



erfgoedinspectie

Inspectieprioriteiten 2007

Erfgoedinspectie / Archeologie
Januari 2007



Inhoud

1	Inleiding	5
2	Taken	7
2.1	Nalevingstoezicht	7
2.2	Signaleringstoezicht	7
3	Het domein en ontwikkelingen	9
3.1	Het domein	9
3.2	Ontwikkelingen	9
4	Strategie	11
5	Prioriteiten 2007	13
5.1	De aanwezigheid van opgravingsrapporten	13
5.2	De kwaliteit van programma's van eisen en rapporten	13
5.3	Voorbehouden handelingen op opgravingen	14
5.4	Kwaliteitszorgsystemen	14
5.5	Illegale opgravingen op monumenten	15
5.6	Het voorhanden zijn van alle verplichte documentatieonderdelen	15
6	Interventie	17
	Colofon	19

De sector Archeologie van de Erfgoedinspectie waakt over een kwalitatief verantwoorde omgang met het archeologische erfgoed en het tot stand komen van wetenschappelijk en maatschappelijk bruikbare gegevens. Zij doet dit door toezicht te houden op de naleving van de Monumentenwet, van de voorschriften van opgravingsvergunningen en van de in de beroepsgroep gebruikelijke kwaliteitsnormen. Zij rapporteert hierover en doet – indien nodig - aanbevelingen.

De sector Archeologie hanteert voor haar werkproces een jaarlijkse cyclus. Uitgaande van een risicoanalyse wordt een jaarwerkplan opgesteld. Over de uitvoering van dit jaarwerkplan wordt verantwoording afgelegd in het jaarverslag.

Het jaarwerkplan resulteert in een programma van activiteiten dat is gebaseerd op de taken van de sector Archeologie. Aan de hand van een risicoanalyse wordt jaarlijks vastgesteld welke van de taken bijzondere aandacht behoeven (prioriteiten) en welke in een jaar geen aandacht behoeven (posterioriteiten). De taken die niet tot de prioriteiten en posterioriteiten worden gerekend worden in het programma opgenomen zonder een buitengewone inzet van middelen of instrumenten.

2.1 Nalevingstoezicht

De inspecteurs van de sector Archeologie zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Monumentenwet 1988 (MW 1988) bepaalde ten aanzien van archeologische monumenten, opgravingen en vondsten. Dit betreft bepalingen in de MW 1988 zelf, voorschriften die aan vergunningen zijn verbonden en voorschriften die in het kader van de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid (het interimbeleid) aan toestemming tot het gebruik van vergunningen door derden zijn verbonden. Als normstellend kader gelden de wettelijke bepalingen en voorschriften zelf met toepassing van de toelichtingen die bij de MW 1988 en de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid zijn uitgebracht. Voor het toetsen van het verplicht werken volgens de in de beroepsgroep gebruikelijke normen hanteert de sector Archeologie de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie.

Bij de oprichting van de Rijksinspectie voor de Archeologie in 2001 is, omdat de omvang van de inspectie beperkt bleef, een deel van de boven omschreven taak niet geëffectueerd: op de wettelijk beschermde monumenten is van begin af aan geen toezicht uitgeoefend. De bepalingen waar het nalevingstoezicht zich zodoende op richt zijn opgesomd in bijlage 1.

Naar verwachting zal in de loop van het jaar 2007 de aanpassing van de Monumentenwet 1988 van kracht worden. Dit betekent onder andere dat enkele bepalingen die nu als voorschrift aan vergunningen zijn verbonden in de wet zelf zullen worden opgenomen. Op de invulling van het jaarwerkplan heeft dit geen invloed. Daarnaast zal de wetswijziging mogelijk enkele nieuwe bepalingen tot gevolg hebben, waarmee op dit moment nog geen rekening kan worden gehouden en die tot tussentijdse aanpassing van het jaarwerkplan aanleiding kunnen geven.

2.2 Signaleringstoezicht

De sector Archeologie signaleert en adviseert naar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met betrekking tot de werking van het archeologisch bestel in relatie tot de kwaliteitszorg en verder met betrekking tot geconstateerde tekortkomingen in de wijze van uitvoering.

3.1 Het domein

Het toezichtsveld van de sector Archeologie bestaat voor wat betreft het nalevingstoezicht uit:

- 36 vergunninghoudende instanties;
- 20 toestemminghoudende instanties.

(stand per 14 september 2006)

Deze tweede groep zal naar verwachting in 2007, na de invoering van de gewijzigde Monumentenwet, geheel of gedeeltelijk toegevoegd worden aan de eerste groep.

De groep van potentiële overtreders zonder vergunning of toestemming is uiteraard niet scherp omlijnd maar staat voor een belangrijk deel wel dicht bij de professionele archeologiebeoefening. Te denken valt aan amateurarcheologen, metaaldetectoramateurs en bedrijven die archeologisch werk als nevenactiviteit willen ontwikkelen.

Het signaleringstoezicht richt zich mede op instanties die niet zelf uitvoerend werk verrichten maar wel betrokken zijn bij de aansturing van dat werk of een rol in het archeologische bestel spelen. Te denken valt aan gemeenten en provincies, aan de CvAK, de SIKB, aan opdrachtgevers en aan adviesbureaus.

3.2 Ontwikkelingen

De verwachte invoering van de gewijzigde Monumentenwet 1988 in de loop van 2007, heeft een aantal veranderingen tot gevolg. Bedrijven die nu nog geen vergunninghouder kunnen zijn maar met toestemming van een vergunninghouder werken, zullen na de wetwijziging een eigen vergunning kunnen krijgen. De voorschriften die aan deze vergunningen verbonden zullen worden zijn nog niet bekend. Wel is bekend, dat de toestemmingen en de daaraan verbonden voorschriften dan geheel zullen verdwijnen. De grondslag voor het toezicht zal dus in de loop van 2007 aanmerkelijke wijzigingen ondergaan, maar de inhoud en de omvang van de voorschriften zal wellicht niet sterk veranderen.

In samenhang met de wetwijziging zullen in een Algemene Maatregel van Bestuur nadere voorwaarden aan de vergunningverlening worden gesteld. Bovendien zal de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) vergunningaanvragers aan de hand van nadere criteria op hun bekwaamheid gaan toetsen. Op dit moment zijn noch de definitieve vergunningvoorwaarden noch de toetsingscriteria bekend. Strenge voorwaarden en toetsingscriteria zullen het werk van de inspectie verlichten, er zal dan minder zwaar toezicht nodig zijn omdat twijfelachtige partijen effectief worden geweerd. Dit is bovendien van belang omdat, wanneer dit nodig mocht zijn, een afwijzing van een vergunningaanvraag makkelijker te realiseren is dan een intrekking van een vergunning. Naar verwachting zullen de criteria niet lichter uitvallen dan dat ze ten tijde van het

interimbeleid geweest zijn en bovendien zal het aantal marktpartijen niet meer sterk stijgen. In hoeverre de RACM de toetsing alleen zal uitvoeren of voor een deel ook een beroep doet op de Erfgoedinspectie, bijvoorbeeld voor een audit 6 maanden na een voorlopige vergunningverlening, is nog geheel onduidelijk. Hoe een en ander op de werklast van de inspectie zal uitwerken kan daarom bij de totstandkoming van het werkplan voor 2007 niet worden ingeschat. In ieder geval zal aan de veranderingen aandacht moeten worden besteed omdat deze aanpassingen van de werkwijze noodzakelijk maken.

De sector Archeologie streeft er naar zich in haar werkwijze te richten naar de aanbevelingen van de Kaderstellende visie op toezicht (I en II) van het Kabinet. Dit betekent onder andere dat wordt bekeken hoe het toezicht nog selectiever kan worden toegepast. Uitvoerders die regelmatig (of ernstig) van de norm afwijken zullen vaker worden bezocht (en eventueel onder verscherpt toezicht worden geplaatst) dan uitvoerders waarbij dit niet het geval is. Het onderscheid dat in het verleden werd gemaakt bij het toezicht op bedrijven enerzijds en op gemeenten anderzijds, komt te vervallen. Ook de verschillende soorten onderzoek (booronderzoek, proefsleuven, opgravingen) worden niet meer als aparte thema's benoemd; binnen het wettelijke kader vallen ze allemaal onder het begrip opgraven. De inhoud van inspecties kan nog wel specifiek op deze soorten onderzoek zijn toegesneden.

Daarnaast zal versterkt op de prioriteiten worden ingezet die zijn vastgesteld op basis van de risicoanalyse. Dit heeft als consequentie dat mogelijk selectiever wordt omgegaan met het tot dossier opwaarderen van meldingen die bij de sector Archeologie worden gedaan. De inspectie wil ook meer dan voorheen aandacht besteden aan het verzamelen van betrouwbare en objectieve informatie ten behoeve van het verkrijgen van een meer compleet beeld van het nalevingsniveau ten aanzien van de wet- en regelgeving waarop zij toezicht houdt.

Dit alles vereist dat de in het jaar 2006 verhoogde inspectiefrequentie in 2007 blijft gehandhaafd en daarnaast meer in projectmatig onderzoek en minder in het reageren op meldingen ('dossiers') wordt geïnvesteerd. De werkprocessen moeten daartoe duidelijker worden gestructureerd en sterker worden gekoppeld aan de jaarlijkse verantwoordingscyclus van risicoanalyse, jaarwerkplan en jaarverslag. De versterkte aandacht voor informatiegaring en de inpassing daarvan in de interventiestrategie moet er tevens toe leiden dat de handhaving door de vergunningverlener beter kan worden aangestuurd.

Op basis van de Risicoanalyse 2007 heeft de sector Archeologie zes prioriteiten voor haar inzet in 2007 benoemd.

5.1 De aanwezigheid van opgravingsrapporten

In de afgelopen jaren is herhaalde malen geconstateerd dat standaardrapporten niet altijd binnen een redelijke termijn (maximaal twee jaar) aan de RACM worden gestuurd. De oorzaken voor dit probleem kunnen van incidentele maar ook van structurele aard zijn. In het laatste geval ontstaat voor een groot aantal projecten een achterstand in de rapportage. Tijdens inspecties op bedrijfslocaties (in 2004, 2005 en 2006) zijn deze achterstanden aan het licht gekomen. De aandacht die de inspectie aan dit probleem heeft geschonken heeft er onder andere toe geleid dat verscheidene instellingen die de maximale termijn van twee jaar niet halen nu uitstel aanvragen bij de RACM, zodat de rijksdienst kan toetsen of er sprake is van overmacht of niet. De totale omvang van het probleem is niet bekend. Evenmin is bekend of inmiddels in alle gevallen uitstel wordt gevraagd wanneer de termijn niet gehaald gaat worden.

De inspectie wil het nalevingsniveau in kaart brengen in de vorm van een nulmeting. Daarnaast zal de inspectie een controlesysteem ontwikkelen en opstarten om het nalevingsniveau te blijven volgen. Dit controlesysteem zal nauw aansluiten op de interventiestrategieën. Tot slot zal aan de hand van de nulmeting een voorstel aan de directie Cultureel Erfgoed worden gedaan voor de vaststelling van een gewenst nalevingsniveau. Dit gewenste nalevingsniveau kan dan de basis zijn voor het nog op te stellen sanctiebeleid van het ministerie.

5.2 De kwaliteit van programma's van eisen en rapporten

In 2003 publiceerde de RIA haar onderzoek naar de kwaliteit van programma's van eisen en in 2005 haar onderzoek naar de kwaliteit van rapportages van inventariserend veldonderzoek. In 2005 publiceerde de ROB eveneens een onderzoek naar de kwaliteit van programma's van eisen. Ondanks de aandacht voor deze onderwerpen is onze zorg over de kwaliteit niet weggenomen. Bovendien werden er kritische vragen over de kwaliteit in de Tweede Kamer gesteld. Dit alles heeft geresulteerd in een nieuw, omvangrijk onderzoek naar de kwaliteit van programma's van eisen, van veldwerk en van rapporten. Dit onderzoek is in 2006 gestart en al grotendeels, door de sector Archeologie en de RACM gezamenlijk, uitgevoerd. De verslaglegging, die begin 2007 verwacht wordt, kan opnieuw een belangrijke impuls voor verbetering van de kwaliteit opleveren. De uitkomsten van het onderzoek zijn op dit moment echter nog niet bekend en zullen moeten worden afgewacht voordat de vervolgactiviteiten in detail kunnen worden uitgewerkt. Wel kan al worden gesteld dat onderzoek naar de kwaliteit van rapporten van inventariserend veldonderzoek

ook op langere termijn een belangrijk middel zal zijn om greep te krijgen op de kwaliteit van booronderzoek.

5.3 Voorbehouden handelingen op opgravingen

De KNA legt vast dat bepaalde handelingen alleen door personen met bepaalde kwalificaties mogen worden verricht. In de afgelopen jaren is tijdens inspecties regelmatig gebleken dat op dit punt van de KNA wordt afgeweken.

Voorbehouden handelingen kunnen vrijwel uitsluitend gecontroleerd worden door inspecties in het veld. Hoewel de inspectiefrequentie in 2006 sterk is verhoogd (in samenhang met het omvattende kwaliteitsonderzoek), is het aantal inspecties niet voldoende om een omvattend beeld van de problematiek te krijgen. De inspectiefrequentie is daarentegen wellicht wel voldoende om een verbetering in de uitvoeringspraktijk te bewerkstelligen. Tijdens inspecties zal in 2007 intensief aan voorbehouden handelingen aandacht worden besteed.

Onzekerheden over de interpretatie van de KNA moeten worden weggenomen. Deze onzekerheid betreft twee punten: ten eerste of voorbehouden handelingen door de gekwalificeerde persoon eigenhandig moeten worden uitgevoerd of ook onder zijn verantwoordelijkheid mogen worden uitgevoerd door derden; ten tweede of gekwalificeerde personen altijd aanwezig dienen te zijn of alleen op het moment dat voorbehouden handelingen worden verricht.

5.4 Kwaliteitszorgsystemen

Uitvoerders kunnen op verschillende manieren zorgen voor de instandhouding of verbetering van hun kwaliteit. De KNA schrijft bepaalde controlemomenten voor en bepaalt ook dat deze controles moeten worden geadmistreerd. Daarnaast gebruiken veel uitvoerders formulieren en in mindere mate ook vastgelegde procedures om er voor te zorgen dat KNA-conform gewerkt wordt. Tijdens inspecties is regelmatig gebleken dat kwaliteitszorgsystemen onvoldoende zijn ontwikkeld of onvoldoende worden toegepast. Bij meerdere uitvoerders behoort kwaliteitsbewustzijn, een continue zelfkritische houding, nog steeds niet tot de bedrijfscultuur.

Kwaliteitszorgsystemen kunnen zowel tijdens de uitvoering, en dan vooral gericht op de processen, als na de uitvoering, en dan vooral gericht op de producten, getoetst worden. Tijdens inspecties in het veld zal in 2007 versterkt aandacht aan kwaliteitszorg besteed worden. Daarnaast zal worden gezien of inspecties op bedrijfslocaties effectief kunnen worden toegepast om vooral aan de hand van producten van een groter aantal onderzoeken het achterliggende kwaliteitszorgsysteem te toetsen.

5.5 Illegale opgravingen op monumenten

Uit de Risicoanalyse 2007 is naar voren gekomen dat in het niet geëffectueerde taakveld beschermde monumenten hoge risico's liggen. Met name het risico door opgravingen door amateurarcheologen en schatzoekers, al dan niet met gebruikmaking van metaaldetectors, wordt hoog ingeschat. Ook in 2007 ziet de inspectie geen mogelijkheid om met de bestaande omvang een daadkrachtige inspectiestrategie voor beschermde monumenten te ontwikkelen. Niettemin bestaat de noodzaak de risico's beter in beeld te brengen. De sector Archeologie zal daarom in 2007 op kleine schaal aandacht aan beschermde monumenten gaan besteden door zich aan de hand van beschikbare kennis en informatie een beeld te vormen van de intensiteit en de effectiviteit van de huidige zorg voor beschermde monumenten. Dit overzicht kan als nulmeting dienen voor de toekomstige ontwikkeling van een toezichtstrategie.

5.6 Het voorhanden zijn van alle verplichte documentatieonderdelen

Tijdens het veldwerk, de evaluatie en de uitwerking wordt documentatie gegenereerd. Bij afronding van het project moet de documentatie compleet worden overgedragen. Bij inspecties tijdens de uitwerking is gebleken dat dikwijls onderdelen van de documentatie ontbreken. Dit geldt in het bijzonder voor evaluatierapporten en selectierapporten. Tot nu toe is niet gekeken naar de toestand en de volledigheid van de documentatie na de voltooiing van een project.

Aan de hand van voltooide documentaties kan worden bekeken hoe vaak bepaalde onderdelen ontbreken. Dit kan goed worden gecombineerd met inspecties die gericht zijn op het kwaliteitssysteem. Nader bezien zal moeten worden of de inspecties effectiever vóór of na overdracht van de documentatie kunnen worden uitgevoerd.

Er staan de sector Archeologie van de erfgoedinspectie een aantal interventiemiddelen ter beschikking.

Allereerst zal bij geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van de in de beroepsgroep gebruikelijke kwaliteitsnorm de uitvoerder daarop worden gewezen en worden gevraagd om verbeteringen door te voeren. Indien de verbeteringen onvoldoende zijn of de tekortkomingen ernstiger zijn of herhaaldelijk worden vastgesteld, dan kan de interventie worden aangescherpt. Afhankelijk van de ernst van de bevindingen kan een uitvoerder uiteindelijk onder geïntensiveerd toezicht worden gesteld.

Een ander interventieinstrument waarvan de sector Archeologie zeer regelmatig gebruik maakt, is het geven van voorlichting. Dit instrument kan slechts als een van de eerste stappen in een interventieprocedure worden ingezet. Naar verwachting zal in 2007 dit instrument met name worden ingezet om aan de geïnspecteerden duidelijk te maken hoe de inspectie haar toezicht vorm geeft die betrekking heeft op wijzigingen in de wet- en regelgeving. Deze voorlichting richt zich niet alleen op afzonderlijke geïnspecteerde organisaties, maar ook op organisaties die binnen het archeologische bestel een intermediaire rol spelen (b.v. SNA, CGA, VOiA, CvAK, SIKB, CCvD).

De sector Archeologie heeft geen handhavingsbevoegdheden en kan niet zelfstandig sancties opleggen. Zij kan wel sancties initiëren. Het betreft met name het doen van aangifte van strafbare feiten en het adviseren tot handhavend optreden aan de vergunningverlenende instantie, de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM). In het uiterste geval kan zij de Staatssecretaris adviseren tot stillegging van graafwerkzaamheden.



Colofon

Uitgave

Erfgoedinspectie / Archeologie
Hoftoren, Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

Algemeen telefoonnummer	+31 (0)70 – 412 4012
Fax	+31 (0)70 – 412 4014
E-mail	info@erfgoedinspectie.nl
Website	www.erfgoedinspectie.nl

Den Haag, januari 2007

