per audit voor 3 protocollen	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 2 jaar	Jaarlijkse kosten bij 1 audit per 3 jaar
Kosten /jaar	€6150	€6150	€3075	€2050

### 4. Kosten Beroepsregister

Er is geen calculatie gemaakt van de kosten van een Beroepsregister. Geschat wordt dat de kosten van een dergelijk register voor de geregistreerde personen beperkt zijn tot een bedrag tussen de €250 en €500 jaarlijks per persoon. Dit staat los van de jaarlijkse opleidingskosten om het vereiste minimum aantal punten te behalen.

## Bijlage 4 Lijst van geïnterviewden

Tijdens het opstellen van deze rapportage zijn onderstaande personen geraadpleegd.

Bakker, C.B.	Afdelingshoofd archeologie Den Haag; Voorzitter CGA
Janssen, mr. A.A.C.J	coördinator wetgeving programmadirectie Eenvoudig Beter
Oorsouw, M.F. van	Weleer; Voorzitter VOiA
Parlevliet, M.	Gemeentearcheoloog Apeldoorn; lid DB CGA; voorzitter stichting Reuvens
Rooij, M. de E. Ball	Directie BAAC
Roymans, N.	Hoogleraar Archeologie, ARCHON
Schartman, H.	Programmamanager gemeenschappelijke Projecten Ministerie I&M
Teekens, mr J.	coördinerend beleidsmedewerker programmadirectie Eenvoudig Beter
Velde, H. van der	Directeur ADC Roelbrandt stichting; lid DB NVAO