



RIKSINSPECTIE
VOOR DE ARCHEOLOGIE

RIA-jaarverslag

2004



JAARVERSLAG 2004

INHOUD

1	Inleiding	5
2	Beleidsontwikkelingen	7
3	Ontwikkeling van de kwaliteitszorg	11
3.1	Beroepsregister	11
3.2	CvAK / SIKB - KNA	11
4	Toezicht op de uitvoering van archeologische werkzaamheden	13
4.1	Programma's van eisen	13
4.2	Onderzoeksmeldingen	14
4.3	Archeologische begeleiding	15
4.4	Inventariserend veldonderzoek	16
4.5	Restauratiewerkzaamheden en archeologie	17
4.6	Provinciale archeologie	18
4.7	Gemeentelijke archeologie	18
4.8	Depots	19
4.9	Inspectiebezoeken	20
4.10	Dossiers	24
4.11	Interventiestrategieën	25
4.12	Voorlichting	25
5	Overige werkzaamheden	29
5.1	Fusie van de erfgoedinspecties	29
5.2	Kwaliteitszorg	29
5.3	Internationale activiteiten	29
5.4	Publicaties, lezingen en externe optredens	30
6	Facilitair beheer	33
6.1	Personeel	33
6.2	Huisvesting	33
	Afkortingenlijst	35



1 INLEIDING

Dit derde jaarverslag van de Rijksinspectie voor de Archeologie zal naar verwachting het laatste zijn dat door de RIA als zelfstandige inspectie wordt uitgebracht. Op het moment van schrijven is voorzien dat de RIA, samen met de drie andere cultuurinspecties, najaar 2005 zal opgaan in de Erfgoedinspectie. De veranderingen die dit met zich meebrengt zullen voor het archeologische veld grotendeels cosmetisch van aard zijn, want de taak van de inspectie voor de archeologie blijft binnen de Erfgoedinspectie onveranderd. Voor de inspectie zelf, en voor haar rol binnen de beleidscyclus, zijn de veranderingen natuurlijk wel degelijk ingrijpend.

De RIA bestaat sinds 1 november 2001 en is opgericht om toezicht uit te oefenen op de naleving van het bij of krachtens de Monumentenwet 1988 bepaalde ten aanzien van archeologische monumenten, opgravingen en vondsten. De RIA 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 wet, het rapporteren daarover en het doen van aanbevelingen.

De RIA rapporteert aan de onder toezicht gestelden en, indien daar aanleiding toe is, aan de staatssecretaris voor cultuur en media. Verder rapporteert zij door middel van dit jaarverslag over de resultaten van het toezicht en de geconstateerde effecten van het gevoerde beleid en doet zij in voorkomende gevallen suggesties om tot verbetering te komen. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen die naar de mening van de RIA aandacht verdienen, zijn in het verslag benadrukt in de blauwgemarkeerde tekstgedeelten.



2 BELEIDSONTWIKKELINGEN

Het wetsvoorstel tot herziening van de Monumentenwet 1988 is al in 2003 ingediend bij het parlement. Helaas kwam het in 2004 nog niet tot een parlementaire behandeling. De vergadering van de parlementaire commissie over het wetsvoorstel, die nog voor het einde van het jaar was voorzien, moest herhaalde malen worden uitgesteld wegens andere prioriteiten en is uiteindelijk verschoven naar januari 2005. Het zal dus nog enige tijd duren voordat de definitieve tekst is vastgesteld en de wet van kracht is.

Dat levert een aantal problemen op. In het vorige jaarverslag is gesteld dat het 'interimbeleid' over het algemeen werkte zoals het was beoogd. Dat geldt nog steeds, maar naast de positieve ontwikkelingen waarvan gewag werd gemaakt waren er ook negatieve. Dit jaar moet worden vastgesteld dat er weliswaar enkele zonder meer verheugende ontwikkelingen waren – met name in de randvoorwaardelijke sfeer – maar dat er in toenemende mate reden is voor ernstige zorg op het vlak van de uitvoering en de kwaliteitszorg.

Ondanks aandringen van de inspectie is een beleidsregel om de kwaliteit van inventariserend veldonderzoek te verbeteren in 2004 opnieuw uitgebleven. De RIA heeft herhaaldelijk en met klem aangedrongen op de afkondiging van een al door staatssecretaris Van der Ploeg in 2002 voorgenomen beleidsregel waarbij vooronderzoek door middel van grondboringen onder de opgravingsvergunning wordt gebracht. Dat daar alle reden toe is, bleek ook dit jaar weer (zie paragraaf 4.4). Er kan worden geconstateerd dat bij delen van het archeologische veld – deels uit eigenbelang maar deels ook uit oprechte vrees voor bureaucrativering – weerstanden tegen de beleidsregel bestaan. Anderen, vooral overheidsarcheologen en een deel van het bedrijfsleven, zijn echter juist positief. Zij beseffen dat het archeologische monumentenzorgbeleid door inadequaat vooronderzoek fundamenteel wordt ondergraven en dat bedrijven die een goed product leveren moeten concurreren met bedrijven die aan geen enkele eis hoeven te voldoen omdat ze buiten het vergunningensysteem kunnen blijven.

Uit de toelichting op het wetsvoorstel¹ dat door staatssecretaris Van der Laan naar de kamer is gestuurd, blijkt overigens dat deze de opvatting van de RIA deelt.

De RIA vindt het onbegrijpelijk, dat een beleidsregel om booronderzoek vergunningplichtig te maken nog steeds niet is afgekondigd. Zij dringt er opnieuw op aan dit alsnog en met spoed te doen.

Een tweede kwestie die in 2004 in toenemende mate en in brede kring tot bezorgdheid heeft geleid, zelfs zodanig dat daarover in het parlement vragen zijn gesteld², is de vraag of het gevoerde beleid en het stelsel zoals dat nu functioneert wel voldoende garanties bieden om kwalitatief goed onderzoek en publicaties van voldoende niveau op te leveren.

Het huidige beleid stoelt op het Verdrag van Valetta ('Malta'). In 1998 is de ratificatiewet van dit verdrag goedgekeurd en heeft de regering aangegeven het verdrag te willen implementeren. Het huidige wetsvoorstel is daar een uitvloeisel van. De Nederlandse samenleving maakt inmiddels al aanzienlijke kosten om bij planvorming te handelen volgens de bepalingen van het verdrag en deze kosten zullen nog verder toenemen. Kern van het beleid is dat waardevol archeologisch erfgoed ofwel in de bodem bewaard blijft, ofwel tijdig wordt opgespoord en wordt onderzocht.

¹ "Wet op de archeologische monumentenzorg; Memorie van toelichting"
Kamerstuk 2003-2004, 29259, nr. 3, Tweede Kamer.

² Handelingen 2003-2004, nr. 21, Eerste Kamer, pag. 1064-1086;
Kamerstuk 2004-2005, 29200 VIII, nr. E, Eerste Kamer.

Of het eerste deel van dit beleid - het bewaren in de bodem - succesvol is, onttrekt zich aan de waarneming van de RIA. Er is geen toezicht op de effectiviteit van het behoudsbeleid dat door het rijk, de provincies en de gemeenten wordt gevoerd. Hoe het met dit op de lange termijn gerichte beleid is gesteld, kan bijvoorbeeld blijken wanneer de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) zijn tweede 'Archeologiebalans' publiceert. Vooralsnog worden er geen nieuwe archeologische monumenten meer wettelijk beschermd³.

Met betrekking tot het tweede deel van het beleid - het onderzoeken van vindplaatsen - kan de vraag worden gesteld of de kosten blijven opwegen tegen het rendement in de zin van inhoudelijk – en dus maatschappelijk – bruikbare en relevante resultaten. Uiteindelijk gaat het er immers om dat de Nederlandse samenleving kennis kan nemen van haar verleden: niet meer en niet minder. De RIA beschikt niet over gegevens die nodig zijn om op deze vraag een antwoord te geven, maar zij constateert wel dat het huidige stelsel door onvoldoende borging op meerdere punten niet met voldoende zekerheid tot een acceptabel inhoudelijk rendement leidt.

Dat de kwaliteit van vooronderzoek regelmatig tekort schiet is al eerder geconstateerd (zie RIA, Jaarverslag 2003, paragraaf 3.2) en wordt elders in dit jaarverslag opnieuw belicht (zie paragraaf 4.4). Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik van onjuiste methoden, om een sjabloonmatige aanpak, om een gebrekkige analyse van de gegevens, of om uitvoering door bedrijven waarvan de deskundigheid niet is vastgesteld omdat ze niet door het College voor de Archeologische Kwaliteit (CvAK) zijn beoordeeld. Dat leidt er in ieder geval toe dat belangrijk erfgoed ongezien verloren kan gaan, simpelweg omdat het niet tijdig wordt ontdekt. Het publieke belang wordt alleen gediend met adequaat vooronderzoek. De RIA ziet dat adequaat vooronderzoek beleidsmatig wenselijk is, maar dat dit onvoldoende weerslag vindt in maatregelen.

Daarnaast leidt gebrekkige borging ertoe dat kosten worden gemaakt zonder dat de opdrachtgever (initiatiefnemer) waar voor zijn geld krijgt. Of misschien juist wél! Bedacht dient te worden dat het private belang, het (economische) belang van een initiatiefnemer, er veelal juist bij gebaat is als er tijdens een vooronderzoek zo weinig mogelijk wordt gevonden. Juist deze strijdigheid van het publieke en het private belang vraagt om een adequate borging, zoals ook regelmatig blijkt bij het in sommige opzichten op het archeologische vooronderzoek gelijkende milieukundige onderzoek. In dit verband mag niet onvermeld blijven dat diverse milieubedrijven zich ook op de archeologie zijn gaan richten; sommigen daarvan zijn toegelaten en mogen dus ook opgraven, andere niet.

Een tweede belangrijk aspect is de kwaliteit van programma's van eisen (PvE's). Ook hierop wordt verderop in dit verslag nader ingegaan (zie paragraaf 4.1). De staatssecretaris wees al op het belang van PvE's en de RIA heeft er, nadat in 2003 het RIA-rapport "Een goed begin Een verkennend onderzoek naar het gebruik van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie als richtsnoer bij het opstellen van Programma's van Eisen" verscheen, in 2004 opnieuw speciale aandacht aan besteed. Opgraven is een werkzaamheid die kan worden aanbesteed, maar blijft tegelijkertijd wetenschappelijk onderzoek dat een zorgvuldige probleem- en doelstelling vereist. Op verzoek van de staatssecretaris – die dat aan het parlement heeft toegezegd – zal volgend jaar een apart onderzoek worden ingesteld naar de wetenschappelijke kwaliteit van PvE's.

Zorgelijk blijft daarnaast de wijze waarop PvE's in de praktijk vaak moeten worden opgesteld en goedgekeurd. Dat laatste kan alleen maar goed gebeuren door een niet aan het project verbonden, onafhankelijke senior-archeoloog die handelt in opdracht van een overheid. In de praktijk schort het daar aan. Dat ligt veelal niet aan de bedrijven, maar aan de betrokken overheden die hun rol als bevoegd gezag niet kunnen of willen vervullen.

³ "Tijdelijke beleidsregel aanwijzing beschermde monumenten" Staatscourant 2004, 137, pag. 26.

Een derde aspect van de rendementsvraag is de kwaliteit van de rapporten. Hier is tot dusver nog geen onderzoek naar gedaan. Natuurlijk bestaat er een relatie met de kwaliteit van PvE's, maar ook een goed PvE leidt niet vanzelf tot een goede publicatie. Geluiden uit het veld, met name van overheids- en universitaire archeologen, laten vermoeden dat ook hier een flink probleem ligt. In dezelfde richting wijzen klachten bij de RIA van gespecialiseerde bedrijven en specialisten over een naar hun inzien groot gebrek aan basale kennis bij de opstellers van standaardrapporten. Tenslotte zijn er de ervaringen met onderzoek in het kader van het – door OCW gesubsidieerde – NWO-programma 'Oogst van Malta', dat bedoeld is om syntheses te schrijven op basis van 'Malta-onderzoek'. Deze laten zien dat het 'opwerken' van die informatie tot bruikbare kennis op niet onaanzienlijke problemen stuit door gebreken in de kwaliteit van de rapporten. Het is nog te vroeg om op basis van dit soort signalen definitieve conclusies te kunnen trekken, al kan wél worden vastgesteld dat de indicaties tot dusver negatief zijn. Duidelijk is dat de kwaliteit van rapporten komend jaar bijzondere aandacht moet krijgen om een goed beeld te krijgen van de ernst van het probleem.

In 2004 is al wel enig zicht ontstaan op één van de mogelijke oorzaken voor gebreken in de kwaliteit van rapporten. Alle vergunninghouders en toegelaten bedrijven zijn verplicht om uiterlijk binnen 2 jaar na het einde van een opgraving een rapport te publiceren. Hoewel de RIA verwachtte dat vergunninghoudende gemeenten in enkele gevallen moeite met deze verplichting zouden kunnen hebben, bleek dit jaar dat ook bedrijven hier problemen mee kunnen krijgen. Dat heeft te maken met een offertepraktijk waarbij de opdrachtgever geen inzicht krijgt in alle kosten en waarin wordt getracht de kosten voor de uitwerking en de rapportage in een later stadium apart in rekening te brengen. Voor de betrokken bedrijven kan deze riskante strategie ernstige gevolgen krijgen, want zij blijven op grond van de opgravingsvergunning volledig aansprakelijk voor de publicatie van een standaardrapport binnen 2 jaar. Of onder zulke omstandigheden rapportages van voldoende niveau tot stand kunnen komen, is een nog onbeantwoorde vraag. Datzelfde geldt voor de rapporten van archeologisch onderzoek waarvan de opdracht in zware concurrentie is verworven. De RIA is in 2004 herhaaldelijk geconfronteerd met klachten over prijsdumping. Geconstateerd kan worden dat nu eens het ene, dan weer het andere bedrijf opgravingen offreert tegen een prijs die gezien het PvE als bijzonder laag moet worden aangemerkt. De RIA kan dat slechts constateren, want de mogelijkheid tot concurrentie is nu juist een kernelement uit het gekozen systeem, ook al is het gevaar van een neerwaartse prijsspiraal duidelijk. Of dit zich vertaalt in rapporten die onder de maat blijven, zal moeten blijken.

De RIA constateert dat er voldoende aanwijzingen zijn dat het in 2004 gevoerde beleid niet heeft geleid tot adequate waarborgen dat de maatschappelijke kosten van de archeologische monumentenzorg ook opwegen tegen de baten.

Om deze problematiek beheersbaar te houden is er – naast borging via beleidsregels en toezicht – ook een versterking van de handhaving nodig, met name door een expliciet sanctiebeleid. Hoewel de RIA en ook de ROB inmiddels escalatieprocedures hebben ontwikkeld, schort het nog aan een helder, eenduidig en door de staatssecretaris vastgesteld sanctiebeleid waarin de verschillende stappen zijn vastgelegd en de bijbehorende verantwoordelijkheden zijn belegd bij de beleidsdirectie, de ROB en de inspectie. De RIA zal in 2005, samen met de nieuwe departementale directie Toezicht- en Handavingsbeleid en in overleg met de andere betrokken onderdelen van het Ministerie van OCW, het voortouw nemen om tot een formeel vastgesteld sanctiebeleid te komen. Een belangrijke eerste toets voor dit sanctiebeleid kunnen de standaardrapporten zijn.

Gelukkig heeft het gevoerde beleid in 2004 ook geleid tot een aantal belangrijke positieve stappen in de ontwikkeling van het archeologische bestel.

Op de eerste plaats kan worden gewezen op het CvAK, dat een goede basis heeft gelegd voor de toekomst door zich aan te sluiten bij de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB). Het college zal worden omgevormd tot een Centraal College van

Deskundigen voor de Archeologie (CCvD Archeologie) waarin alle belanghebbenden een plaats zullen krijgen.

Daarnaast heeft het college een technische update van de KNA vastgesteld die – na een consultatieronde – als versie 2.2 het komende jaar geldig zal zijn. Met de voorbereidingen voor een aantal meer ingrijpende verbeteringen en aanpassingen is een begin gemaakt. Deze kunnen te zijner tijd door het CCvD worden vastgesteld.

Een tweede belangrijke mijlpaal is dat de Nederlandse Vereniging van Archeologen (NVvA), die met steun van OCW een blauwdruk voor een beroepsregister zou ontwikkelen, die taak in 2004 tot een goed einde heeft gebracht (zie paragraaf 3.1).

Ook met de ontwikkeling van een Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (NOA) werd in 2004 goede voortgang gemaakt. De coördinatie van het werk ligt in handen van de ROB, terwijl het schrijven van alle onderdelen is toevertrouwd aan specialisten. Er is een zeer uitgebreide consultatieprocedure met deskundigen op elk onderdeel. De vraag is overigens wel, of het uiteindelijke product voldoet aan de bedoelingen van de staatssecretaris. Vooralsnog lijkt het erop dat de NOA vooral een wetenschappelijk kennisproduct is, waarin de stand van het archeologische onderzoek in Nederland wordt vastgelegd en desiderata worden opgesomd. Daarbij worden keuzes te veel uit de weg gegaan en onderzoeksprioriteiten onvoldoende helder geformuleerd, wat afbreuk doet aan de bruikbaarheid van de NOA bij het ontwikkelen van beleid en onderzoeksstrategieën.

Tot slot moet nog gewezen worden op de grote NWO-programma's 'Bodemarchief in Behoud en Ontwikkeling' en 'Oogst van Malta'. De algemeen inspecteur van de RIA is op verzoek van de staatssecretaris voor cultuur en media voorzitter van de stuurgroep van deze programma's. De resultaten zijn nog beperkt omdat de meeste onderzoeken nog lopen; vooralsnog lijken die grotendeels aan de beloften te kunnen voldoen.

De RIA stelt vast dat de gerichte financiële impulsen die de staatssecretaris heeft gegeven om ontwikkelingen in het archeologische bestel op gang te brengen en instrumenten te ontwikkelen, inmiddels het beoogde effect ressembleren. Het flankerende beleid bij de veranderingen in het archeologische bestel is overwegend succesvol.

Veel van de kwesties die hierboven of elders in dit jaarverslag aan de orde komen zijn in de loop van 2004 besproken in periodiek overleg met de ROB en met de directie Cultureel Erfgoed. Daarnaast vond incidenteel overleg plaats met de directie Wetgeving en Juridische Zaken. De gezamenlijke erfgoedinspecties hebben ook een periodiek overleg met de directeur-generaal Cultuur en Media.

Deze vormen van overleg hebben een nuttige functie, al zijn er vanuit een oogpunt van onafhankelijkheid van de inspectie ook grenzen aan. Vooralsnog wordt dit door de RIA niet als problematisch ervaren.

Naast het interne overleg is in 2004 ook een regelmatig overleg begonnen met het bestuur van de Vereniging van Ondernemers in Archeologie (VOiA) als vertegenwoordiger van de branche. Voor de inspectie en de ondernemers is het nuttig om op deze wijze rechtstreeks informatie uit te wisselen en kennis te nemen van ontwikkelingen.

3 ONTWIKKELING VAN DE KWALITEITSZORG

3.1 Beroepsregister

In haar jaarverslag over 2003 constateerde de RIA met zorg dat het beroepsregister als hoeksteen van het nieuwe archeologische bestel nog steeds ontbrak. Hoewel in december 2003 door de NVvA een proeve voor het beroepsregister was gepresenteerd, moest deze in 2004 naar aanleiding van kritiek uit het veld opnieuw worden aangepast. Een van de inspecteurs heeft daarbij op een ledenvergadering nogmaals uitgelegd hoe de RIA toezicht houdt op de archeologische kwaliteit, en hoe het beroepsregister en de KNA daarmee samenhangen. Aan dit onderwerp is ook in het verenigingsblad van de NVvA aandacht besteed.

Uiteindelijk presenteerde het bestuur van de NVvA eind augustus haar definitieve blauwdruk aan haar leden. Dit plan is op 9 november overhandigd aan de directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCW. Op 16 december is het plan door de algemene ledenvergadering van de NVvA aangenomen.

De RIA constateert dat het nieuwste voorstel niet meer één op één met de KNA correspondeert, maar ziet hierin geen onoverkomelijk probleem. Het is vooral belangrijk dat er nu eindelijk een stuk is dat breed gedragen wordt. Een spoedige implementatie van dit register blijft voor het systeem van kwaliteitszorg van groot belang.

3.1 CvAK / SIKB - KNA

De in de ogen van de RIA al in het voorgaande jaar dringend benodigde herziening van de KNA heeft uiteindelijk in aanzet vorm gekregen in de tweede helft van 2004. De huidige beheerder van de KNA, het CvAK, heeft de ontwikkeling van het beroepsregister niet afgewacht. Er is een update (2.1) gemaakt waarbij vooral tekstmatige, technische en procedurele onvolkomenheden zijn weggewerkt. Een nieuwe versie 2.2 zal, na een omvangrijke raadpleging van het veld, in het voorjaar van 2005 van kracht worden. De RIA heeft als agendalid van het CvAK in verband met de handhaafbaarheid aangedrongen op de verduidelijking van een aantal normen en tevens op een betere afstemming met de Beleidsregels opgravingsbevoegdheid.

De RIA was vertegenwoordigd in een commissie die de volgende versie van de KNA (3.0) voorbereidde. Deze versie zal vooral inhoudelijke wijzigingen betreffen. Omdat de inspectie voor haar toezicht wel de normen identificeert, maar ze niet opstelt, zal zij in het vervoltraject naar de totstandkoming van de KNA 3.0 alleen op verzoek haar ervaring met betrekking tot de handhaafbaarheid van de normen inzetten.

Ook de ontwikkeling van een certificeringssysteem voor bedrijven is in een vergevorderd stadium. Dit systeem bouwt voort op de voorlopige erkenningsregeling voor archeologische bedrijven zoals die door het CvAK in het kader van het interimbeleid was ontworpen en het behoudt de KNA als basis.

In 2004 is de omvorming van het CvAK tot het CCvD Archeologie in een stroomversnelling geraakt. De bedoeling is dat dit CCvD onderdak zal krijgen bij de SIKB. De archeologie zal daarbij binnen de SIKB duidelijk gescheiden blijven van de bestaande milieupoot. In tegenstelling tot haar voorganger zal het CCvD bestaan uit vertegenwoordigers van belanghebbende partijen met last en ruggespraak. Dit college zal de KNA in de toekomst beheren. Naast het CCvD komt er een onafhankelijke klankbordgroep onder voorzitterschap van de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (SNA). Aan de hand van de onder de regie van het CvAK/CCvD op te stellen beoordelingsrichtlijnen (BRL's) kunnen commercieel werkende certificatie-instellingen (CI's) de daadwerkelijke certificering ter hand nemen. In een BRL staat wat de criteria zijn voor de beoordeling van de archeologische werkzaamheden en de werkprocessen, maar ook de specifieke wijze waarop de

toetsingen worden uitgevoerd, zoals de frequentie van de toetsingen en de locaties waar de toetsingen plaatsvinden (veld/kantoor).

Het doel van het certificeren op de basis van BRL's is het waarborgen van de kwaliteit van werkzaamheden. De feitelijke beoordeling wordt uitgevoerd door een CI, die op basis van de uitgevoerde toetsing al dan niet een certificaat voor bepaalde werkzaamheden zal afgeven. Als geen certificaat wordt afgegeven, dan geeft de CI aan wat een bedrijf of instelling nog te doen staat en hoeveel tijd daarvoor beschikbaar is.

De CI staat onder toezicht van de Raad voor Accreditatie. Bovendien rapporteert de CI aan de beheerder van de KNA en de BRL's: het CCvD Archeologie.

Het CvAK zal geheel ophouden te bestaan op het moment dat de gewijzigde Monumentenwet 1988 van kracht wordt.

In augustus 2004 is door het CvAK, de NVvA, de SIKB en de SNA het 'overleg integraal kwaliteitssysteem' in het leven geroepen. Dit overleg wil tot een integraal kwaliteitssysteem komen dat kan rekenen op een breed draagvlak van de beroepsgroep. Hiermee is de ook door de RIA gepropageerde afstemming tussen de drie grotendeels afzonderlijk ontwikkelde onderdelen KNA, beroepsregister en certificeringssysteem gerealiseerd. De koepelorganisatie SNA speelt hierbij een faciliterende rol. Het volledige kwaliteitssysteem moet klaar zijn op het moment dat de vernieuwde Monumentenwet 1988 in werking treedt.

In dit kader heeft de RIA overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de SNA en de SIKB. In dit overleg heeft de RIA haar toezichtbeleid toegelicht. De vraag kwam op of de RIA – op termijn – aan het 'overleg integraal kwaliteitssysteem' zou moeten deelnemen. De RIA vindt een rol als toehoorder het meest voor de hand liggen, vooral als over de vorm van certificering gepraat gaat worden, omdat dit zijn weerslag zal hebben op het werk van de RIA. De RIA staat een zo zwaar mogelijk certificaat voor. Als een CI een certificaat intrekt, dan zal dit onmiddellijk gevolgen voor de opgravingsvergunning moeten hebben. Maar ook bij een werkend certificeringssysteem zal toezicht vanuit de Erfgoedinspectie noodzakelijk blijven. Immers, een certificaat behelst een gerechtvaardigd vertrouwen op basis van aantoonbare documenten, maar geen garantie! De RIA zal daarom onafhankelijk van de CI's tot een oordeel komen, en hierover, zonodig aan de staatssecretaris, blijven rapporteren.

4 TOEZICHT OP DE UITVOERING VAN ARCHEOLOGISCHE WERKZAAMHEDEN

4.1 Programma's van eisen

Naar aanleiding van het door de RIA in 2003 geconstateerde gebrek aan kwaliteit bij PvE's en het vaak simpelweg ontbreken ervan bij archeologisch veldwerk, heeft de staatssecretaris voor cultuur en media de inspectie verzocht ook in 2004 gericht aandacht te besteden aan PvE's.

De RIA heeft bij haar werkzaamheden de prioriteit gegeven aan de controle van de kwaliteit en de toename van het gebruik van PvE's bij alle vormen van onderzoek. Verder is door de RIA bij zoveel mogelijk activiteiten extra aandacht besteed aan PvE's. Mocht het al niet duidelijk zijn dat PvE's een centraal element in het kwaliteitssysteem van de Nederlandse archeologie zijn, dan waren door alle aandacht voor het onderwerp, ook door derden, PvE's in 2004 het meest besproken onderwerp in de Nederlandse archeologie. Dat blijkt ook uit de vragen die in de loop van het jaar aan de RIA werden voorgelegd.

In de loop van 2004 is wel duidelijk geworden dat de problematiek van de PvE's veel breder is dan de hiervoor genoemde aspecten van aanwezigheid en kwaliteit en ook elementen omvat zoals de rol van de PvE's bij de evaluatie en de uitwerking van opgravingsprojecten, de correcte opvolging van de PvE's door opdrachtgever en uitvoerder, de ontwikkeling van het PvE als het sturingsinstrument, de praktische bruikbaarheid en de flexibiliteit.

Aan- of afwezigheid van PvE's

De KNA schrijft voor dat de hoofdprocessen inventariserend veldonderzoek, opgraven, archeologische begeleiding en fysieke bescherming uitgevoerd moeten worden op basis van een goedgekeurd PvE. Voor zover een PvE betrekking heeft op een opgraving die door een bedrijf wordt uitgevoerd is het ook een op grond van de vergunningsvoorwaarden bestuursrechtelijk voorgeschreven document. De eis van de ROB dat alle onder haar vergunning opererende bedrijven voor elke opgraving samen met de artikel 41-melding ook een goedgekeurd PvE moeten aanleveren, heeft tot gevolg gehad dat de opgravingen van deze bedrijven nu algemeen worden uitgevoerd op basis van een PvE. De afwezigheid van PvE's bij opgravingen is daarom geen structureel probleem meer, maar neemt eerder de vorm aan van - nog steeds onaanvaardbare - incidenten. Voor de overige hoofdprocessen is het algemene beeld veel minder gunstig. Door archeologische bedrijven wordt nog op grote schaal genegeerd dat de KNA voorschrijft dat de uitvoering van de overige hoofdprocessen ook gebaseerd moet worden op een PvE. Goedgekeurde bedrijven vergeten daarbij dat ze bij de toetsing door het CvAK, vóór toelating tot de opgravingsmarkt, toegezegd hebben geheel conform de KNA-specificaties te zullen werken.

Over het gebruik van PvE's door gemeentelijke archeologische diensten is (nog) geen informatie beschikbaar.

Kwaliteit van de programma's van eisen

Het verontrustende gebrek aan kwaliteit van PvE's dat in 2003 werd gesignaleerd door de RIA werd door de meeste spelers in het archeologische veld herkend en erkend. Nieuwe klachten en opmerkingen doen echter vermoeden dat dit in 2004 niet heeft geleid tot een merkbare kwaliteitsverbetering. Het betreft daarbij de inhoudelijke kwaliteit, het ontbreken van aandacht voor specialistisch onderzoek en de conservering van vondsten, een onevenwichtige verhouding tussen de voorgeschreven procedure en de inhoud, een gebrek aan relevante vraagstelling en afwijkende normen. De bedrijven geven aan dat een slecht PvE niet alleen gevolgen heeft voor de uitvoering van het veldwerk, maar ook

het uitbrengen van een goede offerte sterk bemoeilijkt. Om de kwaliteit van PvE's voor opgravingen te verbeteren heeft de ROB in samenwerking met het CvAK een format met een handleiding opgesteld voor het schrijven van PvE's. In dit format is tevens de handelwijze opgenomen die de RIA adviseert wanneer er geen bevoegd gezag voorhanden is dat het PvE wil of kan goedkeuren (*memoRIA 4*, mei 2003). De RIA participeert verder in de beoordeling van en de discussie over het format.

Naleving van programma's van eisen

Niet alleen bij de kwaliteit en de aanwezigheid maar ook bij de naleving van PvE's doen zich problemen voor. Uit de inspecties van de uitwerking en van de rapportage van de resultaten van archeologisch veldwerk komt naar voren dat de eisen van het PvE daarbij dikwijls slechts een beperkte rol spelen (zie paragraaf 4.9). Tijdens een brainstormsessie over het PvE-format, georganiseerd door de ROB en het CvAK op 15 december 2004, kwam tevens naar voren dat deze problematiek in meer of mindere mate ook speelt bij de uitvoering van de veldwerkfase. Vaststellingen gedaan tijdens veldinspecties van de RIA bevestigen deze signalen: uitvoerders blijken in het veld niet altijd op de hoogte te zijn van de inhoud van het PvE! Tenslotte is in 2004 ook een situatie vastgesteld waarbij niet de uitvoerder, maar de opdrachtgever volgens de eigen inzichten en de inzichten van de ingehuurd directievoerder een invulling wilde geven aan een opgelegd PvE die afweek van wat door het bevoegde gezag was beoogd. De RIA heeft aangegeven dat deze praktijk niet acceptabel is.

Goedkeuring van programma's van eisen

Ook het goedkeuren van PvE's levert nog steeds problemen op. Naast het simpelweg ontbreken van een bevoegd gezag dat het PvE wil of kan goedkeuren klagen bedrijven over lange procedures, gebrek aan eenheid in beleid tussen gemeenten, provincies (ook onderling) en het rijk. De door de RIA voorgestelde handelwijze bij problemen rond de goedkeuring van PvE's (*memoRIA 4*, mei 2003) biedt in de praktijk enig soelaas, maar wordt lang niet altijd gevolgd.

4.2 Onderzoeksmeldingen

Een belangrijke voorwaarde voor een goed werkend kwaliteitssysteem was de inwerking-treding van Archis II, het nieuwe informatiesysteem van de ROB. In januari 2004 hebben de inspecteurs een training bij de ROB gevolgd om zich te laten inwijden in de werking ervan. Helaas bleek het vervolgens vanwege de informatie- en communicatietechnologie van de Hoftoren voor de RIA gedurende het hele jaar niet mogelijk een verbinding te leggen met Archis II. Daarom moesten de kopieën van de onderzoeksmeldingen nog steeds schriftelijk door de ROB worden aangeleverd. Deze vertragende factor belemmerde de dagelijkse toezichtspraktijk.

In 2004 is er met de afdeling Archeologische Informatie van de ROB (sector Kennisinteractie) een regulier overleg opgestart. Dit overleg dient ter wederzijdse informatie-uitwisseling en afstemming van praktische zaken met betrekking tot controle op de aanwezigheid van onderzoeksmeldingen, alsmede op de aanlevering van documentatie en rapporten.

De RIA constateert met genoegen dat de archeologische bedrijven ondertussen opgravingen en inventariserende veldonderzoeken waarbij graafwerkzaamheden plaatsvinden consequent aanmelden.

Dit komt mede doordat de verantwoordelijkheid voor die meldingen bij de meeste bedrijven nu door middel van procedures gestroomlijnd is. Verder is het steeds meer goed gebruik geworden om zowel inventariserende veldonderzoeken waarbij alleen booronderzoek plaatsvindt, als ook archeologische begeleidingen aan te melden.

Een kanttekening valt hier te maken met betrekking tot locaties waar meerdere onderzoeken elkaar opvolgen. Hiervoor worden niet altijd nieuwe meldingen gedaan. Het moge echter duidelijk zijn dat elk onderzoek waar een apart draaiboek voor is opgesteld ook apart dient te worden aangemeld. Dit is mede van belang voor de plicht uiterlijk twee jaar na afsluiting van het veldwerk een standaardrapport aan de ROB te leveren. Een andere trend die in 2004 is gesignaleerd is dat directievoerders de melding doen in plaats van de uitvoerders. Dit is een ongewenste situatie. De Monumentenwet 1988 bepaalt dat de vergunninghouder de melding moet doen. Alleen dan is duidelijk wie de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering van de vergunningplichtige handelingen draagt.

Terwijl de meldingsbereidheid van de bedrijven tot tevredenheid stemt is ook de bereidheid van gemeenten sterk gestegen. Het merendeel van de archeologische diensten heeft het belang van de meldingen ondertussen onderkend. Bij analyse ten behoeve van dit jaarverslag bleek dat er slechts incidenteel geen melding meer wordt verricht. Omdat het doen van de meldingen een nadrukkelijke voorwaarde in de opgravingsvergunning is, zal de RIA op dit punt toch alert blijven.

Uit de onderzoeksmeldingen kon overigens ook geconcludeerd worden dat diverse gemeenten die zelf een opgravingsvergunning hebben in toenemende mate commerciële bedrijven inzetten, met name voor de grotere projecten. De kwaliteit van de uitvoering kan zo door een kwaliteitscontrole van een senior archeoloog namens de uitvoerder enerzijds en door de gemeentelijke archeoloog namens het bevoegde gezag anderzijds optimaal geborgd worden. Deze constructie biedt verder de mogelijkheid om de continuïteit van het onderzoek (kennis van de regio bij de gemeentelijke archeoloog) optimaal te combineren met een grote flexibiliteit (projectmatige inzet van externen).

4.3 Archeologische begeleiding

Net als in de voorgaande verslagjaren heeft de RIA in 2004 aandacht besteed aan de toepassing van het proces 'archeologische begeleiding'. De reden is dat dit hoofdproces uit de KNA nog altijd misverstanden oplevert bij alle betrokkenen. Uit de talrijke vragen aan en de bevindingen van de RIA blijkt dat in essentie de problematiek nog steeds dezelfde is zoals verwoord in december 2002 in *memoRIA 2: de verwarring betreft vooral het moment waarop de archeologische begeleiding in de AMZ-cyclus kan worden ingezet en waar de grens ligt tussen begeleiden en opgraven*.

In de KNA wordt duidelijk uiteengezet hoe een archeologische begeleiding opgevat en toegepast wordt. Begeleiding is bedoeld als alternatief in situaties waarin problemen optreden in het voortraject. Een advies en/of besluit tot uitvoering van een archeologische begeleiding is alleen gerechtvaardigd indien het voortraject onvoldoende informatie heeft opgeleverd om tot een betrouwbare waardestelling te komen of in een situatie waarin het onmogelijk is een inventariserend veldonderzoek uit te voeren. Begeleiding omvat uitsluitend inventariserende, karakteriserende en documenterende activiteiten tijdens niet-archeologisch graafwerk en sluit opgraven uit.

De RIA heeft in 2004 vastgesteld dat archeologische begeleiding nog steeds verkeerd wordt toegepast. Zo is begeleiding herhaaldelijk ingezet in de plaats van een inventariserend veldonderzoek, of in de plaats van een opgraving (zelfs op terreinen met een hoge archeologische waarde!). Daarnaast gebeurt het nog steeds, dat tijdens een begeleiding wordt opgegraven.

Een probleem dat steeds weer terugkomt is de vaststelling dat een archeologische begeleiding vaak uitgevoerd wordt zonder een PvE (zie paragraaf 4.1). Een ander probleem is de inzet van dit proces bij grondwerkzaamheden op wettelijk

beschermde archeologische monumenten. Omdat de hoge archeologische waarde van beschermde monumenten bij voorbaat vaststaat is een begeleiding niet gerechtvaardigd. Het voorschrijven van een opgraving (eventueel met beperkingen) biedt in de uitvoering duidelijk meer armslag om adequaat te anticiperen op (onverwachte) aantastingen van het archeologische bodemarchief. Daarnaast zou in dergelijke situaties volgens de RIA ook de toepassing van het KNA-proces fysieke bescherming overwogen moeten worden. Dit proces is erop gericht het (verdere) verval van archeologische vindplaatsen tegen te gaan en – zo mogelijk – aangerichte schade te herstellen.

De RIA zal er dus op blijven toezien dat de spelregels voor de inzet en uitvoering van een archeologische begeleiding ook in de toekomst worden nageleefd. In het bijzonder moet voorkomen worden dat archeologische begeleiding doelbewust wordt ingezet om een noodzakelijke opgraving te omzeilen.



4.4 Inventariserend veldonderzoek

In haar jaarverslag over 2003 concludeerde de RIA dat de kwaliteit van inventariserend veldonderzoek een blijvende bron van zorg was. Dat deze gedachte ook in het veld leefde bleek wel uit de discussie rond de voor- en nadelen van de diverse methoden. Deze discussie richtte zich vooral op het nut en de noodzaak van booronderzoek in de archeoregio's met pleistocene zand- of lössgronden. Vooral daar waar sprake is van esdekken lijken de beperkingen van booronderzoeken steeds meer onderkend te worden. Hoewel booronderzoek doorgaans goedkoper is, moet in specifieke gevallen betwijfeld worden of de toepassing in het kader van de archeologische monumentenzorg nog te rechtvaardigen valt.

Ook met betrekking tot andere archeoregio's realiseert men zich meer en meer dat er specifieke technieken of methoden nodig zijn. Enkele provincies spelen hierop in door aparte scenario's voor verschillende regio's te ontwikkelen en deze in de PvE's op te (laten) nemen. Een andere provincie heeft minimumeisen gesteld waar zij vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening mee uit de voeten kan en laat het aan de verantwoordelijkheid van de betrokken archeologen over om daar waar nodig andere methoden te kiezen. Ook vanuit de archeologische bedrijven wordt de roep om specifieke scenario's in de KNA op te nemen steeds luider. Hier is het RAAP-Rapport 1000 van belang⁴. Dit door Senter

⁴ Tol, A.J., J.W.H.P. Verhagen, A. Borsboom & M. Verbruggen, 2004. Prospectief boren; een studie naar de betrouwbaarheid en toepasbaarheid van booronderzoek in de prospectiearcheologie. *RAAP-rapport 1000*, RAAP Archeologisch Adviesbureau, Amsterdam.

gesubsidieerde rapport levert een aantal goede aangrijpingspunten voor de beredeneerde toepassing van boor- dan wel proefsleuvenonderzoek.

Het nadenken over methoden en technieken is een basisprincipe van de KNA. Inherent is steeds de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken archeologen en instanties. Het is dan ook verwerpelijk dat keer op keer blind standaardboorgrids worden aangeboden, ongeacht de archeologische situatie; of zelfs dat inventariserend veldonderzoek vóór het bureauonderzoek wordt uitgevoerd.

Tot nu toe is door de RIA ten aanzien van het inventariserende veldonderzoek vooral gereageerd op incidenten die onder haar aandacht waren gebracht. De RIA heeft zich gerealiseerd dat, om de verdere invoering van de KNA bij het inventariserende veldonderzoek vooruit te helpen, veldinspecties alleen niet effectief genoeg zijn. Daarom heeft zij in 2004 een aanvang gemaakt met een themaonderzoek dat zich richt op de inhoud van rapportages. Dit themaonderzoek moet een realistisch beeld geven van de kwaliteit. Daartoe is een voldoende grote gestratificeerde steekproef genomen: van 24 bedrijven, gemeenten en andere instanties zijn rapporten in de toetsing betrokken. Verder is er voor gekozen de onderzoeksmethode te laten aansluiten bij het in 2002/2003 uitgevoerde themaonderzoek naar PvE's. Voor de beoordeling van rapportages is dan ook een toetsingsprotocol opgezet. De publicatie van het onderzoek en de vervolgacties in de vorm van een symposium en andere publiciteit staan voor 2005 op de agenda.

Een andere wijze waarop greep gekregen kan worden op de kwaliteit van het inventariserende veldonderzoek is via de beleidsregel "boren = opgraven", waarbij gesteld wordt dat onder het doen van opgravingen, bedoeld in artikel 39 van de Monumentenwet 1988, mede wordt begrepen het doen van proefboringen *die worden uitgevoerd in het kader van een inventariserend veldonderzoek met het doel het opsporen of onderzoeken van monumenten*.

De vaststelling van deze beleidsregel is in 2004 opnieuw uitgebleven. Daardoor kon niet worden voorkomen dat zelfs door een aantal grotere bedrijven die getoetst zijn door het CvAK, en die toegezegd hebben conform de KNA te zullen werken, nagelaten wordt om bij booronderzoeken met PvE's te werken. Ook kon nu niet voorkomen worden dat producten als 'quick scans' en 'archeologische risicoanalyses', die nogal eens afwijken van de kwaliteitsnormen, worden aangeboden en worden meegewogen bij beleidsbeslissingen. Ondanks de naderende herziening van de Monumentenwet 1988 acht de RIA de afkondiging van de beleidsregel nog steeds van het grootste belang.

De beleidsregel geeft de meldings-, PvE- en rapportageplicht voor booronderzoek een wettelijke verankering; deze wordt daardoor handhaafbaar. De beleidsregel heeft door de bijbehorende toelichting niet alleen zeggingskracht over de periode tot aan de herziening van de Monumentenwet 1988, maar ook over de periode daarna. De uitvoerige toelichting bij de beleidsregel gaat verder dan de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en verliest daarom door de wetswijziging niet aan betekenis.

4.5 Restauratiewerkzaamheden en archeologie

De staatssecretaris voor cultuur en media heeft in haar beleidsbrief "Meer dan de som" (najaar 2003) aangekondigd dat ze het monumentenselectiebeleid wil herijken en actualiseren. Het onderhoud en het beheer over de archeologische monumenten zullen in de toekomst meer en meer in geprivatiseerde handen komen te liggen. Op dit moment is alleen de Stichting Archeologische Monumentenwacht Nederland daar bedrijfsmatig mee bezig. Deze instantie heeft, afgaande op haar jaarverslag, de principes van de KNA al omarmd.

Een afzonderlijk probleem vormen de restauratiewerkzaamheden aan gebouwde monumenten. Daarbij worden dikwijls graafwerkzaamheden uitgevoerd, bijvoorbeeld om de staat van funderingen te controleren of te kunnen verbeteren, waarbij archeologische informatie onopgemerkt blijft of verloren gaat. Archeologische vraagstellingen en meldingen worden daarbij al tientallen jaren veronachtzaamd.

In 2004 heeft de RIA in samenwerking met de Rijksinspectie voor de Monumentenzorg een inspectie uitgevoerd naar mogelijk illegale graafwerkzaamheden tijdens de restauratie van een nog bestaand kasteel. Van deze graafwerkzaamheden waren noch de ROB, noch de provincie op de hoogte. Hoewel het betrokken restauratiebureau vanuit de bouwhistorie gezien naar tevredenheid leek te hebben gehandeld, was er vanuit archeologisch oogpunt een opgraving uitgevoerd die niet aan de wettelijke bepalingen en de kwaliteitsnormen voldeed. Een overleg tussen de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en de ROB moet tot een oplossing leiden waar beide kennisgebieden optimaal van kunnen profiteren.

4.6 Provinciale archeologie

De rol van de provinciale archeologen is in 2004 niet noemenswaardig veranderd. In het verslagjaar heeft geen structureel overleg tussen de RIA en de provinciale archeologen plaatsgevonden. Wel was er in het kader van diverse dossiers veelvuldig contact met individuele provinciale archeologen, omdat zij een belangrijke plaats innemen bij de signalering van misstanden of problemen die zich bij de voorbereiding en de uitvoering van archeologische werkzaamheden voordoen.

4.7 Gemeentelijke archeologie

Sinds de oprichting heeft de RIA het standpunt gehuldigd dat de gemeentelijke archeologie zowel tijdens het interimbeleid als in het toekomstige archeologische bestel een cruciale rol speelt. Tegelijkertijd werd echter vastgesteld dat de invoering van de spelregels van het nieuwe bestel in de gemeentelijke archeologie traag verliep. Dit was in 2002 voor de inspectie aanleiding om samen met het CvAK gemeenten extra begeleiding aan te bieden bij de toepassing van de KNA.

Anno 2004 stelt de RIA met tevredenheid vast dat deze aandacht zijn vruchten begint af te werpen. De kennis en acceptatie van de nieuwe spelregels, in het bijzonder de KNA, neemt gestaag toe bij gemeentelijke archeologen.

De RIA heeft in 2004 het verloop van de door het CvAK georganiseerde KNA-workshops aan de zijlijn gevolgd.

De positieve ontwikkeling betekent echter niet dat er geen zorgen meer bestaan. Opgravingen buiten de eigen gemeentegrenzen trokken naar aanleiding van de in 2002 en 2003 gesignaleerde problemen rond regionalisering de speciale aandacht van de RIA. Tijdens de inspecties van een aantal van deze opgravingen heeft de RIA vastgesteld dat de uitvoering ervan op belangrijke punten niet in overeenstemming was met de KNA. Hiermee werd in strijd met de voorwaarden van de verleende projectvergunningen en de betreffende PvE's gehandeld. De RIA heeft naar aanleiding van de bevindingen de betrokken gemeenten verzocht de procedures voor projecten die op grond van een projectvergunning buiten de eigen gemeente worden uitgevoerd zo snel mogelijk in overeenstemming te brengen met de KNA.

De RIA heeft nog geen zicht op de mate waarin de gemeenten inmiddels hun opgravingsprocedures voor projecten binnen de eigen gemeentegrenzen in overeenstemming hebben gebracht met de KNA.

De activiteiten van gemeenten buiten de eigen grenzen hebben in 2004 een aantal verontruste reacties van bedrijven uitgelokt. Opgravingsbedrijven wezen op het marktverstorende karakter van de lage offertes van de gemeenten in combinatie met het niet KNA-conform uitvoeren van opgravingen.

De RIA deelt de bezorgdheid van het bedrijfsleven maar voert op het vlak van marktwerking geen toezicht uit, en verwijst hiervoor naar de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Wel kan geconstateerd worden dat de gesignaleerde effecten mogelijk het beleid van de minister om een levensvatbaar archeologisch bedrijfsleven te laten ontstaan frustreren.

Archeologische adviesbureaus laten vergelijkbare klachten horen over oneerlijke concurrentie van het advieswerk van overheidsinstellingen. Advieswerk behoeft tot op heden nog geen toetsing door het CvAK. Echter, vanwege het toenemende belang van advieswerk (en directievoering) in de Nederlandse archeologie is er inmiddels wel een discussie op gang gekomen om de vrijblijvendheid te vervangen door een verplichte formele toetsing door het CvAK of haar opvolgers en om deze werkzaamheden in de vorm van een apart hoofdproces op te nemen in de KNA. Het is logisch dat dan ook gemeenten zich voor het advieswerk dat zij regionaal uitvoeren zullen laten toetsen.

In de loop van het jaar kwam de RIA ter ore dat een aantal gemeenten problemen heeft met de standaardrapportage. Het voornaamste knelpunt blijkt het ontbreken van voldoende financiële middelen voor de uitwerking van de opgravingen te zijn. De RIA heeft gemeentebesturen met een eigen bevoegdheid er al in 2003 op gewezen dat er voldoende middelen beschikbaar gesteld dienen te worden in verband met de rapportageplicht. In 2004 heeft de RIA in een aparte FAQ (14) op haar website (<http://www.archinsp.nl>; zie rubriek vraagbaak) gemeenten er nogmaals op gewezen dat zij - net als de archeologische bedrijven (FAQ 13) - uiteindelijk verantwoordelijk blijven voor de naleving van de verguningsvoorwaarden, ook al heeft men de financiering van het eigen opgravingsbeleid niet goed geregeld.

4.8 Depots

In vervolg op het in 2003 ontwikkelde plan van aanpak voor een onderzoek naar de depotproblematiek zijn in 2004 protocollen ontwikkeld voor een inspectieronde langs de provinciale depots. Dit onderzoek moest resulteren in aanbevelingen voor het formuleren van minimuminrichtingseisen voor depots, waar de RIA in haar jaarverslag 2003 op aangedrongen had. Nadat de staatssecretaris in haar reactie op dat jaarverslag aan de Tweede Kamer liet weten dat het formuleren van inrichtingseisen voor depots geen prioriteit heeft, is het werkplan voor 2004 op dit punt bijgesteld en is van de inspectieronde afgezien.

Regelmatig werden signalen opgevangen dat de bedrijven niet (kunnen) voldoen aan de eis die in de vergunning gesteld wordt dat vondstmaterialen en documentatie uiterlijk 4 weken na voltooiing van de standaardrapportage overgedragen dienen te worden aan de desbetreffende depots. Dit is een zorgelijke ontwikkeling, omdat niet denkbeeldig is dat in de toch al versnipperde depotwereld (zie jaarverslag 2002) nieuwe stuwmeren van niet ontsloten materiaal gaan ontstaan in de vorm van 'bedrijfsdepots'. Bovendien is het desbetreffende culturele erfgoed niet vrij toegankelijk zolang het zich bij particuliere bedrijven bevindt. Hierdoor komt artikel 9 van het verdrag van Malta onder druk te staan.

Uit de signalen kon niet worden opgemaakt of de oorzaak ligt in onvolkomenheden bij de bedrijven, of dat een en ander te wijten is aan (te) stringente eisen die de depots zouden stellen. Om beter zicht te krijgen op de problematiek is besloten een onderzoek in te stellen en bij de provinciale depots te inventariseren wat de ervaringen tot nu toe zijn. Hiertoe is in de tweede helft van 2004 een vragenlijst ontwikkeld die de basis zal vormen voor gesprekken met de provinciale dephouders. De resultaten zullen verwerkt worden in een algemeen inspectierapport. Bij inspecties van bedrijven wordt ook naar de concrete ervaringen rond het deponeren gevraagd om de problematiek ook vanuit de kant van de uitvoerder belicht te krijgen.

4.9 Inspectiebezoeken

De RIA heeft in 2004 enerzijds een vervolg gegeven aan het toezicht op de uitvoeringspraktijk tijdens veldwerkzaamheden zoals dat in 2003 van start was gegaan en anderzijds een nieuw toezichtinstrument ontwikkeld dat sinds medio 2004 is ingezet: de toetsing van de naleving van de KNA-eisen tijdens de uitwerkingsfase.

Het toezicht op de veldwerkzaamheden hield in dat veldinspecties werden uitgevoerd aan de hand van een inspectieprotocol. Het inspectieprotocol bestaat uit een vragen/aandachtspuntenlijst die nauw aansluit bij de kwaliteitseisen uit de KNA. Er is voor continuering van deze werkwijze gekozen omdat hij objectief, transparant en controleerbaar is en als meetlat dient waarlangs alle projecten op eenzelfde manier gelegd kunnen worden. Bovendien leveren de inspecties en rapporten op die manier vergelijkingsmateriaal op.

De inspecties waarvoor geen directe aanleiding bestond (8) hebben zich ook in 2004 beperkt tot de bedrijven en universitaire instellingen. De veldwerkzaamheden van gemeenten stonden voor 2004 niet op de inspectieagenda omdat met hen afspraken zijn gemaakt in het kader van het KNA-implementatietraject dat zij onder begeleiding van het CvAK hebben doorlopen (zie paragraaf 4.7). Hierbij is een uitzondering gemaakt voor gemeenten die buiten de eigen gemeentegrenzen projecten uitvoerden en zo concurrentie aangingen met bedrijven. In een dergelijke situatie stellen zij zich feitelijk als bedrijf op en worden ze door de RIA ook overeenkomstig behandeld. Daarom is bij twee gemeenten wel een veldinspectie uitgevoerd.

Het in 2004 gestarte toezicht op de uitvoering van de KNA-processen die betrekking hebben op de uitwerking, hield in dat inspecties werden uitgevoerd op de bedrijfslocaties. Hierbij wordt gekeken naar de uitwerkingshandelingen en -documentatie en naar de uitwerkings- en opslagfaciliteiten.

Deze inspecties worden ruim van te voren aangekondigd en verlopen ook volgens een vooraf opgesteld protocol. Voorafgaand aan het inspectiebezoek dienen de geïnspecteerden eerst een schriftelijke vragenlijst te beantwoorden. Het bezoek dat aansluitend plaatsvindt wordt mede op grond van de antwoorden vorm gegeven. Vaak zijn er aspecten die de uitvoerder wil toelichten of die de inspecteurs toegelicht willen zien. In elk geval wordt altijd gedetailleerd ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van een specifiek veldproject dat het betreffende bedrijf recentelijk heeft uitgevoerd. Vervolgens vindt een rondgang door de werk- en opslagruimtes plaats, waarbij eveneens gelet wordt op de naleving van de bepalingen uit de KNA.

Van het bezoek en de bevindingen wordt een uitgebreid verslag opgemaakt dat ter commentariëring aan de geïnspecteerde wordt voorgelegd.

Voor de eerste serie inspecties van de post-veldwerkfase is een bezoek gebracht aan de lichte bedrijven die het eerst een positief advies van het CvAK hadden verkregen en in 2004, danwel begin 2005 in aanmerking kwamen voor een herbeoordeling door het CvAK. Deze volgorde was ingegeven door het voornemen van het CvAK om de inspectiebevindingen van de RIA mee te laten wegen in haar advies. In totaal is bij zeven bedrijven een inspectie van de post-veldwerkfase verricht.

Hiermee zijn op één na alle veertien bedrijven die sinds 2002 of 2003 met een positief advies van het CvAK actief zijn op de opgravingsmarkt, minimaal één maal door de RIA bezocht, hetzij voor een inspectie van de veldwerkzaamheden, hetzij voor een inspectie van de uitwerkingswerkzaamheden. De zes bedrijven die in 2004 een positief advies hebben gekregen zijn nog niet voor een inspectie in aanmerking gekomen omdat zij nog geen vergunningplichtige werkzaamheden hebben verricht.

Naast de inspecties die in het kader van de routinematige uitoefening van het toezicht zijn uitgevoerd, bestond er vier maal een bijzondere aanleiding voor bezoeken aan een

veldproject. Er waren twee situaties waarbij de RIA wilde nagaan of het KNA-proces 'archeologische begeleiding' terecht werd ingezet en of dit dan ook werd uitgevoerd conform de principes zoals verwoord in de KNA. In beide gevallen was dit naar de mening van de RIA niet het geval. Deze voorbeelden en andere signalen hebben er toe geleid dat de RIA de archeologische begeleidingen weer hoog op de inspectieagenda voor 2005 heeft gezet (zie ook paragraaf 4.3).

Bij de andere twee bezoeken ging het om een opgraving. Eenmaal moest worden vastgesteld dat er op een kasteelterrein in het kader van restauratiewerkzaamheden graafwerkzaamheden waren verricht die onder de monumentenwet vallen, maar die niet conform de bepalingen uit de monumentenwet werden uitgevoerd (zie paragraaf 4.5). De andere situatie betrof een geschil tussen het bevoegde gezag en de uitvoerende partijen over de gehanteerde werkwijze.

nr.	type	type inspectie	totaal aantal tekortkomingen	waarvan herhalingsfouten	waarvan tekortkomingen kwal. borging
1	proefsleuven	eerste, aangekondigd	10	-	7
2	proefsleuven	herhaling, onaangekondigd	0	0	0
3	proefsleuven	herhaling, onaangekondigd	20	14	7
4	opgraving	eerste, aangekondigd	12	-	3
5	opgraving	herhaling, onaangekondigd	6	1	3
6	opgraving	eerste, aangekondigd	16	-	2
7	opgraving	herhaling, onaangekondigd	6	5	4
8	proefsleuven	eerste, aangekondigd	8	-	3

Tabel 1: Samenvatting van de resultaten van de acht veldinspecties die in 2004 zonder bijzondere aanleiding zijn verricht.

Bevindingen: veldinspecties

De resultaten van de inspecties die zonder bijzondere aanleiding in 2004 zijn verricht (tabel 1) laten zich in kwantitatieve zin niet vergelijken met de resultaten uit 2003. De reden hiervoor is dat al vrij snel in 2004 de inspecties volgens een vernieuwd protocol zijn uitgevoerd en in de loop van het jaar het protocol opnieuw is gewijzigd. Hierdoor is een aantal vragen komen te vervallen en is er meer aandacht gekomen voor de omgang met de kwaliteitsborging binnen een project. Ook het aantal uitgevoerde inspecties loopt sterk uiteen.

Gemiddeld leverden de inspecties in 2004 negen belangrijke verbeterpunten op (in 2003: zes). De uitschieter in negatieve zin is een inspectierapport met 20 verbeterpunten. Deze negatieve uitschieter is zeer ernstig aangezien het een bedrijf betreft dat al sinds 2002 actief is en vier maal eerder is bezocht.

De uitschieter in positieve zin was een onaangekondigde inspectie die geen enkel noemenswaardig verbeterpunt aan het licht bracht. Dit illustreert hoezeer de kwaliteit van opgravingen uiteenloopt.

In 2003 had bijna tweederde van de verbeterpunten betrekking op de interne kwaliteitsborging. Dit werd door de RIA als ernstig ervaren en het punt is op verschillende manieren onder de aandacht van de uitvoerders gebracht. Allereerst in de inspectierapporten, maar ook door lezingen en publicaties, zoals het jaarverslag over 2003.

Tijdens de inspecties in 2004 is extra aandacht aan de interne kwaliteitsborging besteed om dit aspect nog prominenter onder de aandacht van de uitvoerders te brengen. In 2004 heeft nog maar een derde deel van de verbeterpunten direct betrekking op de interne kwaliteitscontrole.

Een ongunstig beeld leveren de herhalingsbezoeken: vaak worden er dezelfde fouten geconstateerd. Maar liefst tweederde van de bij herhalingsbezoeken geconstateerde verbeterpunten was bij eerdere inspecties ook al onder de aandacht van de uitvoerders gebracht.

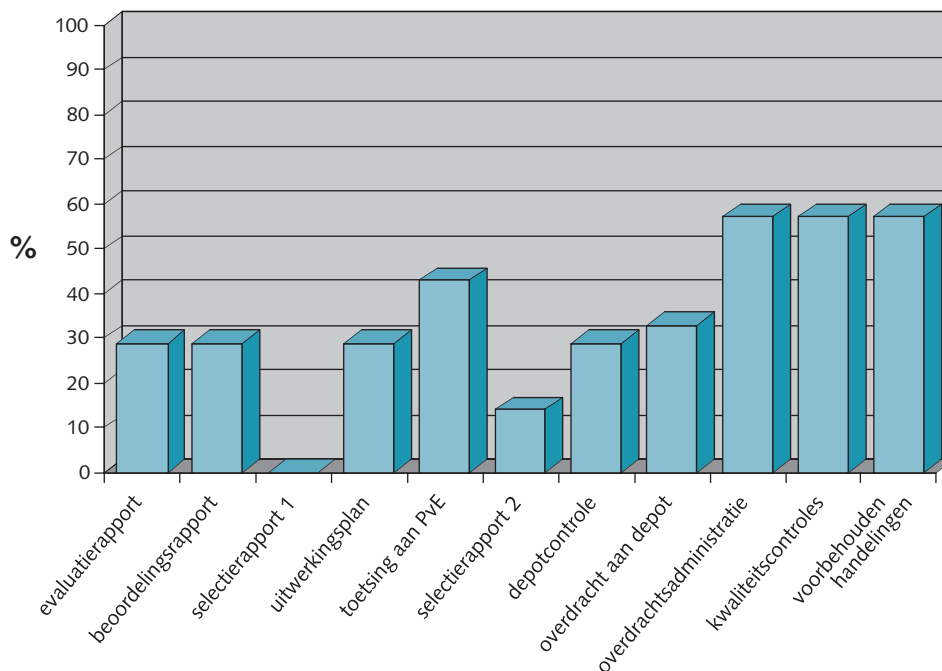
Het gegeven dat bij herhalingsbezoeken zo veel dezelfde afwijkingen van de KNA worden geconstateerd valt lastig te rijmen met de constatering dat de inspectierapporten nauwelijks door de geïnspecteerden worden becommentarieerd. De indruk bestaat dan ook dat een aantal bedrijven de bevindingen van de RIA als vrijblijvend ervaart. Dit is een belangrijke reden voor de RIA geweest om nadrukkelijk aan interventiestrategieën en een sanctiebeleid te gaan werken (zie hoofdstuk 2 en paragraaf 4.11).

Ten aanzien van het gebruik van PvE's trad een lichte verbetering op. Weliswaar ontbreken deze nog steeds bij bijna een derde van de geïnspecteerde opgravingen, maar in tegenstelling tot in 2003 werden er met betrekking tot de goedkeuring en naleving van de PvE's geen ernstige afwijkingen vastgesteld (voor incidenten zie paragraaf 4.1). En dat is zeker verheugend.

In tegenstelling tot de kwaliteitsborging, die beter lijkt te worden, is de omgang met voorbehouden handelingen in 2004 nog steeds een groot probleem. Zo blijkt dat in maar net een derde deel van de gevallen de archeologische sporen in het opgravingsvlak door of op aanwijzing van een medior archeoloog worden aangekrast. Er doen zich zelfs situaties voor dat er helemaal geen archeoloog (in de zin van de KNA) aan te pas komt. Voor een zo cruciaal element van het veldwerk, het herkennen en interpreteren van de sporen, is de lakse omgang met de voorschriften in de KNA zeer laakbaar.

Bevindingen: bedrijfsinspecties

De inspecties van de post-veldwerkfase zijn, zowel voor de geïnspecteerde als voor de RIA, om meerdere redenen nuttig en informatief gebleken. Ten eerste is het opgevallen dat bij alle geïnspecteerde projecten onderdelen of processtappen uit de KNA missen. Bij een aantal bedrijven mist zelfs een aanzienlijk deel van de stappen (zie afb. 1).



Afb. 1: Een selectie van de aspecten die tijdens de inspecties van de post-veldwerkfase zijn beoordeeld. Weergegeven is het percentage van de geïnspecteerden dat aan de norm voldeed (n=7).

Een cruciaal element van het uitwerkingsproces vormt de evaluatie van het veldwerk. Deze evaluatie vindt plaats nadat het veldwerk is uitgevoerd, omdat pas dan goed kan worden bepaald welke delen van de opgraving, de vondsten en de monsters moeten worden uitgewerkt en om te bepalen of de geraamde hoeveelheden uit te werken materiaal en de voorgestelde methodes inderdaad voldoende, of wellicht te ruim worden geacht. De sporen en vondsten moeten gewaardeerd worden (ter beoordeling of ze geschikt zijn voor analyse) en er wordt bepaald in hoeverre de vraagstelling uit het PvE beantwoord kan worden. Dit zijn handelingen die door senior archeologen en/of senior materiaalspecialisten dienen te worden uitgevoerd. Op basis van deze bevindingen wordt een aangepast uitwerkingsplan opgesteld, dat desgewenst ook als basis voor een (her)begroting van de uitwerking kan dienen. Vervolgens wordt ook het uit te werken materiaal geselecteerd en kan met de uitwerking en analyse worden gestart. Dit is ook het moment om met het depot de te verwachten hoeveelheden en categorieën materiaal en de tijdplanning door te spreken in verband met het reserveren van depotruimte.

Bij de inspecties is echter gebleken dat het merendeel van de bezochte bedrijven deze fase ofwel geheel achterwege laat, ofwel deze tot op zekere hoogte wel uitvoert maar hiervan niets schriftelijk vastlegt. Het ontbreekt dan ook in vijf van de zeven keer aan een evaluatierapport. Twee maal kon wel een rapport worden getoond, maar bevatte dit niet alle aspecten die de KNA verlangt.

Er wordt op vergelijkbare wijze omgegaan met het beoordelingsrapport en het bijgestelde uitwerkingsplan. Slechts één bedrijf kon beide tonen, een bedrijf had alleen een beoordelingsrapport, een ander bedrijf alleen een bijgesteld uitwerkingsplan. Nauwelijks zorgvuldiger wordt omgegaan met de eis om tijdens de evaluatie de uitkomsten van het veldwerk te toetsen aan het PvE; drie bedrijven maken hier serieus werk van.

Het slechtst gesteld was het met de naleving van de eis om een selectierapport op te stellen. Geen van de bedrijven had tot op het moment van inspectie ooit een dergelijk rapport opgesteld. In de meeste gevallen gaf men aan niet te selecteren. Afgezien daarvan, dat dit gegeven ook in de projectdocumentatie vermeld moet worden, bleek het bij nader inzien niet te kloppen. Men blijkt wel degelijk aan selectie te doen, zonder dat dit wordt vastgelegd.

Geen van de uitvoerders voert de processtap evaluatie, waar het beoordelingsrapport, het bijgestelde uitwerkingsplan, het selectierapport en het resulterende evaluatierapport deel van uitmaken, volledig en correct uit.

Over het algemeen verliep de daadwerkelijke uitwerking, het analyseren en beschrijven van het materiaal, volgens de richtlijnen en vindt de verlangde verslaglegging erover plaats. Wel denkt men vaak alle materiaalkennis in huis te hebben om de determinaties te kunnen verrichten. Er wordt niet snel gebruik gemaakt van externe senior specialisten, hoewel weinig bedrijven senior materiaalspecialisten in dienst hebben.

De fase na de uitwerking is ook een punt van zorg. Men stelt nagenoeg geen rapporten op van de selectie die plaatsvindt na de uitwerking en voor de deponering. Met name van de selectie van materiaal dat niet ter deponering wordt aangeboden, zoals monsters en organisch materiaal (bijvoorbeeld hout van waterputten), worden geen selectierapporten opgesteld. Eenmaal in het tijdelijke depot van het bedrijf wordt, in afwachting van overdracht aan een overheidsdepot, de conditie van het vondstmateriaal nauwelijks meer in de gaten gehouden. En dat terwijl de bewaarcondities in de tijdelijke depots verre van optimaal zijn. Daar komt nog bij dat slechts een derde van de bedrijven zich aan de vergunningvoorwaarde houdt om uiterlijk binnen vier weken na afronding van het standaardrapport het materiaal en de documentatie over te dragen aan het provinciale depot. De vondsten liggen dus te lang ongecontroleerd bij de bedrijven.

Als de overdracht plaatsvindt, wordt het door de helft van de uitvoerders op de juiste wijze administratief afgehandeld.

In vergelijking met de veldwerkzaamheden is er bij de uitwerkingsactiviteiten wel meer aandacht voor de kwaliteitsborging. In deze fase wordt meer dan de helft van de kwaliteitscontroles uitgevoerd. Daar staat helaas wel weer tegenover dat een even groot deel van de bezochte uitvoerders het in de KNA gehanteerde principe van de voorbehouden handelingen op vrij grote schaal met voeten treedt. Men zet al naar gelang de werkdruk onbevoegd personeel in om handelingen te verrichten die voorbehouden zijn aan senior archeologen of senior specialisten. Zo doet zich de situatie voor dat niet-archeologisch geschoolden of niet-academisch geschoolden de evaluatie moeten uitvoeren of dat medewerkers van vergelijkbaar niveau de basisrapportage schrijven. De eis ten aanzien van de aan medior- of senior archeologen voorbehouden handelingen wordt zelfs in een aantal gevallen niet door de uitvoerders onderschreven.

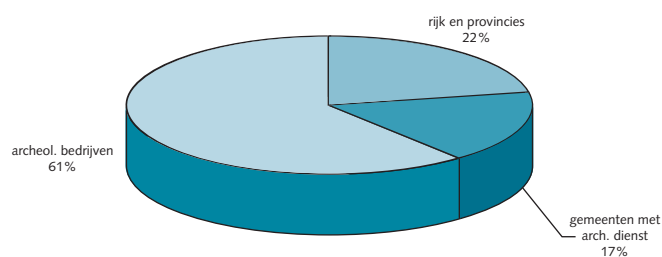
Verder zijn naar aanleiding van de inspecties ernstige zorgen gerezen over de grote aantallen projecten die bij een aantal bedrijven nog in uitwerking zijn en waarvan het de vraag is of deze binnen de termijn van twee jaar na beëindiging van het veldwerk kunnen worden afgerond met een volwaardig en kwalitatief aanvaardbaar basisrapport. De betreffende bedrijven zijn er op gewezen dat de RIA de vinger aan de pols zal houden om na te gaan of ze al dan niet binnen de wettelijk gestelde termijn rapporten opleveren. Bovendien zal hierbij nadrukkelijk naar de kwaliteit van de rapporten worden gekeken.

Een ander punt van zorg is het fenomeen dat een aantal bedrijven kampt met opdrachtgevers die niet bereid zijn tot het betalen van de uitwerking en de rapportage. De RIA is van mening dat deze problemen mede door de bedrijven in de hand worden gewerkt doordat zij een offertemethodiek hanteren waarbij de veldwerkzaamheden worden losgekoppeld van de uitwerking. De RIA heeft deze bedrijven er nogmaals op gewezen dat zij te allen tijde verantwoordelijk zijn voor de uitwerking en de rapportage en dat zij conform de voorwaarden van de opgravingsvergunning hieraan gehouden zullen worden, ongeacht of zij een financiële dekking kunnen vinden voor de uitwerking en rapportage.

4.10 Dossiers

Gedurende het jaar is frequent gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vragen over het bestel en meldingen van vermeende misstanden aan de RIA voor te leggen. In totaal zijn een kleine honderd vragen en meldingen geregistreerd. Een deel van de meldingen (17) is door de RIA als dossier in behandeling genomen. Daarnaast heeft de RIA op grond van de eigen informatievergaring en de inspecties nog tien andere zaken als dossier aange-merkt.

De meeste van de in behandeling genomen meldingen waren ook in 2004 afkomstig van archeologische bedrijven (61%). De verhouding tussen het aantal meldingen van bedrijven en het aantal van overheden is ten opzichte van 2003 ongeveer gelijk gebleven (afb. 2).



Afb. 2: Meldingsbronnen van gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de werking van het bestel of van de kwaliteitszorg bij de uitvoering (N=17).

Van de 27 dossiers had 43% betrekking op het handelen van archeologische bedrijven (tegen slechts 9% in 2003), 39% op het handelen van overheden, 11% op het handelen van commerciële opdrachtgevers en in 7% van de gevallen betrof het particulier handelen.

Een opvallend verschil ten opzichte van 2003 is dat zich minder problemen rond de werkzaamheden van amateurs hebben voorgedaan. Een aantal gemeenten zonder archeologische dienst wil nog steeds liever lokale amateurarcheologen de ruimte bieden voor archeologisch onderzoek, in plaats van bedrijven in te huren. Hierbij handelt men nu wel in toenemende mate conform de wettelijke bepalingen en de door de ROB hiervoor opgestelde procedure.

Ook over problemen rond de goedkeuring van PvE's kwamen in 2004 relatief weinig meldingen binnen. Wel bleef de vergunning van gemeentelijke archeologische diensten een punt van zorg. Twee maal kwam er een melding dat een gemeentelijke archeologische dienst zonder projectvergunning buiten de gemeentegrenzen groef; hier was sprake van illegale handelingen. Ook rezen er enkele problemen rond de vergunningverlening.

Twijfels over de kwaliteit van de uitvoering werden in vier gevallen onder de aandacht van de RIA gebracht. Dit is weliswaar een terugkerend fenomeen, maar het speelde in 2004 geen hoofdrol.

Verder kreeg de RIA te maken met bedrijven die onder de opgravingsvergunning van de ROB de grenzen van het toelaatbare opzochten door samenwerkingsverbanden aan te gaan met niet door het CvAK beoordeelde bedrijven.

4.11 Interventiestrategieën

In de loop van het jaar heeft de RIA haar eigen mogelijkheden tot interventie nader in kaart gebracht. Zij heeft immers geen handhavende bevoegdheden en moet optimaal gebruik zien te maken van middelen als gericht voorlichten, waarschuwen, verscherpt toezien en actief openbaar maken. Gekeken is naar de toepasbaarheid en de effectiviteit van deze middelen. Om de 'zachte' vormen van interventie goed over te kunnen laten gaan in 'harde' vormen (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties door derden), zijn interventiestrategieën ontwikkeld die in escalatiemodellen van verschillende duur en tolerantie voorzien.

Daarnaast is een overleg gestart binnen het departement om het toezicht en de handhaving ook beleidsmatig op één lijn te brengen.

4.12 Voorlichting

De RIA heeft van de staatssecretaris voor cultuur en media bij de aanbidding van het eerste jaarverslag (2002) van de RIA aan de Tweede Kamer nadrukkelijk een rol gekregen bij het informeren van het archeologische veld. Het kabinetsprogramma 'andere overheid', waarbij de overheid zichzelf oplegt om de burger optimaal tegemoet te treden en openheid te verschaffen, biedt een inspectie ook belangrijke argumenten om het inspectieveld zo veel mogelijk en zo goed mogelijk van informatie te voorzien.

De RIA geeft hieraan gehoor en hanteert voorlichting in eerste instantie als instrument om problemen te voorkomen en in tweede instantie als instrument om de spelers in het veld tot bepaalde handelingen te bewegen.

Voorlichting en toezicht liggen dicht bij elkaar: beide worden ingezet om het gewenste gedrag te stimuleren; de een is alleen dwingender van karakter dan de andere, maar het betekent niet dat de ene altijd meer effect heeft dan de andere; het effect hangt af van

de situatie. Overreding wordt in het toezichtveld als een nuttig instrument beschouwd⁵.

De voorlichting van de RIA was er in 2004 opnieuw op gericht om de doelgroepen nader te informeren over de kwaliteitsaspecten van het huidige bestel. In het verslagjaar is wel een iets andere koers gevaren om de doelgroepen te benaderen en is vooral gebruik gemaakt van de mogelijkheden om direct met het veld in gesprek te gaan. Zo zijn er overleggen gevoerd met de koepelorganisaties, SNA, VOiA en CvAK en daar waar zich problemen voordeden ook rechtstreeks met bedrijven, provinciale archeologen en gemeentelijke archeologen. Daarnaast hebben de inspecteurs actief bijgedragen aan collegereeksen van de universiteiten en zijn er lezingen gegeven over de bevindingen en de rol van de inspectie.

In 2004 is minder gebruik gemaakt van de overige voorlichtingsinstrumenten, zoals het informatiebulletin *memoRIA*.

Er is één bulletin uitgebracht. Hierin werd aangegeven welke spelregels de KNA hanteert voor het begrip 'opgraving met beperkingen' en hoe de RIA toeziet op de toepassing ervan. De strekking hiervan is dat beperkingen expliciet dienen te worden aangegeven in een PvE, dat ze ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan een overheidsinstantie die de rol van bevoegd gezag op zich neemt en dat een en ander niet in strijd met de geest van de KNA mag zijn. Dit betekent in elk geval dat beperkingen geen nadelig effect mogen hebben op de kwaliteitszorg.

Verder is in 2004 de website weer regelmatig ingezet als voorlichtingsinstrument. Er werden via de website (www.archinsp.nl) een kleine twintig vragen beantwoord (zie ook paragraaf 4.10). De website is in 2004 ruim 3700 keer bezocht.

Bedrijfsbezoeken

In 2004 heeft de RIA vier organisaties bezocht waarover het CvAK een positief advies had uitgebracht.

Het primaire doel van een bedrijfsbezoek is het kennismaken met de directie en de organisatie. De RIA grijpt het bezoek aan om de uitgangspunten, de beweegredenen en de werkwijze van de inspectie toe te lichten. Omgekeerd biedt het aan de bedrijven de gelegenheid om in een informele sfeer van gedachten te wisselen over eventuele problemen of knelpunten die zij ervaren in het archeologische bestel. Net als in voorgaande jaren werden de bedrijfsbezoeken door alle partijen als zeer positief ervaren.

De groep van bedrijven die een positief advies van het CvAK krijgen, verandert in de loop der jaren duidelijk van samenstelling. In 2004 betreft het ingenieursbureaus die hun activiteiten naar de archeologie uitbreiden, een adviesbureau en een bureau voor specialistisch onderzoek. Deze laatste twee bedrijven voeren zelf geen opgravingen uit en hebben dan ook geen verplichte toetsing van het CvAK nodig voor de uitvoering van hun werkzaamheden. Zij vinden het echter "aan hun stand verplicht" dit toch te doen. Het aantal bedrijven dat zich uitsluitend op de uitvoering van archeologische werkzaamheden richt neemt niet verder toe.

Tijdens de bezoeken kwam naar voren, dat het archeozoologisch onderzoek de laatste tijd onder druk staat. De groei die plaatsvindt op de archeologische markt zet zich niet door in het aantal opdrachten voor specifiek archeozoologisch onderzoek. Meestal zijn de opdrachten beperkt van omvang en heeft de vraagstelling een obliagaat karakter die meer met window-dressing te maken heeft dan met serieus onderzoek. Verder zijn er klachten geuit over niet of nauwelijks professioneel opgeleide mensen die specialistisch

⁵ Het is dan ook de eerste stap in de *enforcement pyramid* van de Amerikaanse toezichtdeskundige Sparrow; Malcolm Sparrow, *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Brookings Institution Press, 2000.

werk uitvoeren. Archeozoölogen worden bovendien als specialisten zelden betrokken bij het opstellen van de PvE's, de evaluatie van de veldwerkresultaten of het schrijven van selectieadviezen. De RIA heeft enkele specialisten een opdracht gegeven nader onderzoek te doen naar deze problematiek.

De relatieve achteruitgang van het aantal opdrachten voor oecologisch onderzoek is ook al in voorgaande jaren gesignaleerd en sluit aan op een, ook al op andere terreinen vastgestelde bredere tendens van methodische en inhoudelijke verschraling van het archeologische onderzoek. Sommige van de adviesbureaus plaatsen deze tendens in een ruimer kader en vrezen een ontwikkeling waarbij op termijn de minimumoptie de regel zal worden. De vaak aangehaalde verklaring dat vooral de opdrachtgevers debet zijn aan deze ontwikkeling vinden de bezochte bedrijven een eenzijdige kijk op de problematiek. Men constateert immers vaak dat ontwikkelaars en opdrachtgevers wel degelijk het belang en de meerwaarde van archeologie zien en daar in principe het geld voor willen uittrekken, maar wel beducht zijn voor vertragingen en de daaraan verbonden economische effecten.

Partijen zijn echter niet optimistisch over het effect van de marktwerking op de Nederlandse archeologie en stellen vast dat de beoefening van het vak steeds meer wordt tot het uitvoeren van een trucje. Deze ontwikkeling ziet men bijvoorbeeld in de manier waarop PvE's worden geschreven en toegepast en in het kwijnende gebrek aan inhoudelijke betrokkenheid van archeologische bedrijven bij de uitvoering van onderzoek. Op dit vlak hoopt men dat de NVvA en de effecten van de oprichting van een beroepsregister met de daaraan verbonden ethische code een kentering te weeg kunnen brengen.

Naar aanleiding van de problematiek rond de PvE's werd ook nog een ander punt aan de orde gesteld, namelijk de onduidelijkheden in het proces van advisering en besluitvorming in het kader van de selectie van behoudenswaardige vindplaatsen. Het valt één van de adviseurs steeds meer op dat er vaak op de automatische piloot wordt gedraaid wat de voorgestelde werkzaamheden betreft (eerst boren, nog eens boren en dan misschien proefsleuven en dan een opgraving) en dat archeologen in feite niet durven te selecteren en gebieden op durven te geven. Aan de kant van het bevoegde gezag ontbreekt dan weer stelselmatig een duidelijk selectiebesluit. Dit heeft te maken met het feit dat in de meeste gemeenten en provincies nog geen beleidsmatige en procedurele kaders voorhanden zijn om een selectiebesluit te kunnen nemen. Het gevolg van dit alles is dat er vaak geen formele, transparante en controleerbare selectie plaatsvindt. Deze situatie wordt uiteraard nog verergerd wanneer er verwarring bestaat over de vraag wie het bevoegde gezag is of wanneer niemand de verantwoordelijkheid van bevoegd gezag op zich wil nemen.



5 OVERIGE WERKZAAMHEDEN

5.1 Fusie van de erfgoedinspecties

Het fusieproces met de andere cultuurinspecties (de Inspectie Cultuurbezit, de Rijksarchiefinspectie en de Rijksinspectie Monumentenzorg) heeft in de loop van 2004 steeds concretere vormen aangenomen. In werkgroepen werden verschillende thema's uitgediept en zijn adviezen opgesteld voor het organisatie- en formatieplan van de fusiedirecteur. Dit plan werd aan het eind van het jaar voor advies voorgelegd aan de vaste commissie fusieproces inspecties van de departementale ondernemingsraad. Door de samenwerking in groepen is het samengroeien van de inspecties al vóór het formele moment van de fusie daadwerkelijk in gang gezet. Dit is in december nog in belangrijke mate versterkt door de gezamenlijke huisvesting van alle vier de inspecties op de 19e verdieping van de Hoftoren in Den Haag. Naar verwachting zal de fusie in de loop van 2005 haar beslag krijgen.

5.2 Kwaliteitszorg

In het kader van het fusieproces is een onderzoek gestart naar de kwaliteitszorg binnen de drie bestaande erfgoedinspecties om harmonisatie daarvan na voltooiing van de fusie te vergemakkelijken. Daartoe heeft B. Struijck (IBAS Consultants) voor de RIA medewerkers op 21 juni een inleiding gehouden over kwaliteitszorg. Op 30 juni zijn vervolgens de procedures geïventariseerd die de RIA in de afgelopen jaren had ontwikkeld, en is bekeken welke procedures eventueel nog ontbraken. Geconstateerd werd dat het merendeel van de gebruikelijke kwaliteitsprocedures de afgelopen twee jaar op een of andere manier vorm had gekregen. Een 'inhaalslag' werd wat dat betreft niet noodzakelijk geacht. In het komende jaar zullen de bestaande RIA-procedures geïncorporeerd worden in de (deels nog te ontwikkelen) procedures voor de gezamenlijke erfgoedinspecties.

5.3 Internationale activiteiten

Ook dit jaar is de inspectie op internationaal vlak actief geweest. Haar activiteiten zijn gerelateerd aan het grote belang dat de internationale dimensie heeft voor veel aspecten van kwaliteitszorg in de archeologie. Het onderwerp staat in veel landen sterk in de belangstelling door de veranderingen die overal gaande zijn in de structuur en werkwijze van de archeologische monumentenzorg en de uitvoeringspraktijk.

Op voorstel van de RIA zal het bestuur van het Europae Archaeologiae Consilium (EAC) in 2005 een symposium gewijd aan kwaliteitszorg organiseren voor de instellingen die op landelijk niveau verantwoordelijk zijn voor de archeologische monumentenzorg. Naast de jaarlijkse vergadering van de EAC in Straatsburg hebben vertegenwoordigers van de RIA ook deelgenomen aan een aantal sessies tijdens de Annual Meeting van de European Association of Archaeologists in Lyon. De algemeen inspecteur woonde als vice-president van de International Committee for Archaeological Heritage Management, de ICOMOS-commissie voor archeologische monumentenzorg, de jaarvergadering in Montréal bij. Op verzoek van ICOMOS nam hij tevens deel aan een workshop van de UNESCO in Venetië die was belegd om een discussie te voeren over een herijking en uitbreiding van de criteria voor de werelderfgoedlijst.

Evenals vorig jaar is ook dit jaar door de RIA medewerking verleend aan een missie naar de Scandinavische en Baltische landen om een inspectie uit te voeren naar een (grensoverschrijdend) monument, bestaande uit een serie individuele sites, dat was voorgedragen voor plaatsing op de werelderfgoedlijst.

Verder is dit jaar de Engelse vertaling gereedgekomen van de KNA, waaraan sinds 2002 was gewerkt. Het document is middels enkele toevoegingen geschikt gemaakt voor de buitenlandse lezer en is compatibel met versie 2.1 van de KNA. Het geheel is inmiddels door de RIA uitgebracht onder de titel Dutch Archaeology Quality Standard en wordt ook als PDF-file beschikbaar gesteld. De uitgave is onder andere bedoeld om ook internationaal feedback en discussie te genereren over de KNA. Daarnaast kan de publicatie nuttig zijn voor buitenlandse bedrijven of voor Nederlandse instellingen met buitenlands personeel of studenten. Ook kan hij van belang zijn voor de Antillen en Aruba, indien ook daar het Verdrag van Valetta in wetgeving zou worden geïmplementeerd. Voor wat de RIA betreft was dit overigens een eenmalige activiteit. Hoewel het ongetwijfeld zinvol is om ook van komende – verbeterde – versies van de KNA een Engelse versie beschikbaar te stellen, ziet de RIA dit niet als haar taak. Voor een eventuele update naar versie 3.0, waarvan nog in 2005 sprake kan zijn, zal veeleer het nieuw te vormen CCvD Archeologie bij de SIKB de verantwoordelijkheid moeten nemen.

5.4 Publicaties, lezingen en externe optredens

RIA-Publicaties

- Beperkingen aan beperkingen - *memoRIA 6*
- Willems, W.J.H. en R.W. Brandt, *Dutch Archaeology Quality Standard*, Den Haag 2004

Lezingen en externe optredens

M.H. van den Dries

- 19 maart: *Bevindingen van de RIA*, lezing op de algemene ledenvergadering van de Nederlandse Vereniging van Archeologen, Amersfoort.
- 22, 29 maart, 5 april: *Kwaliteitszorg in het Nederlandse archeologische bestel*, mastercolleges Universiteit Leiden.
- 13 mei: werkconferentie Nationale Referentiecollectie, Amersfoort.
- 25 juni: *Kennismanagement voor de erfgoedinspectie*, paper Inspectieacademie, Utrecht.
- 10 december: *Crisisbeheersing*, eindpresentatie Leeratelier Toezicht & Naleving, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag.
- 18 oktober: discussiebijeenkomst mastercolleges over kwaliteitszorg, Amsterdams Archeologisch Centrum, Universiteit van Amsterdam.

G.R.M. van den Eynde

- 29 april en 13 mei: Binnenstedelijke problematiek, bijdrage cursus GEOPLAN 'Archeologie in de ruimtelijke ordening: wijziging in de Monumentenwet 1988', Utrecht

D.H. de Jager

- 20 februari: *Het voortraject en de kwaliteitszorg*. College in het kader van de reeks 'Modern Archeologisch Onderzoek' aan het Archeologisch Instituut van de Vrije Universiteit, Amsterdam.

W.J.H. Willems

- 4-5 maart: *General Assembly of the Europae Archaeologiae Consilium*, Straatsburg (F).
- 12 maart: *Archeologische kwaliteitszorg in Europees perspectief*, mastercollege, Leiden.
- 16-19 maart: *ICOMOS and World Heritage*, lezing voor de UNESCO-workshop over herziening van de criteria voor werelderfgoed-nominaties.
- 2 april, vergadering van het ICOMOS International Committee for Archaeological Heritage Management op de Annual Meeting van de Society for American Archaeology, Montréal (C).
- 20 april: *Archaeology and Europe*, discussiemiddag voor promovendi, Universiteit Leiden.
- 4 mei: *Kernaufgaben der archäologischen Denkmalpflege in Deutschland* workshop voor het colloquium 'Archäologie in Deutschland' van het Verband der

- Landesarchäologen in der Bundesrepublik Deutschland, Bederkesa.
- 13-14 mei: werkconferentie Nationale Referentiecollectie, Amersfoort.
 - 4 juni: *Kennismanagement en AMZ*, lezing voor het symposium 'De archeologische kennisketen', Amsterdams Archeologisch Centrum, Universiteit van Amsterdam.
 - 29 juni: *Kwaliteitsborging en handhaving* lezing voor het Elsevier congres over Archeologie en Ruimtelijke Ordening, Zeist.
 - 9 september: *The APPEAR project, urban heritage*, lezing voor de sessie 'Management and Protection of Archaeological Heritage in an Urban Context' op de Annual Meeting van de European Association of Archaeologists, Lyon.
 - 15 september: *Het verdrag van Malta, implementatie in Nederland*, lezing voor het symposium Recht & Archeologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.
 - 17 september: *Archeologie 1979-2004: van de ivoren toren naar de maatschappij*, lezing in het Limburgs Museum, Venlo.

6 FACILITAIR BEHEER

6.1 Personeel

In 2004 hebben er geen mutaties in de personeelsbezetting plaatsgevonden.

Het ziekteverzuim bedroeg in 2004 5,12 % op 9771 gewerkte dagen. Dit percentage is voornamelijk terug te voeren op één langdurig ziektegeval, het kortdurend verzuim bedroeg slechts 0,41%.

Personele ontwikkeling

In 2004 organiseerde de RIA voor de eigen medewerkers diverse bijeenkomsten rond archeologische thema's. Zo hield ing. W.J.B. Derickx op 20 januari een inleiding over *Historie en toepassing van het GPS*, behandelde dr. Th.J. Maarleveld op 8 juni *Maritieme Monumentenzorg in het nieuwe archeologisch bestel. Probleemstellingen en mogelijkheden voor toezicht op de maritieme archeologie*, en lichtten A.J. Tol, J.W.H.P. Verhagen en M. Verbruggen RAAP rapport 1000 toe in de presentatie *Prospectief boren; een studie naar de betrouwbaarheid en toepasbaarheid van booronderzoek in de prospectiearcheologie*. Alle medewerkers volgden de cursus Archis II en bezochten de Reuvensdagen in Alkmaar op 18 en 19 november.

Naast het bijhouden van de archeologische kennis werd dit jaar opnieuw volop aandacht besteed aan inspectiespecifieke opleidingen. Zo volgde praktisch iedere medewerker één of meer modules bij de Inspectie Academie (o.m. Recht en Wetgeving, Ontwikkelingen in Toezicht, Kennismanagement). Daarnaast nam M.H. van den Dries deel aan het Leeratelier Toezicht en Naleving (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) en doorliep G.R.M. van den Eynde de Nirov-cursus Inleiding Planologie en Ruimelijke Ordening. Drie inspecteurs namen deel aan de workshop Elementaire verhoorvaardigheden van het Nederlands Instituut Voor Opleiding van Opsporingsambtenaren. Tot slot bezochten de meeste inspecteurs de jaarvergadering van de beroepsvereniging Vide.

Hoewel het niet rechtstreeks met de werkzaamheden van de inspectie verband houdt mag niet onvermeld blijven dat op 6 september 2004 door het Landschapsverband Rheinland de Rheinlandtaler verleend werd aan de Algemeen Inspecteur voor de Archeologie, W.J.H. Willems, ter ere van zijn grensoverschrijdende verdiensten voor het gemeenschappelijke cultuurgebied.

6.2 Huisvesting

De RIA is gedurende het gehele jaar gehuisvest geweest in de Hoftoren. Wel vond in verband met de fusie van de erfgoedinspecties een interne verhuizing plaats van de 18e naar de 19e verdieping. Om diezelfde reden werd langzamerhand steeds meer aansluiting gezocht bij de facilitaire mogelijkheden die het Ministerie van OCW biedt, al bleef de RIA voor wat betreft de ICT-voorzieningen in 2004 overwegend 'self-supporting'.

AFKORTINGENLIJST

AMZ	Archeologische Monumentenzorg
ARCHIS	Archeologisch Informatie Systeem
BRL	beoordelingsrichtlijn
CCvD	Centraal College van Deskundigen voor de Archeologie
CI	certificatie-instelling
CvAK	College voor de Archeologische Kwaliteit
EAC	Europae Archaeologiae Consilium
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
ICT	informatie- en communicatietechnologie
KNA	Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie
NOA	Nationale Onderzoeksagenda Archeologie
NVvA	Nederlandse Vereniging van Archeologen
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PvE	programma van eisen
RIA	Rijksinspectie voor de Archeologie
ROB	Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek
SIKB	Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer
SNA	Stichting voor de Nederlandse Archeologie
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VOiA	Vereniging van Ondernemers in Archeologie

COLOFON

Uitgave

Rijksinspectie voor de Archeologie
Postbus 16478, 2500 BL Den Haag
(Bezoekadres: Rijnstraat 50)
www.archinsp.nl

Illustraties

RIA

Drukwerk

Koopmans' Drukkerij, Hoorn

ISBN

90-77354-05-0

© Den Haag, juni 2005

