

Uitgangspuntendocument

Beoordelingsrichtlijn archeologie (BRL SIKB 4000) en Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA protocollen Land- en Waterbodems 4001 t/m 4004, 4006, 4007 en 4010)

1 Doel en verantwoording

In het bestek van de evaluatie van het kwaliteitssysteem Archeologie (Prj 327) wordt via deze nulmeting samengevat hoe de inhoud van het kwaliteitssysteem Archeologie (BRL en Protocollen) tot stand is gekomen, welke doelen daarbij zijn gesteld en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. Ter illustratie wordt het procesverloop kort geschetst in par. 4. Uiteraard beperkt de nulmeting zich tot een puntsgewijze weergave van de hoofdlijnen zonder dat nuances/minderheidsstandpunten worden beschreven. Het kwaliteitssysteem heeft een plaats binnen de kaders van de huidige wetgeving, die zeker niet op alle onderdelen strookt met eerder door het CCvD Archeologie (verder CCvD A) daarover geuite wensen. Daarom kan deze nulmeting (m.n. de wat langere par 1. die daartoe is toegevoegd) tevens de basis zijn voor het gesprek over de inbreng van het CCvD in de evaluatie van de Erfgoedwet die volgend jaar gaat lopen.

Voor deze notitie is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Synopsis algemene autonome ontwikkelingen (SIKB januari 2013)
- Notitie Archeologie: een stap verder (advies over een sluitend systeem van kwaliteitszorg in de archeologie monumentenzorg aan de minister van OCW (CCvD A mei 2013), mede gebaseerd op een rapportage van Heleen van Londen en Louis Hosman
- Reactie daarop van de minister van OCW (februari 2014)
- Eisen aan actoren en registratie van actoren (advies voorbereidingscommissie I, december 2014)
- Reikwijdte en kosten certificering archeologie bij landbodems en waterbodems (advies voorbereidingscommissie II, december 2014)
- Digitaal werken (advies voorbereidingscommissie III, november 2014)
- Operationaliseren kwaliteitssysteem Nederlandse archeologie (overzicht adviezen voorbereidingscommissies met besluit CCvD A (versie januari 2015)

2 (Brede) aanleiding en kader

Het decor wordt gevormd door het rijksbeleid dat zich richt op:

- Krachtiger/eenvoudiger regelgeving, met name door de totstandkoming van een Omgevingswet, onder meer gericht op private borging van toezicht en ontwikkeling van kwaliteitssystemen en zelfregulering (private normstelling)
- Decentralisatie gekoppeld aan vermindering van toezicht op decentrale overheden
- Verdere eenvormige digitalisering van alle overheden.

De toenmalige Staatssecretaris van OCW vraagt het CCvD A om voorstellen voor een sluitend kwaliteitszorgsysteem gebaseerd op zelfregulering (i.p.v. vergunningverlening aan opgravende organisaties) dat niet leidt tot meer overheidstoezicht en rekening houdt met de realiteit van het omgevingsrecht.

Het CCvD A ziet daarbij (mei 2013) een aantal knelpunten in de toenmalige praktijk:

- De (toenmalige) KNA is gezaghebbend maar niet bindend en heeft daardoor een vrijblijvend karakter; slechts een beperkt aantal partijen (van de opdrachtgevers, de opdrachtnemers en de bevoegd gezagen) weet zich eraan gebonden
- Er is geen of amper rijkstoezicht op de naleving van opgravingsvergunningen; ook het toezicht op locatie door gemeenten is beperkt; de kwaliteit van de archeologische werkzaamheden wordt ook niet via zelfregulering getoetst
- Decentrale overheden wegen het archeologisch belang niet altijd mee en vullen vrijheden soms verkeerd in
- De regeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden van organisaties op het omgevingsdomein 'archeologie' is afwijkend van die op andere domeinen en dat leidt tot verwarring (de initiatiefnemer is als opdrachtgever financieel verantwoordelijk maar de inhoudelijke aspecten zijn wettelijk belegd bij de opdrachtnemer).

Vervolgens formuleert het CCvD A een aantal vertrekpunten en aanbevelingen.

De partijen die archeologische waarden beschermen bepalen gezamenlijk de kwaliteit daarvan, waarbij de zwakste schakel de kracht van de keten bepaalt. Hoewel de partijen in het CCvD A de afschaffing van de opgravingsvergunning sterk betreuren, willen zij via zelfregulering de kwaliteit definiëren en onderhouden (inclusief aantoonbare borging en periodieke toetsing hiervan). Het gaat daarbij om een combinatie van zelfregulering op organisatieniveau en op persoonsniveau (via een beroepsregister). Dit kwaliteitssysteem voor land- en waterbodems moet juridisch bindend zijn voor de hele keten. Samenspel in die keten is daarbij van belang, waarbij het CCvD A wil aansluiten op de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden in de Omgevingswet, zodat verantwoordelijkheden niet (meer) berusten bij uitvoerende partijen maar bij initiatiefnemers/opdrachtgevers. De rol van de gemeente als bevoegd gezag moet worden versterkt, met name de uitvoering van toezicht.

De minister is blij te vernemen dat het CCvD A private borging met juridische binding wil uitwerken en wil een verplichte certificering met periodieke audits door certificerende instellingen introduceren met de Raad voor Accreditatie als toezichthouder. (Alleen) voor opgravingen (inclusief conserveren, documenteren en rapporteren) wordt dit ook als publieke norm vastgelegd. De financiële verantwoordelijkheid hiervoor berust bij de opdrachtgever. Het nemen van (meer) verantwoordelijkheid door gemeenten zal zij stimuleren.

Het CCvD A vindt dat door de beperking tot opgraven essentiële voorliggende fasen/schakels van de keten, m.n. het programma van eisen maar ook bureauonderzoek en specialistisch onderzoek, buiten beschouwing blijven, een ernstig gemis. Positief is dat opgraven zich ook gaat uitstrekken tot conserveren enz. versterkt de positie van uitvoerder (i.r.t. tot de opdrachtgever). Ook positief is dat de sector materieel de inhoud van de norm bepaalt. Het CCvD A pleit opnieuw voor een verantwoordelijkheidsverdeling over opdrachtgevers en opdrachtnemers op de wijze zoals de Omgevingswet dit doet. Dit leidt niet tot wijziging van het standpunt van de minister, dat vervolgens in de Erfgoedwet wordt vastgelegd.

3 Uitwerking: generiek

Binnen het hiervoor geschetste wettelijk kader, hanteert het CCvD A bij de uitwerking de volgende uitgangspunten:

- digitaal werken is het uitgangspunt
- behoud van de kwaliteit bij actoren vereist permanente educatie en het efficiënt inzichtelijk maken daarvan loopt via een beroepsregister
- geen verschil in uitwerking voor sommige protocollen land- en waterbodems; zij trekken gelijk op (bijv. het programma van eisen)
- geen verwatering van het bestaande kwaliteitsniveau, ongeacht waar dit nu is geregeld (norm of vergunning), ook niet om financiële redenen
- de norm (bestaande uit de BRL, de KNA en het beroepsregister) blijft de gehele keten omvatten, ook als delen daarvan niet publiek worden verplicht/'afgedekt', zodat ook certificering voor niet verplichte protocollen mogelijk is
- de norm moet beter toetsbaar/objectiever worden gemaakt en de vereiste 'in huis' aanwezige kennis benoemen
- goed onderscheid moet worden gemaakt tussen leidraden en specificaties om te voorkomen dat leidraden in hun (wetenschappelijke afwegingen) als geheel toetsbaar worden
- BRL 4000 is de basis
- introductie van een ethische code blijft een discussiepunt.

4 Uitwerking: certificering

Het doel van certificering is het vaststellen van een gerechtvaardigd vertrouwen in een organisatie, een dienst of een product ten behoeve van bv opdrachtgevers, het bevoegd gezag, de samenleving maar ook leveranciers onderling (level playing field).

Gekozen is voor procescertificering waarbij de focus ligt op het onderliggend proces om tot een product (input-verwerking-output) te komen: is de juiste werkwijze toegepast, voldoet het product aan de eisen. De omvang van de organisatie moet niet relevant zijn.

Uitgegaan wordt van de minimale eisen voor accreditatie die de RvA stelt aan de onderdelen CCvD A en certificerende instellingen en aan de eisen voor de totstandkoming, consistentie, onafhankelijkheid en de eenduidigheid van het proces.

De Erfgoedwet eist certificatie van de (hoofd)processen IVO, Opgraven en Archeologische Begeleiding alsmede Specialistisch Onderzoek in het kader van IVO en Opgraven. Het CCvD maakt certificering van de overige (hoofd)processen (op vrijwillige basis) mogelijk, behalve Fysiek Beschermen. Bij de hoofdprocessen worden tevens alle deelprocessen en specificaties opgenomen. Certificering van Fysiek Beschermen zou op termijn mogelijk moeten worden. In één proces Specialistisch Onderzoek worden de specialismen bio-archeologie, materialen (anorganische materialen) en aardwetenschappen uitgewerkt. Deze uitwerking richt zich op de taakverdeling en niet op toetsende/controlerende stappen. Voor tijdelijke depots worden minimale eisen gesteld, het proces van deponeren wordt aangepakt in de aanloop naar een meer efficiënte deponering en goedkeuring van aangeleverde vondsten, monsters en documentatie.

Certificaathouders moeten tenminste één senior KNA-actor in dienst hebben. Individuele personen (b.v. ZZP'ers) die niet zelfstandig archeologische werkzaamheden uitvoeren, maar dit doen onder

verantwoordelijkheid van een gecertificeerde organisatie, behoeven geen certificaat. Wel moeten zij voldoen aan de deskundigheidseisen. Zie verder hierna onder par. 4.

Uitgegaan wordt van een certificatiecyclus en een auditfrequentie van vier jaar. De certificerende instellingen moeten beschikken over vakinhoudelijke expertise.

Het CCvD A constateert dat niet alle processtappen in de KNA kritisch zijn. Het CCvD A besluit dat een aantal processtappen (inclusief de daarbij horende specificaties) daarom buiten externe audit kunnen blijven. Wel moeten alle processtappen in de interne audit meegenomen worden.

5 Uitwerking: eisen aan actoren en registratie

Ter illustratie een korte schets van het procesverloop op dit onderdeel. De introductie van een register is al een vertrekpunt in het advies aan de minister. De aanwezigen tijdens de velddag in het Huis van Hilde (begin 2014) stemmen hiermee in. De breed samengestelde voorbereidingscommissies adviseren het CCvD A over de uitwerking ervan (eind 2014), waarna het CCvD A in stappen het register verder vorm geeft.

De eisen aan de actoren worden SMART omschreven, maar wijzigen voor de bestaande actoren niet inhoudelijk. Voor alle (zes) Specialismen wordt een senior actorniveau mogelijk gemaakt.

Individueen worden opgenomen in een 'verificatieregister' dat passief openbaar is (alleen met een nummer kan de status gezien worden). Uitgangspunt is dat alle KNA actoren zich laten registreren. Het is voor bedrijven een hulpmiddel bij de kwalificatie van personeel voor KNA-handelingen, werkt kostenbesparend omdat een CI alleen het register hoeft te raadplegen en stimuleert inhoudelijke kwaliteitsverbetering (door eisen te stellen aan permanente educatie via een puntensysteem). De mogelijkheid wordt geschapen om -in zgn. vrije velden- aanvullend specialismen en competenties te vermelden. Registratie is verplicht voor actoren, waarvoor een protocol geldt waarvoor certificatie wettelijk verplicht is. Overige actoren kunnen zich vrijwillig registreren (als een vrijwillig certificaat worden aangevraagd, is registratie van de betreffende actoren daarvan een verplicht onderdeel).

De toetsing van de deskundigheid van de actoren vindt plaats door de toetsende partij (waarbij het opleidingsplan van een gecertificeerde organisatie een rol kan spelen). De vrije velden worden licht getoetst. Bij eerst registratie wordt de status van actoren ingevolge de opgravingsvergunning (beoordeling door de RCE) gehandhaafd. Toetsing vindt periodiek (elke vier jaar) plaats inclusief competenties en permanente educatie.

De registratie is toegankelijk voor de geregistreerde, de CI, het bevoegd gezag, de werkgever en de opdrachtgevers. De SIKB is de registrerende partij. Tevens is er een helpdesk in het leven geroepen.

6 Uitwerking: digitaal werken

Decor is de verdergaande digitalisering rond de invoering van de Omgevingswet en de basisregistraties.

Aangesloten wordt op de structuur van de pakbon en het digitale uitwisselingsformat. Voldoende ruimte is nodig om digitale ontwikkelingen mogelijk te maken b.v. door een resultaat (i.p.v. een format) voor te schrijven. De KNA moet meer behoud en ontsluiting van onderliggende data en daaruit afgeleide producten faciliteren. Digitale aanlevering van deze primaire en secundaire data moet op termijn verplicht worden.