



Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer

Burgemeester van Reenensingel 101
Postbus 420
2800 AK Gouda

T 085 - 486 24 50
E info@sikb.nl
I www.sikb.nl

KVK 24304306
IBAN NL25 ABNA 0573 5467 54
BTW NL80 88 99 375 B 01

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

BETREFT Evaluatie kwaliteitssysteem
archeologie
DATUM 6 oktober 2020

ONS KENMERK SIKB-CCvD Archeo_C_20_Evaluatie
UW KENMERK

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Op 30 maart 2020 hebben wij het rapport “Graven naar verbetering, evaluatie van het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie” (verder: Evaluatie) gepubliceerd. Dit kwaliteitssysteem is in het Besluit Erfgoedwet Archeologie aangewezen als verplicht te hanteren bij gravende handelingen binnen de archeologie.

De Evaluatie is opgesteld door adviesbureau SiRM in opdracht van SIKB¹ en het Centraal College van Deskundigen Archeologie² (het CCvD).

De invoering van de verplichte certificering van het op proceskwaliteit gerichte kwaliteitssysteem met zelfregulering middels de Erfgoedwet is een ingrijpende stap geweest voor de sector. “Met zo’n systeem zal beter gebruik gemaakt kunnen worden van de deskundigheid van de sector om de kwaliteitsbepalingen af te stemmen op actuele ontwikkelingen en inzichten, zal daardoor het draagvlak van deze bepalingen worden vergroot, en zal er meer controle zijn op de naleving van deze bepalingen. Dit alles komt de kwaliteit van archeologisch onderzoek ten goede”, aldus de Memorie van Toelichting op de ontwerp-Erfgoedwet van 2014.

De Evaluatie had tot doel om deze verwachtingen te toetsen.

De Evaluatie

De Evaluatie concludeert dat het kwaliteitssysteem in het algemeen voldoende is toegesneden op de KNA³-kwaliteit en die ook voldoende borgt voor zover die kwaliteit betrekking heeft op de uniformering van het archeologisch proces en het realiseren van een gelijk speelveld op dat punt. Dat zijn belangrijke positieve conclusies.

Een andere conclusie is echter dat het systeem als onbevredigend wordt ervaren omdat het niet persé leidt tot een (aantoonbaar) beter inhoudelijk resultaat.

Het CCvD herkent zich in de conclusies van de Evaluatie. De kern van het systeem was om een niveau van basiskwaliteit van archeologisch onderzoek neer te leggen, en dat is grotendeels gelukt. Maar er is ruimte voor verbetering en het CCvD zal haar verantwoordelijkheid nemen en hieraan een vervolg geven.

¹ De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) is een netwerkorganisatie waarbinnen overheid en bedrijfsleven samen praktijkgerichte kwaliteitsrichtlijnen maken voor bodem, water, archeologie, bodembescherming en datastandaarden. Doel is kwaliteitsborging en -verbetering bij marktpartijen en overheden.

² Het CCvD is het platform in de archeologie waar de publieke en private opdrachtgevers, de opdrachtnemers, overheden, en kennisinstellingen, ieder vanuit de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid, gezamenlijk het kwaliteitssysteem binnen de archeologie ontwikkelen en beheren

³ Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie

Het kwaliteitssysteem omvat de Beoordelingsrichtlijn Archeologie, inclusief het actorregister, en de KNA-protocollen. Ingevolge het Besluit Erfgoed Archeologie is het systeem door u aangewezen als het erkende en verplichte certificeringssysteem voor gravende handelingen. Uw Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is belast met het toezicht op stelselniveau.

Het CCvD is als beheerder van het kwaliteitssysteem verantwoordelijk voor de goede werking ervan. Het speelveld en daarmee de effectiviteit van het kwaliteitssysteem wordt in belangrijke mate bepaald door bestelkeuzes van de rijksoverheid, zoals vastgelegd in de Erfgoedwet en de Wet ruimtelijke ordening en straks de Omgevingswet (en niet alleen door keuzes van de sector of het CCvD zelf). Een belangrijk deel van de kritiek in de Evaluatie heeft te maken met die bestelkeuzes en met de grote verschillen in uitvoering die het bestel mogelijk maakt. Daarmee richt dat deel van de kritiek zich in feite niet zozeer op feilen in het kwaliteitssysteem als wel op (de gemaakte keuzes in) het bestel.

Het CCvD kan dit deel van de kritiek maar in zeer beperkte mate corrigeren omdat het kwaliteitssysteem zich alleen kan bewegen binnen dat bestel. Daarom benaderen wij u met deze brief om de effecten van de bestelkeuzes met u te bespreken. Gelet op de rol van de Wet ruimtelijke ordening en straks de Omgevingswet zenden wij tevens afschrift van deze brief aan uw collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het bestel

Tot rond 2000 mochten alleen het rijk, gemeenten en wetenschappelijke instellingen opgravingen doen. Daarna werd archeologisch onderzoek geleidelijk ingebed in een open marktsysteem en is marktwerking onderdeel van de archeologie geworden. Als uitgangspunt geldt daarbij dat de initiatiefnemer/verstoorder betaalt.

Sinds 2007 is archeologie ingebed in het ruimtelijk ordeningsproces. Zo moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening worden gehouden met aanwezige of te verwachten archeologie en kan bevoegd gezag bij vergunningverlening een rapport eisen waarin de archeologische waarde is vastgesteld. De publieke verantwoordelijkheid voor de archeologie is grotendeels bij de gemeenten en provincies gelegd.

Sinds de invoering van de Erfgoedwet in 2016 is zelfregulering een bindend onderdeel van de archeologie, met verplichte certificering onder accreditatie (de opgravingsvergunning verviel hiermee). Dit is dan beperkt tot uitsluitend archeologisch onderzoek waarbij de bodem wordt verstoord, inclusief het proces van conserveren, documenteren, deponeren en rapporteren (hierna kortheidshalve: opgraven). Voor de andere schakels in de archeologische keten geldt vrijwillige zelfregulering. De rijksoverheid beperkt zich grotendeels tot systeemtoezicht.

Een goed werkend bestel veronderstelt dat alle partijen in alle schakels van het proces in samenhang hun rol adequaat vervullen om zo de publieke doelen van het beleid te realiseren: een hoogwaardige bescherming van archeologische waarden.

Op basis van de Evaluatie constateren wij dat dit soms goed gaat maar ook dat dit op een aantal punten niet het geval is, met name in de 'driehoek' opdrachtgever, opdrachtnemer en bevoegd gezag – daar waar archeologie en ruimtelijke ordening op bestelniveau samenkomen. Wij werken dat onderstaand in drie punten uit.

a. Marktwerking

De meeste besluiten rond archeologie worden genomen in het kader van ruimtelijke opgaven.

De proceskant van de archeologie is geüniformeerd en geborgd, met als belangrijke winst dat een basisproceskwaliteit binnen de archeologie en een level playing field (marktwerking) tot stand is gekomen. De Evaluatie ziet als negatieve kanten van deze marktwerking vooral prijsdruk met als mogelijk gevolg het minimaliseren van aangeboden werkzaamheden.

Het principe 'de verstoorder betaalt' is leidend, maar de toedeling van verantwoordelijkheden op basis van enerzijds Erfgoedwet en anderzijds Omgevingsbeleid sluit daar niet altijd goed op aan.

Hierdoor is, aldus de Evaluatie, de economische positie van de opdrachtnemer soms kwetsbaar. Dat vereist meer uitwerking.

De omvang van deze verplichtingen is vooraf lastig te voorspellen en dus te contracteren, dit leidt tot risico's voor opdrachtgever en opdrachtnemer. Onderzocht moet worden of deze onzekerheid via bestel, de kwaliteitsborging of de wijze van contracteren kan worden teruggedrongen.

Verder is de depothouder/vondsteigenaar niet betrokken bij de totstandkoming van de opdracht, maar deze kan in een later stadium wel aanvullende eisen stellen aan de (de)selectie en het conserveren van vondsten door de opdrachtnemer. Deze aanvullende eisen zijn voor een deel doorgaans niet in detail te voorspellen waardoor een extra financieel risico ontstaat.

De geschetste onevenwichtigheid in het archeologisch en ruimtelijk bestel leidt tot een *race to the bottom*, zowel inhoudelijk als economisch. Een kwaliteitssysteem kan dit maar in zeer beperkte mate corrigeren. Daardoor komen de publieke doelen van de archeologie zoals het voor publiek en voor toekomstige generaties bewaren van cultureel erfgoed met enige regelmaat ernstig in het gedrang.

b. De losse schakels in de archeologische keten

De verplichting tot certificering is in de Erfgoedwet beperkt tot gravende handelingen (inclusief conserveren, documenteren en rapporteren alsmede deponeren door de gravende partij). Deze schakels zijn daarmee aan elkaar verbonden. Dat geldt echter niet voor de voorafgaande schakels (Bureauonderzoek en PvE⁴) en de navolgende schakel (depotbeheer).

Het Bureauonderzoek bepaalt, grotendeels op basis van deskresearch, of een terrein archeologische waarden bevat dan wel vrijgegeven kan worden voor verdere ontwikkeling. Hiermee is het sterk bepalend voor het behoud van archeologisch erfgoed of juist (indien niet goed uitgevoerd) het vernietigen ervan.

Het PvE is het basisdocument voor het uitvoeren van een opgraving. Het is de inhoudelijke opdracht van de initiatiefnemer inclusief eventuele eisen van de vergunningverlener en is daarmee sterk bepalend voor de kwaliteit van het werk. Het PvE valt niet onder de verplichte certificering. Daardoor is het PvE niet (bindend) inhoudelijk verbonden met de andere schakels. De kwaliteitsketen van de opgraving sluit hier niet. Onderzocht moet worden of verplichte certificering van het protocol PvE kan bijdragen aan een verbeterde kwaliteit van het werk

Verder geldt de verplichting voor het archeologisch bureau om binnen twee jaar na voltooiing van het veldwerk vondsten en documentatie te deponeren bij de depotbeheerder. Het deponeringsproces is zelf voortdurend onderwerp van verbetering binnen de sector en het CCvD waarbij digitale ontwikkelingen een belangrijke rol spelen. De wettelijke tweejaarstermijn blijft echter bij complexe en/of omvangrijke opgravingen een probleem⁵.

c. Bevoegd gezag

Gemeenten zijn veelal het bevoegd gezag, stellen omgevingsvisies en bestemmingsplannen vast en verlenen de omgevingsvergunningen. Zij baseren zich daarbij onder meer op het Bureauonderzoek. Tevens keuren gemeenten in dat kader PvE's goed of stellen daar eisen aan en accepteren eindrapporten. Ook andere overheidspartijen kunnen de bevoegd gezag-rol innemen.

Een goede invulling van de rol van bevoegd gezag is wezenlijk. Er bestaat echter een grote verscheidenheid in de uitoefening van hun taken/rollen en er is regelmatig een tekort aan kennis en capaciteit aanwezig, waardoor deze taken niet adequaat kunnen worden uitgevoerd.

⁴ Programma van Eisen

⁵ Uitstel van beide verplichtingen kan bij de RCE worden aangevraagd maar bij het verlenen van uitstel wordt alleen ingegaan op de rapportageplicht en niet op deponeren. Het depot wordt hierover ook niet geïnformeerd met alle onduidelijkheid van dien.

Onderwaterarcheologie

Uit de Evaluatie blijkt voorts een knelpunt in de onderwaterarcheologie. De onderwaterarcheologie kent jaarlijks slechts een (zeer) gering aantal projecten. Momenteel zijn er maar twee organisaties voor 'opgraven onderwaterarcheologie' gecertificeerd, waaronder de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Het CCvD onderzoekt eventuele knelpunten in relatie tot certificering binnen de onderwaterarcheologie.

Ingezette verbeteracties door het CCvD

Het CCvD pakt momenteel verbeteracties in relatie tot het kwaliteitssysteem op die binnen haar verantwoordelijkheid en de mogelijkheden liggen. Dat doen we op vier sporen:

- verbetering met betrekking tot Kwaliteit en Innovatie;
- verbetering met betrekking tot Kwaliteit en Vakmanschap;
- verbetering met betrekking tot Onderwaterarcheologie;
- verbetering met betrekking tot Prijs- en regeldruk.

De sector draagt zelf ook bij aan een gezonde archeologische kwaliteit. Zo lopen er diverse initiatieven op het gebied van o.a. deponeren en specifieke archeologische specialismen en ook op het gebied van prijsvorming, aanbestedingen en vakmanschap is de sector deels zelf aan zet.

Roep om verbetering van het bestel

Een aantal knelpunten hangt samen met het archeologisch bestel. Duidelijk mag zijn dat de knelpunten sterk samenhangen en elkaar versterken.

Mede in het kader van de aanstaande evaluatie van de Erfgoedwet en de invoering van de Omgevingswet, doen wij dan ook een dringend beroep op u en uw collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om dat bestel in samenwerking met het CCvD spoedig te verbeteren. De belangrijkste opgaven daarbij hebben wij hiervoor beschreven; met name de 'driehoek' opdrachtgever, opdrachtnemer en bevoegd gezag is onderling te zwak verbonden en zou versterkt moeten worden.

Afronding

De hoofdconclusie van de Evaluatie is dat de kwaliteit en bruikbaarheid van archeologisch onderzoek onder druk staan en daarmee ook de publieke doelen ervan (behoud erfgoed, kennisvermeerdering en beleving).

Vanzelfsprekend is dat wij voortvarend werken aan die verbeteringen die binnen ons domein liggen en waarvoor de sector zelf verantwoordelijkheid kan en wil nemen. Er zijn andere elementen die op het niveau van het bestel liggen. Daarvoor bent u systeemverantwoordelijk.

Daar waar het gaat over de kwaliteit van het bodemarchief, de kwaliteit van de leefomgeving, de versterking van de keten en de betrokkenheid van de burger zijn onze mogelijkheden beperkt en is uw inbreng gewenst. Wij gaan graag het gesprek met u aan om onze denkrichtingen met u te delen.

Hoogachtend,

David van den Burg
Voorzitter (a.i.) van het Centraal College van Deskundigen Archeologie