



> Graven naar verbetering

Evaluatie van het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie

Utrecht, maart 2020
Riemer Knoop (Gordion Cultureel Advies)
René Goudriaan (SiRM)
Michelle Rijnen (SiRM)
Annelies van der Horst (DSP-groep)
Arjun Swami-Persaud (DSP-groep)

SiRM. Strategies
in Regulated
Markets

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1 Aanleiding	7
2 Beschrijving van werkwijze	9
2.1 Vraagstellingen	9
2.2 De onderzoeksopzet	11
3 Algemene beschouwing over het kwaliteitssysteem	14
4 Aard van het kwaliteitssysteem	20
4.1 Doelmatigheid en effectiviteit van het nieuwe kwaliteitssysteem	20
4.2 Besluitvorming en communicatie over het kwaliteitssysteem	28
5 Werking van het kwaliteitssysteem	31
5.1 Naleving en beoordeling van de BRL en KNA	31
5.2 Kosten en administratieve lasten	39
6 Kwaliteit en vakmanschap	45
6.1 Borging van vakmanschap	45
6.2 Registratie in Actorregister	46
6.3 Herregistratie in Actorregister	47
6.4 Overige aandachtspunten voor het Actorregister	49
7 Invloeden van andere partijen	52
7.1 Rol van bevoegd gezag	52
7.2 Rol van depots	55
7.3 Rol van opdrachtgever	57
8 Conclusies in context	58
8.1 Inleiding	58
8.2 Bevindingen	58
8.3 Zienswijze	60
8.4 Verbeterpunten	63
9 Bijlage: Achtergrondinformatie	66
9.1 Lijst van geïnterviewden	66
9.2 Rechte tellingen van de enquêtes	67
9.3 Antwoorden op open vraag van de webenquête	76

9.4	Gesignaleerde discrepanties tussen KNA en BRL	79
9.5	Mogelijke spanning tussen protocol 4004 en 4006	80

Managementsamenvatting

Aanleiding

Met de invoering van de Erfgoedwet per 1 juli 2016 is de opgravingsvergunning bij het archeologisch onderzoek vervangen door een wettelijk geregelde certificering voor partijen die opgravende werkzaamheden uitvoeren. De invoering van het op proceskwaliteit gerichte kwaliteitssysteem met zelfregulering is een ingrijpende stap geweest voor de sector. Daarom is het van belang om de werking van het nieuwe kwaliteitssysteem te monitoren en te onderzoeken, ook vanwege de aanstaande evaluatie van de Erfgoedwet. Ons onderzoek betreft een *ex durante evaluatie*. Het nieuwe kwaliteitssysteem is immers nog te kort van kracht voor een evenwichtige evaluatie. Op dit moment is het lastig om onderscheid te maken tussen eventuele kinderziektes en structurele tekortkomingen van het nieuwe kwaliteitssysteem. Dat voorbehoud dient nadrukkelijk te worden gemaakt.

Vraagstelling

De evaluatie berust op een combinatie van desk research, interviews, webenquêtes en een veldraadpleging, en moet antwoord geven op de volgende twee centrale vragen:

- Is het nieuwe kwaliteitssysteem voldoende toegesneden op de KNA?
- Borgt het nieuwe kwaliteitssysteem de KNA-kwaliteit in de uitvoering in voldoende mate?

De beantwoording van deze twee vragen geschiedt aan de hand van 27 deelvragen die de CCvD ons heeft meegegeven. Deze hebben betrekking op (1) de aard van het nieuwe kwaliteitssysteem, (2) de werking daarvan, (3) de kwaliteit en het vakmanschap en (4) de invloeden van andere partijen op het kwaliteitssysteem.

Uiteenlopende opvattingen over kwaliteit

De afgelopen tijd is gewerkt aan een verdere verbetering van het kwaliteitssysteem. Dat lost niet het probleem op dat er in het archeologische veld uiteenlopende opvattingen over kwaliteit de ronde doen. De BRL definieert die als de eisen die aan opeenvolgende processtappen gesteld kunnen worden om tot een output te komen die gebruikt kan worden voor wetenschap (onderzoek) en samenleving (erfgoedbeleving). Deze 'proceskwaliteit' wordt door het veld weliswaar geaccepteerd - ze leidt tot een uniformering van processtappen en ook tot een gelijk speelveld voor archeologische bedrijven - maar heeft volgens een groot deel van de archeologen geen relatie tot 'beter archeologisch onderzoek', wat door de wetgever (Erfgoedwet) wel is beoogd ('inhoudelijke' kwaliteit). Archeologen betreuren de verenging van concurrentie tot uitsluitend op prijs met daardoor een 'race to the bottom', die in hun beleving een direct gevolg is van de invoering van dit systeem, hoewel de 'race to the bottom' al eerder is ingezet.

Aard van het nieuwe kwaliteitssysteem

- Het verplichte certificeringssysteem leidt tot voldoende uniformiteit in de processen en processtappen, maar niet tot aantoonbaar beter inhoudelijk resultaat. Een onbedoeld neveneffect daarvan is dat concurrentie vooral op prijs plaatsvindt.

- Het systeem biedt op dit moment weinig ruimte voor (methodische) vernieuwing en is onvoldoende flexibel.
- BRL en KNA vertonen enige inconsistenties, die gemakkelijk zijn te verhelpen. De protocollen voor waterbodems zijn niet effectief gezien de te kleine schaal van deze deelsector.
- De gedeeltelijke overlap van protocol 4004 (opgraven) en 4006 (specialistisch werk) lijkt een aantal onderliggende problemen te versluieren.
- Er bestaat in het archeologische veld, vooral op uitvoerend niveau, onvoldoende begrip voor het nut en de noodzaak, alsmede de mate van detail van het nieuwe kwaliteitssysteem.

Werking van het nieuwe kwaliteitssysteem

- Certificaathouders en hun werknemers tonen voldoende kennis en bewustzijn van de eisen van het nieuwe kwaliteitssysteem.
- Ondanks de korte tijdsperiode sinds de invoering van het nieuwe kwaliteitssysteem, lijken certificaathouders de eisen van het schema adequaat na te volgen. Het begrip van de externe audits is echter nog niet voldoende.
- De interne audits zijn waarschijnlijk al op peil. Betrokkenen ervaren geen aanwijzingen voor grote verschillen tussen certificaathouders.
- De audits werken voldoende uniformerend op de uitvoering van de KNA-processen. Over de onderliggende processen zeggen die audits niet altijd veel. De relatie tussen de fasen, wanneer door separate partijen uitgevoerd, lijkt kwalitatief niet altijd geborgd.
- De audits lijken hun werk te doen, maar worden doorgaans als te gedetailleerd ervaren. Het betreft zowel het aantal stappen dat wordt geaudit als de details van de stappen.
- Auditoren worden door certificaathouders in het algemeen als competent en onafhankelijk ervaren. Dit geldt ook - maar in iets mindere mate - voor de technisch experts, wat mede te wijten is aan de kleine schaal van het veld.
- De kosten van certificering zijn niet hoger dan van tevoren aangegeven maar worden wel zo ervaren; dat laatste geldt vooral voor kleinere bedrijven. De met certificering gemoeide interne tijd is voor bedrijven aanzienlijk; de uitvoeringstijd is voor auditerende instellingen te gering.
- De regeldruk wordt veldbreed als hoog ervaren; de waardering wisselt.
- Er bestaan wisselende verwachtingen over de minimale kwaliteitsopbrengsten; sommige daarvan zijn bewaarheid (eerlijker concurrentie, lagere drempels voor nieuwe toetreders), andere niet (gebruik voor wetenschappelijk onderzoek en voor beleving, hogere prijzen).

Kwaliteit en vakmanschap

- Het actorregister garandeert naar de mening van veel betrokkenen onvoldoende de kwaliteit van de individuele actoren.
- Uitvoerend archeologen zijn overwegend positief over de eerste ervaringen met de registratie in het Actorregister.
- Uitvoerend archeologen vinden het bij- en nascholingsprincipe goed, maar achten het aanbod nog onvoldoende toereikend voor de ontwikkelingsbehoefte van alle typen actoren.
- De verantwoordelijkheidstoedeling op basis van het Actorregister sluit onvoldoende aan op de praktijk. Daardoor voeren senioren vaak te veel uitvoerend werk uit met als gevolg dat junioren minder de kans krijgen om zich (zelfstandiger) te ontwikkelen.

- De instelling van een Actorstatus voor archeologen bij het bevoegd gezag zou kunnen zorgen voor een hogere en meer uniforme kwaliteit bij gemeenten.
- Het archeologische veld is verdeeld over de statussen van specialisten in het Actorregister. Een deel geeft aan dat er te veel verschillende statussen zijn voor specialisten. Een ander deel geeft daarentegen aan dat de statuiseisen niet specifiek genoeg zijn.

Invloeden van andere partijen op het nieuwe kwaliteitssysteem

- De extra eisen die gemeenten aan onderzoek stellen worden door uitvoerders in het algemeen redelijk geacht. Er bestaan daarin echter grote verschillen tussen gemeenten.
- De meeste extra eisen betreffen naast de PvE's vooral de thema's opgraven, kennis van actoren en de wijze van rapporteren/deponering van het onderzoek.
- De grootste zorg over de rol van het bevoegd gezag in en rond dit kwaliteitssysteem is de afwezigheid van afdoende (kwalitatieve) capaciteit en daardoor het contrair handelen (afgeven van vergunning onder voorwaarde van archeologisch onderzoek).
- Over de scheiding van de drie rollen van gemeenten – bevoegd gezag, opdrachtgever en certificaathouder - bestaat verschil van mening tussen uitvoerend archeologen en archeologen bij het bevoegd gezag. Voor uitvoerend archeologen is het vaak onduidelijk in welke rol de gemeente acteert.
- Het depot is onderdeel van de keten (KNA), maar geen onderdeel van de verplichte certificering. De keten blijkt daardoor in de praktijk niet altijd even goed te sluiten.

Verbeterpunten

Op basis van de ex durante evaluatie komen wij tot acht mogelijke verbeterpunten:

- 1 Het belangrijkste is **goede communicatie** over het systeem van borging van proceskwaliteit. CCvD en SIKB moeten zich meer inspannen aan de vergroting van kennis over het nut en de noodzaak van het nieuwe kwaliteitssysteem, in een taal die past bij en recht doet aan betrokkenen.
- 2 Uitvoerend archeologen voelen zich onvoldoende gekend in het nieuwe kwaliteitssysteem op een aantal aspecten die er voor velen toe doen en hen daadwerkelijke arbeidsvreugde verschaffen. Ze hebben sterke behoefte aan een **aanvulling op het systeem van proceskwaliteit met inhoudelijke dimensies**; bijvoorbeeld door de invoering van peer reviews, vormen van intervisie of visitatie door externe experts in hetzelfde vakgebied. Dat is overigens niet vrij van problemen (onder meer kleine omvang Nederlandse archeologische beroepenveld, uiteenlopende percepties van het begrip kwaliteit en kostenverhogende werking).
- 3 **Borging lokale deskundigheid** door een verbetering van de capaciteit van ambtenaren op gemeentelijk niveau, zowel in materie (regiokennis) als in proces (het nieuwe kwaliteitssysteem) is van groot belang. Dit kan echter alleen buiten het systeem, op bestelniveau, worden gerealiseerd.
- 4 Uitvoerend archeologen vinden dat het nieuwe kwaliteitssysteem te weinig ruimte biedt aan, laat staan, uitnodigt tot **innovatie**, zoals nieuwe methoden en technieken, andere zienswijzen en vraagbenaderingen, multi- of transdisciplinaire aanpak. De suggestie is om veel meer aandacht te vragen voor het gebruik van de optie 'maatwerk' in de BRL.
- 5 Er lijkt sprake te zijn van een aantal inconsistenties tussen de BRL en de KNA. Een werkgroep zou die kunnen benoemen en voorstellen voor **harmonisatie van de BRL en de KNA** kunnen doen.
- 6 Bedrijven met een opleidingsplan hebben de vrijheid om aan de (ontwikkel)behoefte van individuele werknemers tegemoet te komen. Maar zo'n opleidingsplan kan het werknemers lastig maken om bij

verandering van baan eventueel behaalde punten mee te nemen. Deze 'opleidingsbreuk' kan makkelijk collectief worden gerepareerd om daarmee de **doorstroom te bevorderen**.

- 7 Registratie van actorschappen zou een 0-niveau kunnen bevatten om **toetreding van junioren te faciliteren**: junioren als 'aspirant-KNA archeoloog'. Dat maakt startende archeologen tijdens de eerste jaren van hun werkzame leven zichtbaarder. Als ze zelfstandig maar gesuperviseerd (enige) voorbehouden activiteiten mogen uitvoeren, krijgen ze daarmee tevens meer verantwoordelijkheden.
- 8 Het is nuttig dat de beroepsgroep zich bij het kwaliteitssysteem afvraagt of het nodig is om voor elk onderwerp een actorschap te benoemen, of dat de op zichzelf legitieme behoefte aan erkenning niet op een andere manier kan worden vormgegeven. Op dit moment is het **aantal actorschappen in relatie tot het aantal archeologen** al groot.

Eindoordeel

Samenvattend kan ten eerste wordt gesteld dat het nieuwe kwaliteitssysteem in het algemeen voldoende is toegesneden op de KNA-kwaliteit, maar er bestaat ruimte voor verbetering. Ten tweede kan worden gesteld dat het nieuwe kwaliteitssysteem de KNA-kwaliteit voldoende borgt, voor zover die betrekking heeft op de proceskwaliteit. Ook hier is ruimte voor verbetering. Bij veel archeologen bestaan echter grote twijfels of met het kwaliteitssysteem het doel van het genereren van output die bruikbaar is voor lopend en toekomstig (wetenschappelijk) onderzoek alsmede voor beleving van erfgoed voldoende wordt bereikt.

1 Aanleiding

Met de invoering van de Erfgoedwet per 1 juli 2016 is de opgravingsvergunning bij het archeologisch onderzoek vervangen door een wettelijk geregelde certificering voor partijen die opgravende werkzaamheden uitvoeren. De certificering is gebaseerd op de protocollen van de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). Het College van Deskundigen Archeologie (CCvD Archeologie) heeft ervoor gekozen ook certificaten voor niet wettelijk verplichte protocollen in het certificeringssysteem op te nemen. Naast de certificering is er via het Actorregister ook een registratiesysteem voor professionals ingesteld, dat eveneens op 1 juli 2016 in werking is getreden. Met deze combinatie van maatregelen ontstaat een stelsel van zelfregulering op organisatie- en op persoonsniveau. Het nieuwe stelsel van certificering in de archeologie moet bijdragen aan de kwaliteitsborging in een sinds de eeuwwisseling gestaag geliberaliseerde markt voor archeologisch onderzoek.

De invoering van dit kwaliteitssysteem met zelfregulering is een ingrijpende stap geweest voor de sector. Daarom is het van belang om de werking van het nieuwe kwaliteitssysteem te monitoren en te onderzoeken. Het CCvD Archeologie heeft na een aanbesteding SiRM – Strategies in Regulated Markets, DSP-groep en Gordion advies - gevraagd om het nieuwe kwaliteitssysteem te evalueren, zodat inzicht wordt verkregen in de aard en de werking van het nieuwe kwaliteitssysteem.¹

Ons onderzoek betreft een *ex durante evaluatie*. Het nieuwe kwaliteitssysteem is immers nog te kort van kracht voor een evenwichtige evaluatie. Op dit moment is het lastig om onderscheid te maken tussen eventuele kinderziektes en structurele tekortkomingen van het nieuwe kwaliteitssysteem. De resultaten van de evaluatie kunnen tevens als input fungeren voor de evaluatie van de Erfgoedwet die het ministerie van OCW dit jaar start.

De evaluatie moet antwoord geven op de volgende twee centrale vragen:

- Is het nieuwe kwaliteitssysteem voldoende toegesneden op de KNA?
- Borgt het nieuwe kwaliteitssysteem de KNA-kwaliteit in de uitvoering in voldoende mate?

De beantwoording van de twee centrale vragen geschiedt aan de hand van 27 onderzoeksvragen binnen de volgende vier onderling verbonden thema's:

- 1 Aard van het nieuwe kwaliteitssysteem (Hoofdstuk 4);
- 2 Werking van het nieuwe kwaliteitssysteem (Hoofdstuk 5);
- 3 Kwaliteit en vakmanschap (Hoofdstuk 6);
- 4 Invloeden van andere partijen op het kwaliteitssysteem (Hoofdstuk 7).

Voordat de beantwoording van de onderzoeksvragen plaatsvindt, geven we in hoofdstuk 2 eerst een beschrijving van de werkwijze die bij de evaluatie is gevolgd. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 een algemene

¹ Graag spreken we hier onze dank uit voor inzet en ondersteuning: aan het bureauteam van de SIKB gedurende het hele proces; aan medewerkers van Huis van Hilde (archeologiecentrum van de provincie Noord-Holland) tijdens de veldraadpleging op 9 december 2019; en aan Renée Magendans als dagvoorzitter en moderator van die raadpleging. We zijn verder alle geïnterviewden, deelnemers aan de veldraadpleging en geënuquêteerden erkentelijk voor de openheid waarmee ze hun gezichtspunten met ons hebben willen delen.

beschouwing over het kwaliteitssysteem aan de orde. Daarna volgen hoofdstukken 4 t/m 7, waarin de 27 onderzoeksvragen systematisch worden behandeld. Hoofdstuk 8 bespreekt de conclusies van de ex durante evaluatie in context. Detailinformatie over de geïnterviewde personen en de resultaten van uitgevoerde webenquêtes is te vinden in de bijlagen.

2 Beschrijving van werkwijze

De rapportage beoogt antwoord te geven op de 27 deelvragen die de CCvD Archeologie ons heeft meegegeven. De evaluatie heeft vooral een kwalitatief karakter en berust op een combinatie van desk research, interviews, webenquêtes en een veldraadpleging. Om een beeld te krijgen van de standpunten en ervaringen rondom het kwaliteitssysteem, hebben we in de eerste fase van ons onderzoek met een groot aantal deskundigen van organisaties gesproken. Om de eerste bevindingen te toetsen, hebben we een webenquête onder uitvoerende partijen uitgezet en een webenquête onder het bevoegd gezag. Op de eerste enquête kwam een respons van 240 archeologen, op de tweede een respons van 96 archeologen. Ook hebben wij de archeologen via een veldraadpleging geïnformeerd en geconsulteerd over de eerste bevindingen van ons onderzoek op 9 december 2019.

In dit hoofdstuk behandelen we de onderzoeksvragen die we hebben meegekregen van het CCvD archeologie (paragraaf 2.1). Daarnaast beschrijven we via welke onderzoeksaanpak we tot onze resultaten komen (paragraaf 2.2).

Voorbehoud: systeem nog in ontwikkeling

Voor een goede interpretatie van de beantwoording van de 27 vragen uit het PvA van dit evaluatieonderzoek merken wij het volgende op. Het nieuwe kwaliteitssysteem is in 2017 geïntroduceerd, en ging in 2018 pas vol in werking. Volgens vrijwel alle gesprekspartners is de twee jaar dat met het kwaliteitssysteem wordt gewerkt een te korte periode voor een evenwichtige evaluatie. Daarom heeft onze evaluatie nadrukkelijk het karakter van een *ex durante evaluatie*. Het systeem moet zich eerst 'zetten'. De cyclus van initiële audit en herhaaltoetsingen bedraagt vier jaar. Het eerste jaarverslag, over 2018, dat eind 2019 verscheen met rapportages van de CI's, bevestigt dat.² Veel van onze gesprekspartners geven aan het daarom lastig te vinden om onderscheid te maken tussen kinderziektes van het nieuwe kwaliteitssysteem en structurele tekortkomingen die adressering behoeven.

2.1 Vraagstellingen

De evaluatie richt zich op de volgende twee centrale vragen:

- Is het nieuwe kwaliteitssysteem voldoende toegesneden op de KNA?
- Borgt het nieuwe kwaliteitssysteem de KNA-kwaliteit in de uitvoering in voldoende mate?

² Jaarrapportage SIKB 2018.

De opdrachtgever heeft de evaluatie gedegen voorbereid en heeft ons 27 vragen meegegeven waarmee we bovenstaande hoofdvragen kunnen beantwoorden. In de voorliggende rapportage beantwoorden we - verspreid over de hoofdstukken 4 t/m 7 - deze 27 deelvragen.

Aard van het kwaliteitssysteem (hoofdstuk 4)

- 1 Is het nieuwe kwaliteitssysteem doelmatig en voldoende effectief?
- 2 Leidt het nieuwe kwaliteitssysteem tot een voldoende kwalitatief resultaat (minimaal: wordt er KNA-conform gewerkt)? Geldt dit ook in vergelijking met het voorgaande systeem op basis van een opgravingsvergunning?
- 3 Werkt het huidige kwaliteitssysteem belemmerend voor vernieuwing en flexibiliteit (of draagt het juist daaraan positief bij)?
- 4 Zijn de BRL 4000 (versie 4.1) en het KNA (versie 4.1) voldoende eenduidig voor een doelmatige en effectieve certificering (onder meer wat betreft protocollen 4103 en 4104)? Wat gaat goed en wat kan beter?
- 5 Het KNA protocol 4006 Specialistisch onderzoek is sterk verbonden aan het protocol 4004 Opgraven, maar kent desondanks een eigen procesbeschrijving. Is dit protocol voor zowel partijen die een certificaat hebben voor beide protocollen als voor certificaathouders die alleen voor 4006 een certificaat hebben doelmatig en uitvoerbaar? Zo nee, welke alternatieven zijn denkbaar?
- 6 Is de besluitvorming over het nieuwe kwaliteitssysteem voldoende helder en transparant?
- 7 Hoe denkt het archeologisch werkveld over de rol van het CCvD bij het nieuwe kwaliteitssysteem? Weet het veld het CCvD te vinden?

Werking van het kwaliteitssysteem (hoofdstuk 5)

- 8 Is het kwaliteitsbewustzijn en de kennis over het nieuwe kwaliteitssysteem bij certificaat-houdende organisaties in voldoende mate aanwezig en is deze in balans met dat bewustzijn bij de individuele werknemer?
- 9 Is de naleving van de BRL en het KNA binnen het nieuwe kwaliteitssysteem bij certificaathouders in zijn algemeenheid gelijkwaardig en leidt het tot vergelijkbare kwaliteit bij verschillende uitvoerders?
- 10 Zijn de interne audits binnen organisaties op peil en gelijkwaardig?
- 11 Zijn de audits doelmatig en leiden ze tot voldoende inzicht in de (KNA-)kwaliteit (wat gaat goed en wat kan beter)? Oftewel, bestaat er voldoende evenwicht in de audits tussen het beoordelen van documenten en het achterliggende archeologisch proces?
- 12 Hoe pakt de toetsing van de specificaties van het KNA op basis van het proces door interne of externe audits uit in de praktijk? Leidt dit tot een betere naleving van de KNA inclusief specificaties of leidt het tot onnodige gedetailleerdheid binnen zowel de interne als de externe audits?
- 13 Zijn de auditors competent en onafhankelijk? Wat gaat goed en wat kan beter?
- 14 Zijn de technisch experts competent en onafhankelijk? Wat gaat goed en wat kan beter?
- 15 Zijn de kosten van de certificering voor certificaathouders zoals deze vooraf verwacht werden?
- 16 Hoe verhoudt het nieuwe kwaliteitssysteem zich tot de gelddruk? Is deze matig, redelijk of groot en staat deze in verhouding tot wat normaliter verwacht mag worden binnen een dergelijk systeem? Hoe is deze in verhouding tot vergelijkbare beroepsgroepen met een stelsel van certificering?
- 17 Welke minimale kwaliteitsopbrengst mag worden verwacht met het kwaliteitssysteem en staat deze in verhouding tot de administratieve lasten?

Kwaliteit en vakmanschap (hoofdstuk 6)

- 18 Wat zijn de ervaringen met het Actorregister bij de toets? Is de huidige toets in de optiek van de toetsende instellingen doelmatig, betrouwbaar en effectief?
- 19 Wat zijn de ervaringen met het Actorregister bij de registratie? Is deze betrouwbaar en effectief?
- 20 Zijn de geregistreerde actoren voldoende bekend met de status, duur en consequentie(s) van hun registratie?
- 21 Werkt het systeem met bij- en nascholing op basis van punten adequaat? Zijn er knelpunten te verwachten bij de eerste herregistraties in 2021 en welke oplossingsrichtingen zijn hiervoor aan te geven?
- 22 Hoe werkt het systeem met bij- en nascholing op basis van het opleidingsplan? Zijn er knelpunten te verwachten en welke oplossingsrichtingen zijn hiervoor aan te geven?
- 23 Heeft het Actorregister met de verplichte bij- en nascholing naar verwachting invloed op de kennis van de geregistreerde actoren en op de kwaliteit van de uitvoering? Welke verbeterpunten of aandachtspunten zijn denkbaar?

Invloed van andere partijen (hoofdstuk 7)

- 24 In welke mate (klein, gemiddeld, groot) stellen bevoegde overheden (soms in de rol van opdrachtgever) en de opdrachtgever in de praktijk aanvullende of afwijkende eisen aan een onderzoek op basis van het KNA en de BRL?
- 25 Bij welk onderwerp (methode, proces, kennis actoren) worden de meeste aanvullende en/of afwijkende eisen gesteld en waarom?
- 26 Is de rol van de bevoegde overheid in relatie tot het kwaliteitssysteem voldoende helder in formele zin, en ook over de beleidsvrijheid en de wijze waarop deze gehanteerd wordt?
- 27 Op welke punten (en waarom) is eventueel verbetering nodig voor een meer doelmatige, effectieve uitvoering van het nieuwe kwaliteitssysteem in de BRL/KNA en de wet- en regelgeving?

2.2 De onderzoeksopzet

De evaluatie heeft vooral een kwalitatief karakter en berust op een combinatie van desk research, interviews, webenquêtes en een veldraadpleging.

In het kader van de uitvoering van de evaluatie vonden de volgende activiteiten plaats:

- 1 Documentanalyses (paragraaf 2.2.1)
- 2 Analyse audits (paragraaf 2.2.2)
- 3 Interviews met nationale stakeholders, certificerende instellingen en actoren (paragraaf 2.2.3)
- 4 Webenquêtes onder archeologen bij uitvoerende organisaties en het bevoegd gezag (paragraaf 2.2.4)
- 5 Veldraadpleging (paragraaf 2.2.5)

We bespreken deze onderzoeksstappen in de volgende paragrafen. Voor alle evaluatievragen geldt dat ze op basis van meer dan één type onderzoeksactiviteiten worden beantwoord.

2.2.1 Documentanalyses

De analyse van documenten vormt een belangrijke bron van kennis over het nieuwe kwaliteitssysteem. Daarnaast gaven de onderliggende documenten in aanvulling op het uitgangspuntendocument inzicht in de totstandkoming en de gehanteerde uitgangspunten bij de ontwikkeling van het nieuwe kwaliteitssysteem. Ook monitort SIKB de uitvoering van het nieuwe kwaliteitssysteem, mede op basis van rapportages van de certificerende instellingen (CI's). Het betreft onder meer afwijkingen van de BRL en KNA. De eerste informatie daarover betreft het jaar 2018 en is recent beschikbaar gekomen. Documentanalyses spelen naast andere onderzoeksactiviteiten een belangrijke rol bij de beantwoording van ruim de helft van de evaluatievragen.

2.2.2 Analyse van audits

De analyse van de audits is van belang voor de beantwoording van de vragen die betrekking hebben op de certificaathouders, de certificerende instellingen en de audits. We maken hiervoor onder meer gebruik van de rapportages van de certificerende instellingen. Het betreft enerzijds de beoordeling van interne audits binnen de organisaties door de certificerende instellingen en anderzijds de rapportage over de externe audits door de certificerende instellingen.

2.2.3 Interviews met nationale stakeholders, certificerende instellingen en archeologen

Bij de start van de evaluatie is een groot aantal interviews gehouden. Deze dienen onder andere om in een vroegtijdig stadium kennis te nemen van de standpunten en ideeën van de betreffende stakeholders. We hebben in deze periode met medewerkers van een groot aantal organisaties gesproken (zie bijlage). De gesprekspartners werken voor certificerende instellingen, gemeenten (zowel in de rol van bevoegd gezag als in de rol van certificaathouder), depots, nationale stakeholders of voor uitvoerende bedrijven.

De interviews hebben plaatsgevonden in de vorm van semigestructureerde interviews van 60 à 90 minuten. Omwille van de efficiëntie is een beperkt aantal (verwante) organisaties samen gesproken. De gebruikte interviewleidraad is specifiek per interview aangepast.

2.2.4 Webenquêtes onder archeologen bij uitvoerende organisaties en het bevoegd gezag

We hebben twee webenquêtes uitgezet: één bij uitvoerende organisaties (inclusief gemeenten) en één bij het bevoegd gezag. De rechte tellingen van beide vragenlijsten zijn te vinden in de bijlage. De enquête is gehouden tussen 15 november en 2 december 2019.

De enquêtes zijn via drie wegen uitgezet:

- 1 Alle dertien in het Groot Reuvensoverleg (vertegenwoordigde koepels plus twee bestuurlijke (overheids)samenwerkingsverbanden van provincies en gemeenten (IPO-VA en CGA), en de rijksarcheologen via RCE, hebben de link van de webenquête onder hun leden verspreid met de oproep die aan hun werknemers, leden of aangeslotenen door te sturen.
- 2 SIKB heeft datzelfde ook gedaan via haar contactgegevens van werkzame archeologen.
- 3 Daarnaast is de link verspreid via het netwerk ongebonden archeologen Archeologie 3.0.

Op basis van de eerste enquêtevraag over de rol die zij vervullen, zijn de enquêtegegevens uitgesplitst naar uitvoerend archeologen bij bedrijven of gemeenten versus archeologen bij het bevoegd gezag. De enquête

is zodanig gestructureerd dat de deelnemers aan de enquête afhankelijk van hun antwoord op de eerste vraag een verschillende set van vragen krijgen voorgelegd.

Via de webenquête voor archeologen bij uitvoerende partijen hebben we in totaal 240 archeologen bereikt. Het gaat zowel om archeologen die zijn opgenomen in het Actorregister als om in de organisaties (archeologische bedrijven en gemeentelijke diensten) werkzame archeologen die niet zijn opgenomen in het actorregister. De webenquête hebben we vooral gebruikt om de resultaten van de interviews te generaliseren, om een groot aantal in de praktijk werkzame archeologen te bereiken en om een aantal algemenere (minder diepgravende) vragen te stellen.

Via de webenquête voor het bevoegd gezag (toezichthoudende taak, beleid, opdrachtgever, deponhouder) hebben we in totaal nog eens 96 archeologen bereikt. In de webenquête hebben we het bevoegd gezag bevraagd naar hun rol bij het kwaliteitssysteem en ook wat zij van het nieuwe kwaliteitssysteem merken.

In totaal hebben dus 336 archeologen de enquête over het nieuwe kwaliteitssysteem beantwoord. Dat betekent een respons van 25 à 30% van de werkzame archeologen. Dit is een goede score voor een webenquête.³ Het is tekenend voor de grote betrokkenheid van archeologen bij dit onderwerp. Een kanttekening daarbij is dat nooit valt uit te sluiten dat vooral archeologen met een sterke positieve of negatieve mening over het nieuwe kwaliteitssysteem aan de enquête hebben deelgenomen. Dit is helaas onvermijdelijk. Bij de interpretatie van de enquêteresultaten dient hiermee rekening te worden gehouden.

2.2.5 Veldraadpleging

Op 9 december hebben we een veldraadpleging georganiseerd. Tijdens deze veldraadpleging reflecteerden we met ruim 60 archeologen op het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie. We presenteerden de voorlopige resultaten van de interviews en de enquêtes, waarop de aanwezigen konden reageren. Om de voorlopige resultaten beter te kunnen duiden en om aanvullende informatie op te halen, hebben we stellingen geponeerd waarover we met de zaal in gesprek zijn gegaan. Voorafgaande aan het gesprek, hebben we de opvatting van de aanwezigen gepeild via een online app. De informatie uit de online app en de discussie die volgde, hebben we ook verwerkt in de rapportage.

Vervolgens zijn we in kleinere groepen uiteen gegaan om te bespreken hoe archeologen het kwaliteitssysteem ervaren. Zij bespraken met elkaar wat zij goed vinden gaan, wat beter kan en hoe dat beter kan voor vijf thema's:

- Certificering
- Actorregister
- Samenwerking met gemeenten
- Samenwerking met depots
- Samenwerking met opdrachtgevers

We hebben de dag gezamenlijk afgesloten met een plenaire terugkoppeling van de belangrijkste punten uit de rondetafelgesprekken. We hebben de resultaten van de flipovervellen die zijn gemaakt uitgewerkt en verwerkt in de voorliggende rapportage.

³ In de praktijk zijn we heel tevreden met een response op een webenquête van 20 à 35%. Bij een lagere response komen de betrouwbaarheid en de representativiteit van de enquête in het geding.

3 Algemene beschouwing over het kwaliteitssysteem

De wet gaat uit van een generiek verbod op opgraven. Ontheffingen kunnen worden verleend onder meer op voorwaarde van professionele uitvoering van onderzoek. Het kwaliteitsstelsel is gericht op het borgen daarvan. Het veld zelf vult de norm in: de KNA. Het opgravingsgedeelte is in 2016 onder de certificering gebracht. Er heersen verschillende verwachtingen over het kwaliteitssysteem ('schema'), afhankelijk van hoe tegen 'kwaliteit' wordt aangekeken.

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van de omgang met borging van kwaliteit in de archeologie. We behandelen kort de ontwikkeling van kwaliteitsdenken als antwoord op het openstellen van de uitvoering van delen van de archeologische monumentenzorg voor marktpartijen aan het einde van de jaren negentig. We brengen verschillende verwachtingen in beeld over het kwaliteitssysteem.

Opgraven verboden

De Monumentenwet (1988) en de Erfgoedwet (2016) gingen en gaan uit van een principieel verbod op het doen van archeologische opgravingen. Het bodemarchief is eindig en uniek, kan maar één keer geraadpleegd worden, en dient daarom zoveel mogelijk in situ te worden behouden. Daarmee wordt ook een ander doel gediend. Door behoud voorop te stellen worden toekomstige generaties in staat gesteld hun eigen vragen over de geschiedenis van het territorium en met wellicht betere technieken te beantwoorden.⁴

Op dat generieke opgravingsverbod zijn uitzonderingen mogelijk voor de wetenschap (kennis) en de samenleving (ruimtelijke ordening, erfgoedbeleving). Daarvoor is een systeem van ontheffingen in het leven geroepen - afhankelijk van een vergunning - voor gemeenten, musea en universiteiten. Dat systeem is uitgebreid toen uitvoerende activiteiten op het gebied van archeologische monumentenzorg ook voor marktpartijen mogelijk werden gemaakt, nu ruim twintig jaar geleden.

Van vergunning naar certificering

Maar dat werkte niet. Althans, het Rijk kon niet overal op toezien (capaciteit), er moest worden gedecentraliseerd (overdracht) en de markt zou het misschien beter en efficiënter kunnen ('verontstatelijking'). De Memorie van Toelichting op de ontwerp-Erfgoedwet, Kst 34109, 5.3.3 (2014), motiveert de overgang van een vergunningensysteem door de overheid, gekoppeld aan een aantal kwaliteitseisen, naar een certificatiesysteem door de markt. Er werden hoge kwaliteitseisen gesteld omdat het onderwerp van archeologisch onderzoek van publiek belang is: het gaat om collectieve geschiedenis en in materiële zin om publiek bezit. De samenleving moet ervan op aan kunnen dat wat er aan onderzoek wordt verricht kwalitatief voldoende

⁴ Voor een evaluatie van in situ-behoud, zie recent Smit, B.I. Smit et al., *In situ 2100 De betekenis en vormgeving van de bescherming van archeologische vindplaatsen Rapportage Verkenning Archeologie*, Amersfoort: RCE 2019.

is. Voorheen werd dat geborgd door te verwijzen naar de overheid als bestel- en uitvoeringsverantwoordelijke. Dat is anders bij uitvoering door marktpartijen en een terugtrekkende rol van de overheid, in overeenstemming met de tijdgeest van de late jaren negentig.

De Erfgoedwet [MvT, *ibid.*] stelt dat het “de verantwoordelijkheid van de vergunninghouders [is] om zelf de kwaliteit te bevorderen en te bewaken.” Dat kan het professionele archeologische werkveld het beste zelf doen. Dat kon en moest eerder ook al, maar dat “is nooit goed van de grond gekomen. Door het gratis verstrekken van de opgravingsvergunning door het Rijk, bleek er geen directe noodzaak voor de archeologiesector om zelf aan de slag te gaan met de kwaliteitsborging via vrijwillige certificering. In het verlengde daarvan heeft ook het toezicht op de kwaliteit in de archeologie, gebaseerd op het principe van systeemtoezicht en zelfregulering, niet effectief kunnen zijn.” [*ibid.*]

In de Erfgoedwet wordt zelfregulering – private borging – van de kwaliteit in de archeologie wettelijk verankerd. “Door ... een certificaat als voorwaarde te stellen voor het verrichten van opgravingen, wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de archeologiesector om een systeem voor certificering in het leven te roepen.”

Oogmerken wetgever

Het is belangrijk bij het directe vervolg in de tekst van de MvT stil te staan omdat dit de enige plaats is waar de wetgever expliciet het doel van het systeem formuleert, althans de verwachtingen daarover. Immers: “Met zo’n [certificatie]systeem zal beter gebruik gemaakt kunnen worden van de deskundigheid van de sector om de kwaliteitsbepalingen af te stemmen op actuele ontwikkelingen en inzichten, zal daardoor het draagvlak van deze bepalingen worden vergroot, en zal er meer controle zijn op de naleving van deze bepalingen. Dit alles komt de kwaliteit van archeologisch onderzoek ten goede.” [*ibid.*]

Deze verwachtingen van de wetgever op het gebied van archeologie⁵ stemmen overeen met andere zelfstandige overheidstaken.⁶ Ze lijken in dit geval uit te gaan van de kracht van een wenkend perspectief van innovatie en dynamiek, dat motiverend is en een zelfversterkende werking heeft, aldus leidend tot (*attributed*) of bijdragend aan (*contributed*) betere kwaliteit van archeologisch onderzoek.⁷

De tekst van de MvT specificeert vervolgens wat die wettelijke norm is. In algemene zin is dat een “professionele wijze” waarop opgravingen moeten worden uitgevoerd. “Dit professioneel handelen omvat zowel het feitelijk opgraven als het conserveren en documenteren van archeologische vondsten en het opstellen van een rapport over de opgraving. Vervolgens is het aan het veld om de wettelijke norm uit te werken. Onder de professionals is de meeste kennis aanwezig over hoe een goede opgraving moet plaatsvinden.” Als garantie voor professioneel werk wordt het bezit van een certificaat aangemerkt, na toetsing van aanvrager aan de uitgewerkte kwaliteitsnormen. Het is een conformiteitsverklaring: het certificaat borgt het

⁵ Vrijwel gelijklopend aan G.J.M. Evers, ‘De toepassing van certificatie in overheidsbeleid’, in: Themanummer Certificatie, *Bestuurskunde*, 13/ 5, 2004, p. 205: “Wanneer branchepartijen zich bezighouden met regelgeving, kan de deskundigheid van deze partijen optimaal worden benut, kan het draagvlak voor de vastgestelde regels worden vergroot, en kan een grotere naleving en effectiviteit worden bereikt dan met regels die van overheidswege zijn opgelegd.”

⁶ Zie: *Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN)*, 2016, onderdeel van het kabinetsstandpunt over certificatie en accreditatie. In het bijzonder <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/08/04/het-gebruik-van-conformiteitsbeoordeling-en-accreditatie-in-het-overheidsbeleid>

⁷ De *Monitoring and Evaluation*-literatuur onderschrijft het belang dit onderscheid te maken: https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/contribution_analysis.

vertrouwen “dat de aanvrager kan en zal voldoen aan de gestelde eisen.” Via audits controleert de certificaatverstrekker daarna of de certificaathouder “voldoet aan de gestelde norm en dient het certificaat in te trekken als dit niet het geval is. Ten behoeve van de verstrekking van certificaten werkt het CCvD de norm uit in een certificatieschema dat bestaat uit een beoordelingsrichtlijn en een normdocument.” (ibid.) De betrouwbaarheid van Individuele uitvoerders wordt afzonderlijk via een Actorregister geborgd, een vorm van persoonscertificering voor in het proces aangemerkte kritieke momenten of onderwerpen, zogenaamde voorbehouden handelingen.

KNA, certificering en mechanismes

In de praktijk bestond het normdocument al enige tijd: de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (2005). Dat was een beschrijving van stappen voor het uitvoeren van veldwerk, inclusief taaktoedeling aan uitvoerders (de latere “actoren”), die eerder werd opgesteld voor technici van de ROB, een van de voorgangers van de RCE.⁸ Dit *Handboek Specificaties Veldwerk* (1998) was een praktische richtlijn voor de ambachtelijke praktijk, van academische archeologen voor niet-academische uitvoerders. Het is belangrijk daarbij stil te staan. De archeologische veldpraktijk bleef in de vorige eeuw, tot aan grote infrastructurele werken (Betuwelijn, HSL), lang gebaseerd op een scheiding tussen denken en doen. De archeoloog (m/v) ontwierp een onderzoeksstrategie en gaf leiding op afstand; de uitvoering lag bij technici; hun werk werd achteraf gecontroleerd en vastgesteld door de archeoloog.

Het Handboek Specificaties is vanaf begin van de eeuw in verschillende protocollen uitgewerkt en vastgesteld door enige voorbereidingscommissies, die later zijn opgegaan in of zijn opgevolgd door het CCvD archeologie, ondergebracht bij de SIKB, die voor onderhoud en aanpassing van de norm zorgde. Een BRL heeft in 2017 de protocollen certificeerbaar gemaakt; dat wil zeggen, beoordeelbaar voor een wettelijk aangewezen, maar niet-betrokken, neutrale buitenstaander (de CBI of CI), met ondersteuning van een toegevoegde technisch expert.

Samen vormen die elementen de ingrediënten van het *certificeringsschema*:

- normdocument KNA (werkstandaarden en protocollen) in combinatie met
- beoordelingsrichtlijn BRL (beschrijving van uitgangspunten, interne borging van kwaliteit en competentie, externe toetsing)
- betrokken partijen (certificaathouders/actoren, certificaatverstrekkers onder accreditatie, normonderhouder, opdrachtgevers).

Dat is echter niet alles. Het schema werkt pas wanneer ook essentiële mechanismen op hun plaats zijn:⁹

- Hoe wordt de onpartijdigheid van de toetsers (CI) geborgd?
- Wordt de norm, door het beroepsveld zelf opgesteld, breed genoeg gedragen (hoe check je dat)?
- Komt die norm voldoende gevalideerd tot stand (hoe is het CCvD samengesteld)? Toon maar aan dat de markt ermee kan werken.
- Zijn er voldoende bezwaar- en beroepsprocedures en is daar voldoende kennis van?
- Is het schema proportioneel voor het doel?
- Is de doelstelling van het schema voldoende duidelijk?

⁸ Gemeenten en universiteiten kenden een ander model.

⁹ Interview 19-11-19 met technisch coördinator accreditaties RvA, Jeanet Kaljee.

Voorwaarden voor werking: acceptatie

De werking van het nieuwe, geprivatiseerde kwaliteitssysteem is in hoge mate afhankelijk van acceptatie van het certificeringsschema door het veld (de markt) waarop dat betrekking heeft, als onderdeel van een breder toezichtsarrangement.¹⁰ Voorwaarde voor acceptatie is begrip van het systeem, van de totstandkoming ervan en van – getrapte – participatie in de sturing. De uitwerking van de statutaire doelstelling van de SIKB, de beheerder van het schema, betreft dan ook twee taken. Ten eerste is dat het vaststellen en onderhouden van het stelsel van minimale eisen aan onderzoek en beheer en aan de uitvoerders daarvan, in samenspraak met direct belanghebbende partijen. Ten tweede is dat het bevorderen dat de KNA zo breed mogelijk wordt toegepast.¹¹ De samenspraak met – en tussen – belanghebbende partijen is geregeld in het CCvD, waarin naast uitvoerders (“het veld”) ook opdrachtgevers, het bevoegd gezag (lokaal/provinciaal) en andere belanghebbenden zoals universiteiten en beroepsverenigingen, zijn bijeengebracht.¹² De publiekrechtelijke grondslag voor de rol van het CCvD is tweeledig. Enerzijds ligt die in de erkenning van het college door middel van statische verwijzingen daarnaar in de Erfgoedwet; anderzijds doordat het beheer van het certificeringsschema onder toezicht van de Raad voor de Accreditatie is gebracht, een ZBO met wettelijke taak onder Europees recht, en doordat de spelers in dat schema getoetst worden via door het rijk aangewezen CI’s (CBI’s) die onder toezicht van diezelfde raad vallen. De betekenis en werking van het CCvD in het stelsel zijn wel te vergelijken met die van de SER:¹³ een permanent overlegplatform om via consensus te komen tot (adviseren over) bindende afspraken tussen alle (direct) betrokken partijen, met last en ruggenspraak, voor een markt waarin een natuurlijke spanning bestaat tussen aanbieders en afnemers en waar bovendien vanouds een inhoudelijk publiek belang speelt.¹⁴

Doel van het schema volgens BRL

De doelstelling van het certificeringsschema is in het normdocument (KNA+BRL) zelf te vinden. In de inleiding wordt de ratio van het kwaliteitssysteem expliciet vastgesteld (BRL SIKB 4000, versie 4.1, 19-2-2018, p. 5):

“... doel van het schema is het borgen van het proces van voorbereiding, uitvoering en oplevering van archeologische werkzaamheden. De output van dit proces wordt gevormd door vondsten, monsters en projectdocumentatie. Het effect van de borging van het proces is dat de output (...) kan worden ingezet voor lopend en toekomstig (wetenschappelijk) onderzoek en ten behoeve van beleving van cultureel erfgoed.”

Ons vallen hier vier dingen op:

- 1 Het in elkaar overlopen van feitelijkheid (“kan worden ingezet) met bedoeling (“het effect is”). Middel, doel en effect lopen door elkaar (input-throughput-output-impact).

¹⁰ Zie Schut, C., en R.J. In 't Veld, et al., *Aan Tafel! Een onderzoek in opdracht van VNO-NCW en MKB-Nederland naar publiek en privaat toezicht op bedrijven*, [z.p.] 2014. <https://www.toezichtmatrix.nl/wp-content/uploads/2014/11/20141110-AAN-TAFEL-NIBHV-Jaarcongres.pdf>.

¹¹ Reglement SIKB, archeologie, april 2014.

¹² In die zin is het CCvD dus niet zozeer een college van deskundigen als wel een raad van betrokkenen.

¹³ Er bestaat geen goede analogie voor dit “polderende” karakter van het CCvD. In een recente Nota van Toelichting (Arbo, 2017 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-487.html>) is te lezen dat sectorale beheersstichtingen van schema's worden geadviseerd door een CCvD ...“dat de belanghebbende partijen in de sector de mogelijkheid biedt om deel te nemen aan het overleg over het certificatieschema, de eventueel noodzakelijke aanpassingen ervan en de oplossing van eventuele interpretatieproblemen. De schemabeheerder dient evenwichtig rekening te houden met de belangen van alle belanghebbende partijen.”

¹⁴ Wat dat publieke belang precies is, is overigens niet heel duidelijk. Zie Neerhof, A.R., *Alternatief bestuursrecht: normalisatie en conformiteitsbeoordeling in het publieke belang*, (VAR-adviezen 156), Den Haag: Boom 2016, p. 210. <https://www.recht.nl/nieuws/staatsrecht/146271/alternatief-bestuursrecht-normalisatie-en-conformiteitsbeoordeling/>.

- 2 De scope is verbreed van opgraven naar meer vormen van archeologische werkzaamheden.
- 3 Het proces is uitgangspunt, maar in de MvT op de Erfgoedwet komt evenwel het begrip ‘proces’ in deze zin niet expliciet voor, wel ‘professionaliteit’. Het belang van ‘procesbewustzijn’ is overigens binnen het werkveld bij het denken over certificering aanwezig geweest.¹⁵
- 4 Er wordt geen relatie gelegd met de Omgevingswet en diens deelregimes; dat wil zeggen, er wordt niet gesproken over de plaats van archeologisch (voor)onderzoek in de dynamiek van ruimtelijke ordening, als conditie voor het nemen van geïnformeerde publieke beslissingen (vrijgeven, behoud, begeleiden, opgraven).

Verschillende opvattingen over kwaliteit

In het archeologische veld bestaan uiteenlopende opvattingen over kwaliteit, zo blijkt uit de literatuur,¹⁶ en uit de voor deze evaluatie uitgevoerde interviews, enquêtes en veldraadpleging. Vele uitvoerders, vooral op de werkvloer, maar ook sommige opdrachtgevers, nemen afstand van het begrip ‘proceskwaliteit’ en stellen daar ‘inhoudelijke kwaliteit’ tegenover. Met dat laatste wordt een niet heel scherp gedefinieerd gebied aangeduid, variërend van ‘betekenisvolle kennisvermeerdering over het verleden’ via ‘archeologie die er toe doet’ en wellicht tot veranderingen in beeldvorming over het verleden leidt die tot in schoolboekjes terug te vinden is, tot verrassende of vindingrijke wetenschappelijke analyses en interpretaties. Het borgen van processen, waar noties als ambachtelijkheid, zorgvuldigheid, terugvindbaarheid en repliceerbaarheid centraal staan, wordt in die optiek *tegenover* inhoudelijke kwaliteit gesteld, met waarden als uniciteit, persoonlijke “ontdekkingsheroïek” en individuele materiedeskundigheid. De uitvoerder ziet zich in deze inhoudelijke optiek allereerst als wetenschappelijk onderzoeker. In het proces-paradigma is dat eerder als ingenieur die een technische klus klaart (herhaaldelijk gehoorde vergelijkingen: “weg aanleggen”, “brug bouwen”).

Nog andere kwaliteitsopvattingen betreffen de mate waarin het uitgevoerde onderzoek besluitvorming in de ruimtelijke ordening faciliteert. Levert het onderzoek voldoende argumenten voor heldere keuzes? De twee processen, gedreven door enerzijds de wens tot (in situ) bescherming en (ex situ) behoud en anderzijds tot de wens snel en tegen minimale kosten te kunnen handelen, fungeren in gescheiden circuits (cultuur en ruimtelijke ordening). Die zouden idealiter verbonden moeten zijn, maar zijn dat in de praktijk niet. Ten slotte noemen wij het publieke domein dat aan het private veld van archeologische uitvoering vooral raakt op het moment van deponering. Ofschoon integraal onderdeel van de keten, stellen deponeringshouders op deze interface andersoortige vragen dan binnen de rest van de keten, bijvoorbeeld over robuustheid (data, pakbon), kenbaarheid (archivistische ordening) en duurzaamheid (materiaal, restauratie). In dit domein overheersen kwaliteitsnoties die aan andere segmenten van het erfgoedveld zijn ontleend, vooral aan de museumwereld en archivistiek.

Het voorgaande is de achtergrond waartegen de evaluatieopdracht is uitgevoerd.

¹⁵ Twintig jaar geleden had dat vooral een dynamisch oogmerk: “eerst over hoe het hoe, dan over belangrijker zaken”. Het was van groot belang de spelers in de archeologiebranche met elkaar in gesprek te laten gaan – maar niet over kwaliteit (*horizontale openheid*). Bron: ontwerper van het stelsel rondom de KNA, Pim Pollen van CBE Group in 2000-2001, telefonisch interview november 2019. Pollen zag procescertificering als het begin van een ontwikkeling. Ook was een procesnorm een antwoord op de wettelijke noodzaak om nieuwkomers tot de jonge markt toe te kunnen laten, dus zonder al te veel discussie over wat goede kwaliteit nu wel was – een *anti-protectionistische* maatregel.

¹⁶ Sinds begin van deze eeuw, zie *Ruimte voor archeologie. Themaveldrapportages evaluatie Wamz*, RIGO Research en Advies BV in opdracht van Ministerie van OCW, rapport P 18090, 2011, *passim*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-153018.pdf>.

4 Aard van het kwaliteitssysteem

De hoofdlijnen van evaluatie van het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie betreffen vragen over doeltreffendheid, doelmatigheid en acceptatie. Die spelen in alle interviews een rol, en zijn ook teruggekomen in de webenquête en bij de veldraadpleging.

Het nieuwe kwaliteitssysteem wordt in het algemeen doelmatig gevonden voor zover het uniformiteit en transparantie van processen borgt. Het kan naar de mening van de betrokkenen echter effectiever. Het doel om met het kwaliteitssysteem output te leveren die elders (wetenschap en maatschappelijke beleving) kan worden ingezet wordt (mogelijk) niet behaald, maar valt buiten de scope van deze evaluatie.

4.1 Doelmatigheid en effectiviteit van het nieuwe kwaliteitssysteem

4.1.1 Effect van nieuwe kwaliteitsstysteem

Is het nieuwe kwaliteitssysteem doelmatig en voldoende effectief?

De belangrijkste vraag uit de evaluatie is tegelijk het moeilijkste precies te beantwoorden. In de vraagformulering spelen twee aspecten door elkaar. Ten eerste bestaan er naast verschillende definities van kwaliteit, zoals we in het vorige hoofdstuk aangaven, ook uiteenlopende opvattingen over de doelstelling van het kwaliteitssysteem. Ten tweede blijkt het voor veel geïnterviewden verleidelijk om de vraag te betrekken op het stelsel zoals zich dat ontwikkeld heeft als geheel en niet zozeer op het recente certificatiesysteem als zodanig. Dat lijkt bij de deelnemers aan de enquête ook zo te zijn.

Wanneer het hoofddoel volgens het CCvD, en ook in de termen van de BRL zelf, het genereren is van output die gebruikt kan worden voor lopend en toekomstig (wetenschappelijk) onderzoek alsmede voor beleving van erfgoed, dan wordt dat doel in de ogen van de deelnemers aan de enquête (49%) en veldraadpleging (58%) met dit systeem *niet* bereikt. Het verschil kan samenhangen met de formulering (borgen van inhoudelijke kwaliteit versus kunnen uitvoeren van vervolgonderzoek), maar is niet substantieel. Als operationalisering van dit doel noemden sommige gesprekspartners (vooral provinciale deponhouders en de Inspectie OenE) de eis dat archeologisch onderzoek aan de hand van opgegraven materiaal en opgestelde documentatie (ex situ) *repliceerbaar* moet zijn.¹⁷ Geïnterviewden uit beide gremia klagen over het feit dat dit niet gebeurt: “er wordt te weinig gedaan met rapporten.” Dat vormt een aanwijzing voor een onvolkomen, niet doeltreffend stelsel (waarbij het niet duidelijk is of dat ook specifiek het huidige systeem met certificering

¹⁷ Voor het doel ‘repliceerbaarheid’ van archeologisch onderzoek zijn ons geen overtuigende motivaties of bronnen bekend. Goed gedocumenteerd en ex situ-behouden materiaal maken een opgraving en de conclusies erover wellicht verifieerbaar.

betreft).¹⁸ De conclusie kan ook zijn dat het hoofddoel niet goed is gedefinieerd, aangezien dat nu buiten het systeem valt.

Gezien de consensus over het niet behalen van deze hoofddoelstelling - bruikbaarheid van output voor (verder) wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijke beleving - was het tijdens de interviews niet zinvol om in te gaan op doelmatigheid en doeltreffendheid. Wel waren er verschillende gesprekspartners die erop wezen dat de vraag naar doeltreffendheid aan andere afnemers, ook buiten het kwaliteitssysteem¹⁹ zou kunnen worden voorgelegd. Een recent metaonderzoek naar de bruikbaarheid van archeologische rapportages voor verder wetenschappelijk onderzoek, in opdracht van de RCE, staft opvattingen over onvolkomen aansluiting (van onderzoek uitgevoerd vóór introductie van het nieuwe kwaliteitssysteem) op synthetisch onderzoek.²⁰ Het was voor ons niet mogelijk die uitkomst te verbijzonderen naar onderzoeken van na 2016, die onder het certificeringssysteem van kwaliteitsborging zijn uitgevoerd.

Naar de ervaringen met het gebruik van de output van het archeologische proces voor erfgoedbeleving is bij de enquêtes niet afzonderlijk gevraagd. Uit enige interviews waar dit wel aan de orde is gekomen, komt naar voren dat men hier evenmin positief over is. Opmerkelijk was het feit dat het bevoegd gezag en grote commerciële opdrachtgevers het expliciet betreuren dat “betekenisvolle archeologie”, in de zin van “maatschappelijk er toe doend”, juist *ontbreekt* als uitkomst van dit stelsel/systeem. Desgevraagd werd aangegeven dat een dergelijke omissie het draagvlak voor het principe “de verstoorder betaalt” niet lijkt te versterken. Deze dalende ‘belastingmoraal’ op erfgoedgebied is een schakel in een keten waar wij in het slothoofdstuk op terugkomen.

Een tweede opvatting over de doelstelling van het nieuwe systeem, zoals in de Erfgoedwet verwoord (zie hoofdstuk 3), is gebaseerd op optimisme over zelfregulering. Soevereiniteit met inzet van eigen deskundigheid, in een dynamisch en innovatief perspectief, zou een zelfversterkend vermogen hebben en leiden tot betere archeologische kwaliteit (geparafraseerd). Voor dat effect hebben wij geen aanwijzingen gevonden. Het tegendeel lijkt eerder waar. De stelselmatige aandacht voor proceseenvormigheid leidt volgens vrijwel al onze bronnen tot concurrentie op de laagste prijs (BPKV, v/h EMVI).²¹ Dat wordt door verschillende – niet alle – gesprekspartners expliciet betreurd. Volgens sommigen, aan overheidszijde, houdt deze *race to the bottom* zelfs niet minder dan een “involutie” in.

Een derde doelstelling betreft het creëren van een *level playing field*. De meeste gesprekspartners stellen vast dat procedures en processen geüniformeerd zijn. Dat wordt onderschreven door meer dan driekwart van de in de veldraadpleging bevroegden en door een derde van de geënquêteerden (Figuur 4.1). Archeologen bij het bevoegd gezag zijn daarover iets positiever dan de uitvoerend archeologen zelf.

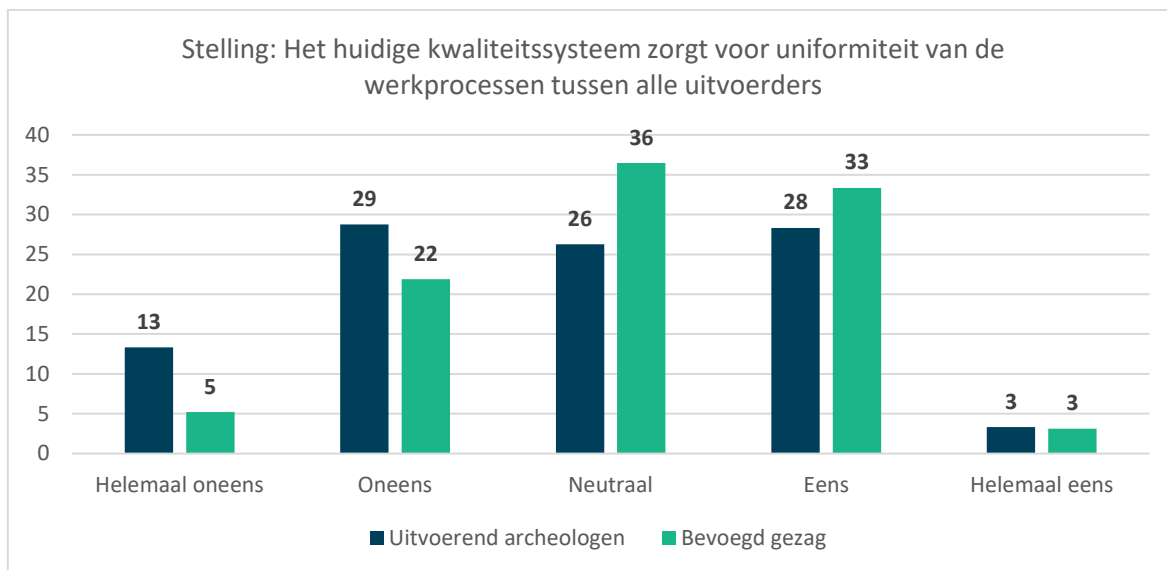
Figuur 4.1 Bijdrage kwaliteitssysteem aan uniformiteit van de werkprocessen (aandelen in %)

¹⁸ We hebben geen vergelijkingen gevonden tussen rapporten die vóór en na invoering van het certificeringsschema zijn vervaardigd.

¹⁹ Daarnaast zouden spelers in het erfgoedveld (musea, stadmakers) bevroegd kunnen zijn.

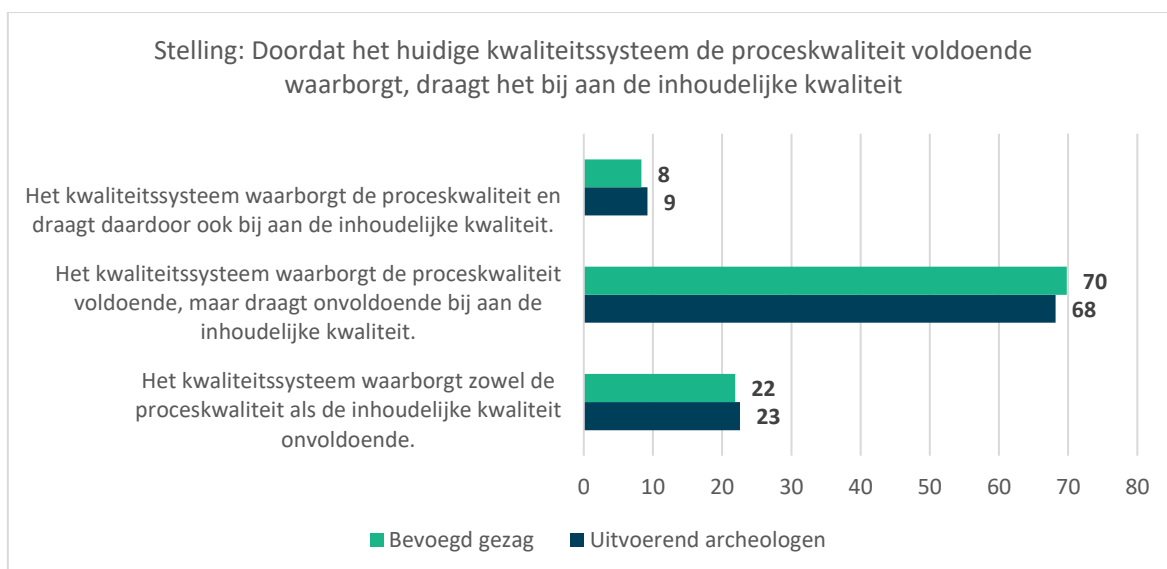
²⁰ D. Habermehl, *Over zaaïen en oogsten. De kwaliteit en bruikbaarheid van archeologische rapporten voor synthetiserend onderzoek*, Amsterdam: Image02, 2019. Over de waarde van het rapport wordt op het moment van schrijven van deze evaluatie nog volop gediscussieerd.

²¹ Dit werd ook door de SIKB zelf enige tijd gepropageerd: <https://www.pianoo.nl/nl/markten/brancheinformatie/archeologie/inkopen-van-archeologie#BPKV>.



In de interviews wordt de bijdrage van het nieuwe kwaliteitssysteem aan de uniformering van de werkprocessen gekwalificeerd: het helpt de interne processen op orde te krijgen en te houden. Ook wordt de externe systeemborging via audits wel als een waardevolle stimulans voor intern kwaliteitsmanagement gezien. De door het nieuwe kwaliteitssysteem systeem afgedwongen helderheid in processtappen en bijgevolg de grotere interne beheersing daarvan worden kortom veldbreed verwelkomd.

Figuur 4.2 Beoordeling proceskwaliteit en inhoudelijke kwaliteit van het nieuwe kwaliteitssysteem (aandelen in %)



Volgens de geënquêteerde archeologen draagt de grotere interne beheersing van de processtappen echter onvoldoende bij aan de inhoudelijke kwaliteit (Figuur 4.2). Uitvoerend archeologen en archeologen bij het bevoegd gezag oordelen daarover eensluidend. Minder dan 10% van de geënquêteerde archeologen is van mening dat het nieuwe kwaliteitssysteem een bijdrage levert aan de inhoudelijke kwaliteit.

Hier is het wel zinnig aspecten van doelmatigheid te onderzoeken. Algemeen geven de gesprekspartners aan de kosten hoog te vinden. Ook wordt de appreciatie van het uniformerende effect van dit kwaliteitssysteem op de processen door vrijwel iedereen direct getemperd met zorg over de detaillering ("elk scherfje

telt”) en het volume (“mag het een tandje minder?”). Het nieuwe kwaliteitssysteem wordt daardoor gevoeld als uitgaand van wat verscheidene gesprekspartners “gestold wantrouwen” noemen.

De efficiëntie wordt volgens sommigen nog verminderd door niet te kiezen voor een betrokkenheidsparadigma maar voor een beheersingsparadigma. Het huidige kwaliteitssysteem is immers - overigens net als zijn voorgangers - niet specifiek gericht op aspecten die eerder tot kritieke incidenten leidden, en is in die zin inefficiënt te noemen.²² Vanuit die optiek is het dan niet meer dan logisch dat er alom kritiek gehoord wordt op wat als een “afvinkcultuur” wordt aangemerkt – soms in sterkere bewoordingen. Die perceptie kan gemotiveerd zijn door een gebrek aan proportionaliteit dat vele gesprekspartners en geënquêteerden (in de open slotvraag) aangeven te ervaren: “Is het sop de kool wel waard, wordt er niet met een kanon op een mug geschoten?”

Daarbij speelt dat volgens verschillende gesprekspartners projecten met de tijd kleiner van omvang lijken te worden, maar zonder dat de administratieve last krimpt. Dat kan tot disproportionaliteit en “overkill” leiden. De “balans tussen precisie en werkbaarheid” is dan ver te zoeken. Ten slotte mag de toegenomen aandacht voor de processtappen als een verworvenheid worden gezien,²³ hoewel sommigen er wel hun zorg over hebben uitgesproken dat er geen doorzicht is naar continuïteit en kwaliteit van de keten als geheel. Er gaat “later in een project van alles mis”. Daar raakt toezicht op processtappen (privaat) aan toezicht op de werking van het systeem (publiek).

Deelconclusie: De externe hoofddoelstelling van dit systeem wordt in het algemeen niet gehaald: het leveren van bruikbare output voor verwerking in verder onderzoek en maatschappelijke beleving van erfgoed. Een tweede hoofddoelstelling, betere kwaliteit dankzij innovatie die door marktwerking wordt afdgedwongen, wordt in de beleving van partijen evenmin bereikt. Wel is een *level playing field* gerealiseerd dankzij uniformering van werkprocessen. De daarmee gepaard gaande controle wordt allerwegen als overdadig beschouwd.

Leidt het nieuwe kwaliteitssysteem tot een voldoende kwalitatief resultaat (minimaal: wordt er KNA-conform gewerkt)? Geldt dit ook in vergelijking met het voorgaande systeem op basis van een opgravingsvergunning?

De centrale vraag is hier of een goed gedefinieerd proceskader, waar het kwaliteitssysteem zich op richt, ook daadwerkelijk leidt tot een inhoudelijk adequaat resultaat. Een grotere uniformiteit van processen lijkt daaraan in elk geval bij te dragen, maar of dat zo is hebben wij niet kunnen verifiëren. Wij hebben in een aantal interviews wel de mening gehoord dat geborgde proceskwaliteit zeker een randvoorwaarde voor goed onderzoek vormt. Maar wat dat goede onderzoek dan is, blijft in het midden – wel wordt allereerste aangegeven dat dat te maken zal hebben met persoonlijke kwaliteiten van onderzoekers, maar de link met het Actorregister wordt (nog) niet gelegd. De Inspectie OenE constateert overigens dat “archeologen vroeger vaker misgrepen”, hoewel er vanwege het veel grotere aantal rapportages “nu wel meer ruis is”. Het

²² Een betrokkenheidsbenadering is enige tijd serieus overwogen (H. Vinkenburg, *Certificering archeologische bedrijven: erkenning is nodig en voldoende*, Rapport VOiA, Twynstra en Gudde, oktober 2001). De gehoorde kritiek gaat dit kwaliteitssysteem weliswaar te boven, maar betreft niet alleen een stelseigenschap. Maatvoering en *tone of voice* liggen ook op systeemniveau.

²³ De keten van vijftien kritisch processtappen is voorafgaande aan de Erfgoedwet onder langdurig overleg tussen stakeholders als essentieel aangemerkt.

merendeel van de geïnterviewden en de geënquêteerden meent echter dat er geen relatie bestaat tussen enerzijds de proceskwaliteit en anderzijds een inhoudelijk beter resultaat – wat correspondeert met verschillen in kwaliteitsopvatting (Hoofdstuk 3). De meerderheid van de betrokkenen bevestigt wel dat het werken met het nieuwe kwaliteitssysteem tot een grotere conformiteit heeft geleid en nog steeds leidt. “Procesmatig ligt er nu een bodem”.

Het huidige systeem heeft evidente voordelen opgeleverd. Meer in het algemeen is in het KNA-stelsel de publicatiegraad hoger dan voorheen, hetgeen in ook het nieuwe kwaliteitssysteem lijkt te worden gecontinueerd en misschien nog zal verbeteren (daar zijn ons geen feiten over bekend, wel een kritische mening: “beter dan 10 jaar geleden, maar niet beter dan 3 jaar terug”). En er zijn in de beleving van veel archeologen nu veel minder open einden en andere onzekere factoren die met het vergunningensysteem van een soms als grillig ervaren rijksdienst samenhangen. Het feit dat er geaudit wordt mede op basis van ‘autopsie’ en niet uitsluitend op papierwerk wordt als positief ervaren. De cyclische systematiek, waarin naast initieel ook een herhaaltoetsing plaatsvindt, wordt ook positief gewaardeerd, ondanks de aanloopkosten. Daarbij is ons opgevallen dat certificaathouders de aard van het toezichtsarrangement niet altijd op dezelfde manier begrijpen. De conformiteitsbeoordelende instellingen worden door hen wel als strenge, ongenueanceerde scheidsrechters gezien, terwijl Cl’s zelf en ook de RvA aangeven dat de toetsing bij alle neutraliteit ook elementen van betrokkenheid kan bevatten. Auditors, zo benadrukt de Raad voor Accreditatie aldus gevraagd, worden geacht waar mogelijk naar de geest en waar nodig naar de letter te toetsen.

Het veld zet ook meer kritische kanttekeningen. Zo werkt verplichte procescertificering niet onderscheidend richting klant/opdrachtgever. Die zegt (en heet) niet in certificaten geïnteresseerd te zijn.²⁴ Een vrijwillig keurmerk zou dat volgens certificaathouders wel doen, waar nu alleen op prijs wordt geconcurrereerd.²⁵ Tot groot ongenoegen leidt verder de veel gehoorde constatering van een perverse prikkel. Aandacht voor de procesnorm gaat eraan voorbij of binnen het proces ook inhoudelijk wel de juiste beslissingen zijn genomen. Herhaaldelijk is genoemd dat toezicht op het proces niet kan voorkomen, of zelfs maar kan waarnemen, dat er – mogelijk opzettelijk – fouten worden gemaakt. Bij het te diep aanleggen van een beginvlak bijvoorbeeld worden essentiële sporen gemist, maar is de opdrachtgever wel goedkoper uit en blijft de uitvoerder binnen zijn wegens prijsdruk minimale begroting. Nog los van wat hardere sancties op fraude en op wat wel erfgoedcriminaliteit kan worden genoemd, gaf men het vaak aan te betreuren dat er in het certificeringssysteem, of aanvullend daarop, geen *checks and balances* zijn waarmee weerstand aan die druk kan worden geboden. Meer macht, aandacht, capaciteit en democratische transparantie aan de kant van het bevoegde gezag op het gebied van archeologie, in combinatie met een straffere toepassing van ethiek, werden genoemd als mogelijk tegenwicht. “Het is belangrijker dat er bij de gemeente iemand is die ziet of de goede vragen gesteld worden dan dat aan alle eisen van de KNA wordt voldaan.”

Deelconclusie: Het verplichte certificeringssysteem leidt wel tot voldoende uniformiteit in de processen en processtappen, maar niet tot een aantoonbaar beter inhoudelijk resultaat. Een onbedoeld effect daarvan is dat concurrentie vooral op prijs lijkt plaats te vinden. De daaruit volgende *race tot the bottom* kent

²⁴ Het oogmerk van opdrachtgevers om tegen de laagste kosten en in de kortste tijd te voldoen aan de verplichting tot het (doen) verrichten van archeologisch vooronderzoek en uitvoeren van een opgraving voor ex situ-behoud als voorwaarde voor vergunningverzekering onder de Wabo/Omgevingswet valt buiten het kader van deze evaluatie. Die situatie vormt in de ‘Malta-archeologie’ wel vrijwel de enige basis waarop onderzoek wordt uitgevoerd.

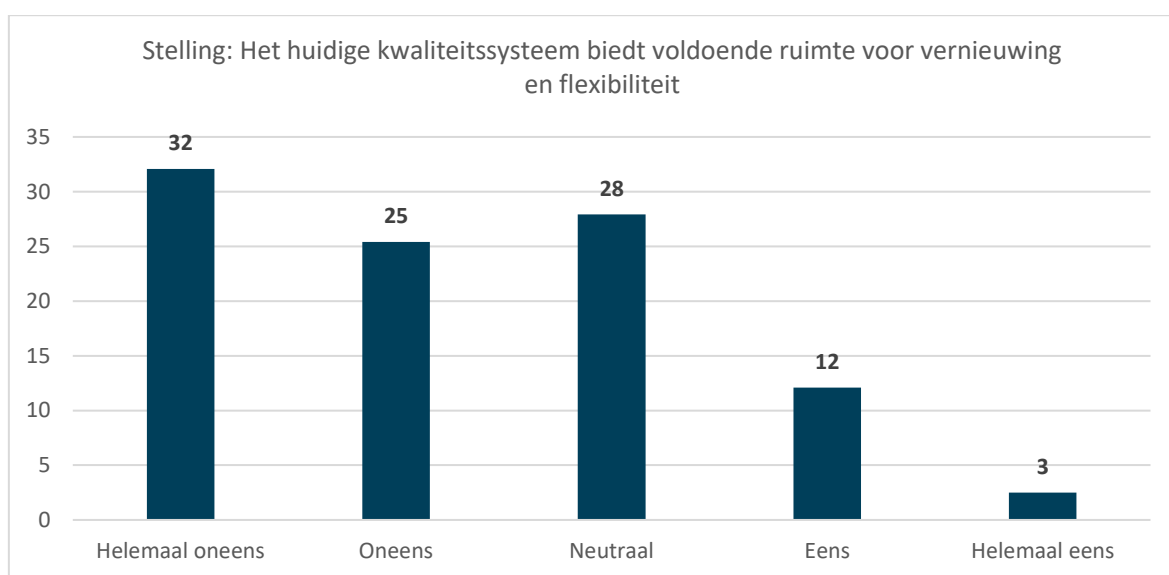
²⁵ Dat was onder een vrijwillige BRL overigens al mogelijk maar daar is nooit breed gebruik van gemaakt.

volgens het veld grote nadelen. Van een sterkere positie van het (gemeentelijke) bevoegd gezag verwachten veel archeologen soelaas.

Werkt het huidige kwaliteitssysteem belemmerend voor vernieuwing en flexibiliteit (of draagt het juist daaraan positief bij)?

De mogelijkheden die het nieuwe systeem biedt om te innoveren worden in het algemeen als beperkt ervaren. Van de geënquêteerde uitvoerend archeologen is 57% het oneens met de stelling dat het nieuwe kwaliteitssysteem ruimte biedt voor vernieuwing en flexibiliteit (Figuur 4.3).

Figuur 4.3 Uitvoerend archeologen: Kwaliteitssysteem en ruimte voor vernieuwing en flexibiliteit (aandelen in %)



Veel gesprekspartners stellen dat het nieuwe kwaliteitssysteem juist belemmerend voor vernieuwing werkt. Wanneer de CI's bij een audit een afwijking van de norm in de uitvoering constateren, zelfs wanneer die in de ogen van de certificaathouder inhoudelijk goed gemotiveerd wordt, markeren zij die immers als non-conformiteit. Dat wordt door certificaathouders beleefd als het gestraft worden voor een tekortkoming, terwijl het dat juist niet is. Het veld is zich ervan bewust dat er in het systeem voor innovatie of alternatieven wel ontsnappingsroutes aanwezig zijn. Zo bestaat in de algemene beschrijving van proceseisen in de BRL de optie om alternatieve werkwijzen voor te stellen, die door gesprekspartners wel met "maatwerk" worden aangeduid (BRL SIKB 4000, v. 4.1, p. 19, pt. 2.1.3). Van deze mogelijkheid wordt om ons onbekende redenen evenwel nooit gebruik gemaakt.

Wanneer wel over vernieuwing wordt gedacht dan leidt dat tot constante twijfel, zo geven enige van onze gesprekspartners aan. Voldoet die wel aan de vastgestelde norm? Wat hen weerhoudt is onbekendheid met het feit of methoden die niet zijn omschreven wel toepasbaar zijn. Gecombineerd met de perceptie dat de audits de protocollen en specificaties naar de letter en niet naar de geest toetsen wordt het zekere voor het onzekere genomen. Daar komt bij dat het onder certificaat gebruiken van zekere bestaande technische innovaties, zoals drones, volgens sommigen (niet allen) te kostbaar en te omslachtig is om er het risico van een afwijzing mee te lopen.

Op meer theoretisch niveau hoorden wij dat de aard van de KNA als reactief en retrospectief wordt ervaren. De KNA codificeert de status quo en verzet zich daarmee als het ware tegen vernieuwing. Alleen door interventies zou er wat kunnen veranderen, omdat de KNA-beheerders dan wel moeten reageren: “Wil je als systeem meebewegen, dan heb je kritische incidenten nodig”. Maar een *anticiperende* KNA is een contradictie. Wij hoorden suggesties dat een systeemaanpassing daaraan tegemoet zou kunnen komen. Wanneer de BRL experiment zou honoreren, bijvoorbeeld met een bonus (punt, vermelding, in PvE of uitvraag), dan zou dat een R&D-investering de moeite waard maken. “Goed onderzoek is immers experimenteel”. Nu belemmert het risico van een innovatie om niet geaccepteerd te worden de investering daarin. De naar verluidt smalle marges in de archeologische markt, waaruit R&D normaliter gevoed wordt, versterken deze situatie.

Deelconclusie: Het nieuwe kwaliteitssysteem biedt volgens de meeste uitvoerders weinig ruimte voor vernieuwing en flexibiliteit; soms verzet het zich daar zelfs tegen. Er zijn verschillende oplossingen: gebruik van maatwerk, inzet van bonussen en meer vertrouwen tussen CI's en uitvoerders.

4.1.2 Basis van kwaliteitssysteem in de KNA en BRL 4000 (versie 4.1)

Zijn de BRL 4000 (versie 4.1) en de KNA (versie 4.1) voldoende eenduidig voor een doelmatige en effectieve certificering (onder meer wat betreft protocollen 4103 en 4104)? Wat gaat goed en wat kan beter?

De beoordelingsrichtlijn 4000 is pas in 2017 toegevoegd, om het bestaande stelsel van protocollen en specificaties (KNA) op verschillende werkprocessen certificeerbaar te maken. De KNA zelf is het resultaat van een jarenlange ontwikkeling, waaraan vele praktijkexperts in verschillende gremia hebben bijgedragen. Via onderhandelingen is er naar zeggen van vele betrokkenen een werkbaar compromis uit voortgekomen. Dat geldt niet voor de BRL. De vraag die hierboven gesteld wordt is er een naar de generieke certificeerbaarheid van de KNA in BRL 4000. In het algemeen hebben wij daar geen grote bezwaren tegen gehoord. Enige gesprekspartners wijzen wel op een aantal inconsistenties tussen de BRL en de KNA (zie bijlage). Het voert in de door ons gekozen en goedgekeurde werkwijze te ver om daar gedetailleerd op in te gaan.

De verwijzing in de vraagstelling naar protocollen 4103 en 4104 veronderstelt bijzondere aandacht voor de borging van kwaliteitszorg bij waterbodems. Dat is bij velen inderdaad een bron van zorg. Die markt is zonder meer klein: in 2018 zijn er slechts elf certificaten voor verkregen.²⁶ Dat hangt onder meer samen met het bij waterbodems veelal ontbreken van aanwijsbare verstoorders en, buitengaats, van aansprakelijk te stellen eigenaren. De drie betrokken gesprekspartners op dit onderwerp stellen dat toepassing van protocollen 4103 en 4104 analoog aan landbodems lijkt op “schieten met een kanon op een mug”. Het aantal interventies per speler is daarbij vaak te gering (“eens per drie jaar” en “de helft van alle RCE-opgravingen”) om van evenwichtige auditing te kunnen spreken. Het zijn telkens uitzonderlijke en te zeldzaam voorkomende situaties voor een auditor om in de praktijk bij te wonen: “we kunnen niet het veld in als we geen opdracht hebben, maar we kunnen ook niet gecertificeerd worden als we het aan het doen zijn.” Ook is het wegens de kleine schaal en het incidentele karakter van de activiteiten voor onderwaterarcheologen veel

²⁶ Jaarrapportage SIKB 2018, p. 5: 6% van de in totaal 181 certificaten/onder certificaat uitgevoerde activiteiten ultimo 2018.

moelijker om kennis en ervaring met het oog op behoud van de actorstatus bij te houden dan voor landbodemarcheologen.

Deelconclusie: Tussen BRL 4000 en de onderliggende protocollen bestaan een aantal inconsistenties. Die kunnen er makkelijk uitgehaald worden.

Voor een doeltreffende toepassing van het nieuwe kwaliteitssysteem op waterbodems is de deelsector van een te geringe schaal (met te weinig spelers en opdrachten) en ontbreekt het opdrachtgeverschap (aanwijsbare verstoorders).

Het KNA protocol 4006 Specialistisch onderzoek is sterk verbonden aan het protocol 4004 Opgraven, maar kent desondanks een eigen procesbeschrijving. Is dit protocol voor zowel partijen die een certificaat hebben voor beide protocollen als voor certificaathouders die alleen voor 4006 een certificaat hebben doelmatig en uitvoerbaar? Zo nee, welke alternatieven zijn denkbaar?

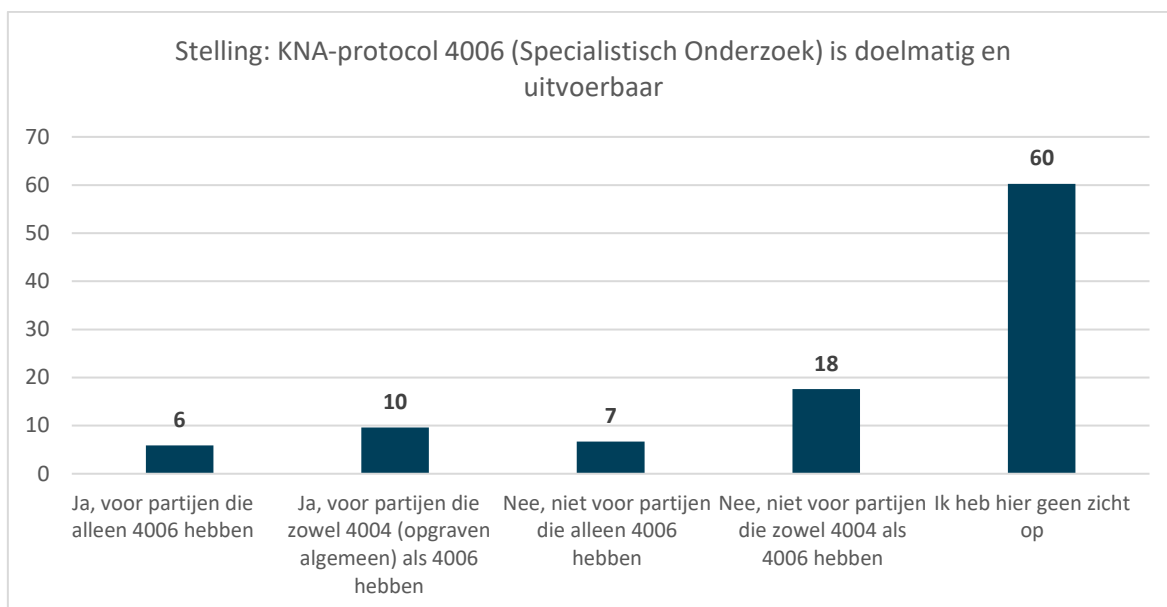
Dit is een dossier waar wij veel over hebben gehoord (zie ook de bijlage). Kort gezegd: specialistisch onderzoek is al verplicht onder protocol 4004; over de logica en noodzaak van een afzonderlijk, niet-verplicht protocol 4006 lopen de meningen tussen de certificaathouders 4004 en de grotere, algemene bedrijven nogal uiteen. Elementen die spelen zijn (1) mogelijke problemen bij inhuur (is er sprake van schijnzelfstandigheid?), (2) onwil om met tijdelijke specialisten “in de schil” het eigen kwaliteitssysteem volledig te delen, (3) gebruik van protocol 4006 voor erkenning van een specialisme doordat het doorgroeit (senior actorstatus) afdwingt, (4) het kleine aantal specialisten in sommige disciplines (waardoor het seniorschap niet altijd is in te vullen), en (5) de mogelijkheid in gespannen aanneemsituaties om specialistisch onderzoek als sluitpost te gebruiken. Wij kwamen daar onvoldoende uit.

Ook de meningen in het veld lopen over nut en noodzaak van een (vrijwillig) certificaat voor het uitvoeren van gespecialiseerd onderzoek uiteen. In elk geval is de problematiek bij 60% van de geënquêteerde uitvoerend archeologen niet helder - zoal bekend (“geen zicht op”).²⁷ De overige 40% bestaat voor meer dan de helft uit tegenstanders (Figuur 4.4).

Wij bevelen het CCvD aan hier een apart onderzoek (of mediatie) aan te wijden en duidelijkheid te scheppen over onderliggende vraagstukken.

Figuur 4.4 Uitvoerend archeologen: Doelmatigheid en uitvoerbaarheid KNA-protocol 4006 (aandelen in %)

²⁷ Of niet oplosbaar in de vorm waarin het PvA voor deze evaluatie deze vraag formuleerde.



Deelconclusie: Protocol 4006 (specialistisch onderzoek) overlapt Protocol 4004 deels. 'Inlening' van specialisten onder protocol 4004 vindt men soms niet correct. Het belang van 4006 blijkt ook te liggen in emancipatie en ontwikkeling van de specialistensector. Beide vraagstukken hebben (ook) met schaal te maken. Het onderwerp is echter niet uitgeëvalueerd en kan het beste door het CCvD zelf ter hand worden genomen.

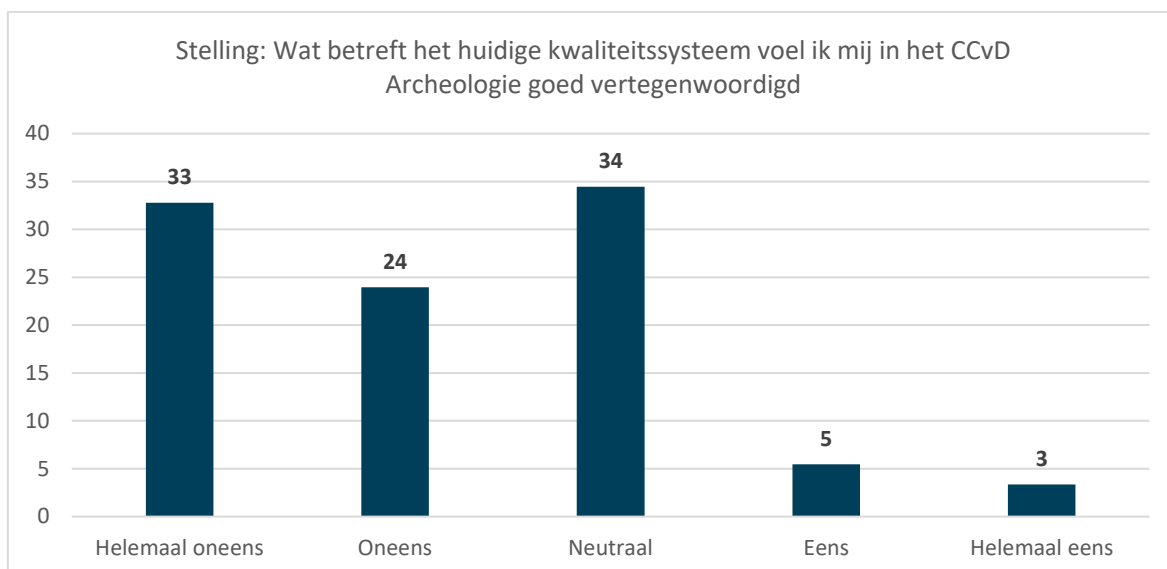
4.2 Besluitvorming en communicatie over het kwaliteitssysteem

Is de besluitvorming over het nieuwe kwaliteitssysteem voldoende helder en transparant? Hoe denkt het archeologisch werkveld over de rol van het CCvD bij het nieuwe kwaliteitssysteem? Weet het veld het CCvD te vinden?

In het voorgaande hoofdstuk is geschetst hoe belangrijk kennis en begrip van de verschillende rollen en spelers zijn voor succes van het kwaliteitssysteem. Centraal staat de dynamiek van, in en rond het CCvD met betrekking tot overleg, besluitvorming en communicatie over totstandkoming, onderhoud (totstandkoming, evaluatie, vernieuwing) van het schema.

Uit de interviews blijkt dat de 'macht' van het CCvD door het veld algemeen wordt erkend en geaccepteerd. Het gezag en de legitimering worden echter aangevochten. Velen zien het college als een ondoorgrondelijk, gesloten bolwerk, hebben weinig kennis van diens status en functie, en menen ten onrechte dat het slechts een advieslichaam zou zijn. Uitvoerend archeologen zijn het in meerderheid (57%) oneens met de stelling "Wat betreft het huidige kwaliteitssysteem voel ik mij in het CCvD Archeologie goed vertegenwoordigd" (Figuur 4.5).

Figuur 4.5 Uitvoerend archeologen: Vertegenwoordiging in het CCvD Archeologie (aandelen in %)



De samenstelling van het CCvD, waar men veelal onbekend mee is, leidt tot vragen over representativiteit (branchegrenzen, zich vertegenwoordigd voelen) en macht (management/uitvoering). Waarom zouden bijvoorbeeld adviseurs, die niet onder certificaat werken, “recht van spreken [hebben] over wat des certificaathouders is”? Hoe rechtvaardig is het dat “partijen beslissingen nemen over zaken waar ze zelf geen effect van ondervinden”, bijvoorbeeld Cl’s in harmonisatieoverleg? Aan de andere kant geven sommige opdrachtgevers aan het CCvD als een gesloten belangenclub van en voor archeologen te beschouwen en daarvoor zelf weinig affiniteit met de materie te voelen.

Verder worden ook de procedures voor het vaststellen, aanvullen of vernieuwen van de KNA en de BRL, zelfs voor direct betrokkenen, niet altijd als transparant ervaren. Het resultaat van die vaststelling is wel goed toegankelijk (website, nieuwsbrief), maar het mechanisme waaronder dat gebeurt is dat voor betrokkenen of belanghebbenden zeker niet altijd. Zo geeft de als straf ervaren ambtelijke voorbereiding niet zelden aan zegslieden het gevoel voor voldongen feiten en voorgekookte beslissingen te worden gesteld. Dat geldt ook voor de mogelijkheden van bezwaar en beroep, die ofwel niet bekend zijn ofwel in het voorstadium – het verwerken van cumulatief commentaar van CCvD-leden – afgesneden lijken. Daarbij speelt tenslotte het gehanteerde taalgebruik een cruciale rol. We noteerden regelmatig verzuchtingen over een afschrikwekkend jargon, terwijl systemen die op vertrouwen berusten, zou je kunnen zeggen, het juist moeten hebben van *le ton qui fait la musique*.

Daartegenover noteerden wij ook een minderheid aan getuigenissen van als voldoende ervaren transparantie van besluitvorming door en toegankelijkheid tot het CCvD, zowel dankzij het open karakter van de periodieke overleggen van het college zelf, die door buitenstaanders altijd zijn bij te wonen, als informeel via het SIKB-programmabureau.

Om de tweede taak van de SIKB beter uit te voeren (bevorderen van brede toepassing van de KNA) verdient het aanbeveling meer aandacht te besteden aan het begrip laten krijgen voor rol en functie van het CCvD en de SIKB, en daarvoor een taal te kiezen die dichterbij betrokkenen staat.

**Deelconclusie: SIKB en CCvD kunnen hun rol, het zo breed mogelijk laten werken van certificerings-
schema, sterk verbeteren door meer inzicht te geven in de werking van het schema en in te zetten op
communicatie in een taal die door het veld begrepen wordt.**

5 Werking van het kwaliteitssysteem

Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste uitvoeringskanten van het nieuwe kwaliteitssysteem. De werking bestaat uit (1) de omgang door certificaathouders met de norm, de protocollen en de specificaties, (2) toezicht door CI's, (3) bijstellen van de eisen waar nodig door het CCvD en (4) acceptatie bij andere spelers in het schema. Het toezicht voorziet in een eenmalige initiële beoordeling en daarna per cyclus van vier jaar een jaarlijkse vervolfbeoordeling en aan het eind van elke cyclus een verlengingsbeoordeling. Getoetst wordt of uitvoerders voldoende geëquipeerd zijn om aan de vereisten te voldoen evenals de mate waarin ze erin zijn geslaagd dat ook daadwerkelijk te doen. Dat moet leiden tot een gelijk speelveld voor alle marktpartijen en de verzekering van een vergelijkbare minimumkwaliteit van het uitvoeringsproces bij alle certificaathouders.

Hieronder presenteren wij eerst de resultaten van onderzoek naar (5.1.1) kennis van het schema bij uitvoerders en naleving van de norm, en daarna (5.1.2) naar de betrouwbaarheid van de manieren om daar iets over te weten te komen: auditoren, audits en experts. Ten slotte maken we een eerste kosten-baten-analyse: staat de inspanning van de toepassing van het nieuwe kwaliteitssysteem in verhouding tot de opbrengst?

5.1 Naleving en beoordeling van de BRL en KNA

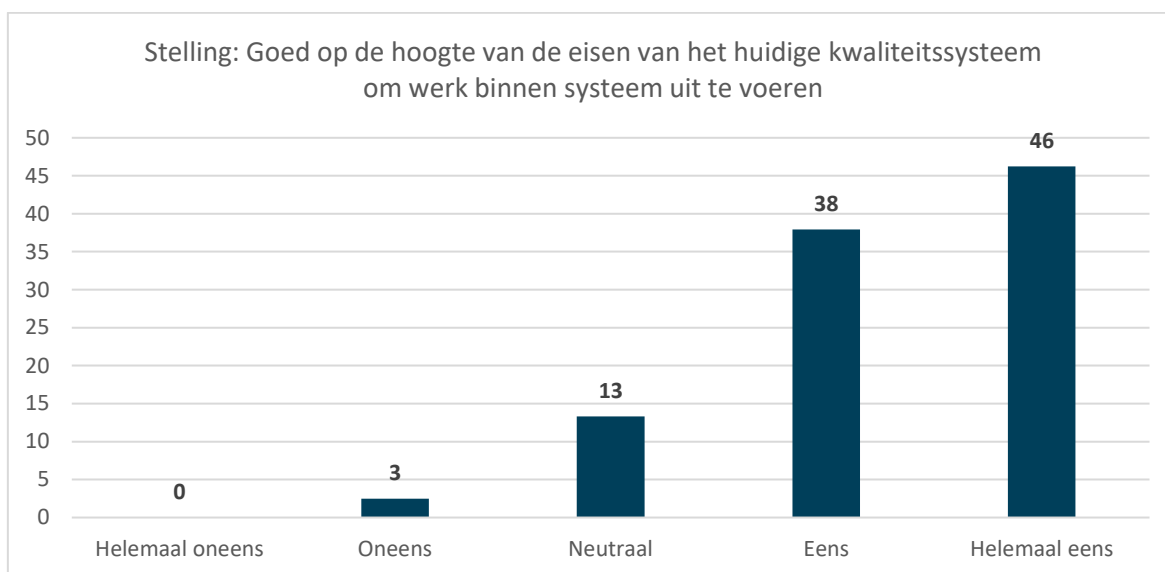
5.1.1 Kennis en naleving bij certificaathouders

Is het kwaliteitsbewustzijn en de kennis over het nieuwe kwaliteitssysteem bij certificaathoudende organisaties in voldoende mate aanwezig en is deze in balans met dat bewustzijn bij de individuele werknemer?

De vraag naar de bekendheid met de strekking van het nieuwe kwaliteitssysteem en het bewustzijn daarvan kan voor certificaathouders zonder terughoudendheid als voldoende beantwoord worden. Ten eerste op basis van de gemelde ervaringen en inzichten van de CI's en ten tweede omdat de grote meerderheid van de archeologen bij de uitvoerende organisaties (84%) in de webenquête aangeeft goed op de hoogte zijn van de eisen van het huidige kwaliteitssysteem om hun werk binnen het systeem uit te voeren (Figuur 5.1). Men weet hoe het werkt. Dat hebben wij in interviews geverifieerd bij certificaathouders en bij de betrokkenen zelf. Daarbij merken wij op dat beide partijen zich bewust zijn van een leercurve. Het duurde even, "het begint te komen". De CI's en de geaudite partijen zeggen de auditmomenten ook (nog) te ervaren als leermomenten. Over "hoe het werkt" valt dus nog wel wat te leren.

Uitvoerder: "Het begint met degelijk voorbereiden, weten waar je terecht komt, wat je kunt verwachten. Netjes en zorgvuldig werken en geen haast maken. In goed overleg met je team, duidelijk aangeven welke eisen je stelt."

Figuur 5.1 Uitvoerende archeologen: Kennis van het kwaliteitssysteem (aandelen in %)



De CI's wijzen er echter op dat de zzp'ers niet geaudit worden en buiten schot blijven. Vermoedelijk is dit vooral het geval waar het informatie-uitwisseling betreft over bijvoorbeeld bij- en nascholing, die wel geaudit wordt bij bedrijven. Bedrijven bieden mede daardoor nu vrijwel standaard persoonlijke ontwikkelingsplannen als kwaliteitsinstrument aan. Zzp'ers lijken hier dus "buiten de loop te blijven" en ook aansluiting te missen bij het samen ontwikkelen van een voor het certificeringssysteem geëigend vocabulaire. Wij hebben niet gehoord dat de actorregistratie dit zou compenseren. Dat laatste hebben wij in de interviews niet kunnen verifiëren.

Het kwaliteitsbewustzijn op zichzelf is soms echter problematisch, gezien de uiteenlopende opvattingen daarover, per bedrijf en soms ook per persoon (zie hoofdstuk 3). Geregeld noteerden wij uitingen over een discrepantie tussen wat het kwaliteitssysteem beoogt (procesconformiteit) en "ik wil me gewoon met archeologie bezighouden" – wat wel als twee verschillende zaken wordt ervaren. Ook is herhaaldelijk aangegeven dat een duidelijke(r) definiëring op zijn plaats zou zijn "van woorden/termen/definities in de KNA" om te voorkomen "dat bij toetsing de inhoud van het protocol verschillend wordt geïnterpreteerd."

Wij hebben geen signalen ontvangen dat er grote discrepanties bestaan tussen de praktische kennis van het nieuwe kwaliteitssysteem op bedrijfsniveau en die op individueel niveau (medewerkers van bedrijven, meer individueel opererenden). Voor medewerkers van bedrijven wordt daarvoor verwezen naar het positieve effect van het volgen van de interne kwaliteitssystemen, die immers bij de externe audits initieel mee worden genomen. In vrijwel alle bedrijven is de KNA geheel geïntegreerd in het eigen KMS (wat soms als verlies van autonomie betreurd wordt). Wel bestaat er bij bedrijfsleidingen (veel) meer begrip voor aard en werking van het systeem dan op de werkvloer: "Medewerkers hebben het administratieve werk niet altijd op hun netvlies, daar moet je als manager echt je best voor doen." Belangrijkste lacunes betreffen dan begrip voor de rol en functie van CCvD (werkvloer) en de mogelijkheden van bezwaar/beroep (beide).

Deelconclusie: Er is ruim voldoende kennis en bewustzijn van het nieuwe kwaliteitssysteem bij uitvoerders. Het begrip daarvan op managementniveau is in het algemeen groter dan op de werkvloer.

Is de naleving van de BRL en KNA binnen het nieuwe kwaliteitssysteem bij certificaathouders in zijn algemeenheid gelijkwaardig en leidt het tot vergelijkbare kwaliteit bij verschillende uitvoerders?

De naleving van BRL en KNA wordt door de CI's getoetst. Deze vormen dan ook de belangrijkste bron voor beantwoording van deze vraag. Die bron hebben wij op een aantal manieren gebruikt. Naast interviews met twee van hen geeft de SIKB-jaarrapportage een geaggregeerd inzicht over de resultaten in het eerste verslagjaar 2018. De CI's melden aldus gevraagd dat zij in de aanloop van het werken met het nieuwe kwaliteitssysteem aanvankelijk grote verschillen in naleving constateerden. De vele kleinere en grotere "kinderziekten" zijn daarna snel getemperd, volgens de CI's, nadat ook enige verschillen in werkwijze tussen de CI's zelf in het harmonisatieoverleg zijn rechtgetrokken. Het jaar 2018, het eerste waarover de SIKB heeft gerapporteerd, laat een beperkt aantal kritische afwijkingen zien (5 van in totaal 171).²⁸ Volgens de CI's is beantwoording van deze vraag overigens pas in een later stadium echt betekenisvol, maar hun indruk is nu al dat er in de goede richting wordt gewerkt.

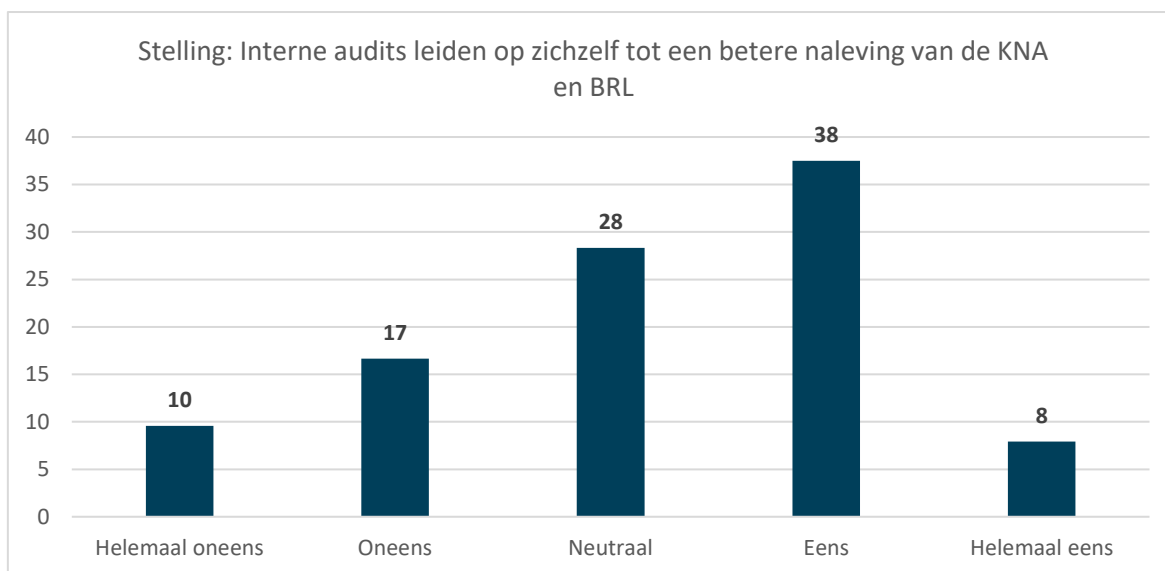
Het veld zelf geeft in de enquête voor een groot deel (46%) aan dat interne audits tot een betere naleving van BRL en KNA leiden, maar ruim een kwart is het daarmee oneens (Figuur 5.2). 30% van de geënquêteerde uitvoerend archeologen neemt een neutraal standpunt in.

Een aantal gesprekspartners - vooral bij het bevoegd gezag - rapporteren verschillen in kwaliteit tussen het werk van verschillende uitvoerders. Niet duidelijk is of daardoor (1) de basiskwaliteit niet wordt behaald en of (2) die verschillen samenhangen met dit specifieke kwaliteitssysteem in de naleving van BRL en KNA, dan wel (3) met factoren die op het niveau van het stelsel liggen. De gemelde verschillen treden op tussen vooral kleine en grote bedrijven ('kleine bedrijven zijn minder goed in grote projecten') en tussen bedrijven met lokale kennis en ervaring, en bedrijven die dit missen. Deze laatste waarneming spoort met een algemeen gevoel dat naar voren kwam tijdens de veldraadpleging op het onderwerp 'inhoudelijke kwaliteit'. Daar heerste consensus over de aanwezigheid van *lokale deskundigheid* als belangrijke voorwaarde voor verbetering van de inhoudelijke kwaliteit.²⁹ Een suggestie was om dit realiseren via borging in het Programma van Eisen (PvE). Sommige gemeenten stellen lokale deskundigheid overigens al als aanvullende eis (hoofdstuk 7).

²⁸ Rapportage SIKB 2018, p. 7-8. Drie van de vijf betroffen Interne audits.

²⁹ Veldraadpleging december 2019, tafel Inhoudelijke kwaliteit: "regionale en lokale kennis bij bevoegd gezag, onder meer door het betrekken van lokale vrijwilligers, de aanwezigheid van lokale/regionale onderzoekers en aandacht voor regionale schaal, beïnvloedt de kwaliteit van de rapportages positief".

Figuur 5.2 Uitvoerende archeologen: Interne audits en naleving van KNA en BRL (aandelen in %)



Wij noteerden aarzelingen - bij zowel uitvoerders als bevoegd gezag - over de relatie tussen correcte naleving van BRL en KNA (“zelfde vinkjes”) en de kwaliteit van rapportages bij bedrijven (“op vergelijkbare site substantieel minder metaalvondsten”). Vooral deponhouders merken dit op. Dat komt doordat deze groep zich aan het eind van de keten bevindt en in beginsel een relatief grote kennis van regionale samenhangen moet hebben. Die kennis hebben wij echter niet kunnen verifiëren. Een adequate remedie, zo hoorden wij, zou inzet van een additioneel inhoudelijk instrument zoals peer review kunnen zijn.

Deelconclusie: Ondanks de betrekkelijk korte tijd sinds invoering lijken certificaathouders het schema al goed beginnen na te volgen. Mineure verschillen tussen certificaathouders liggen vaak op het niveau van schaal. Begrip van de aard en de strekking van audits als kwaliteitsinstrument is nog niet altijd voldoende.

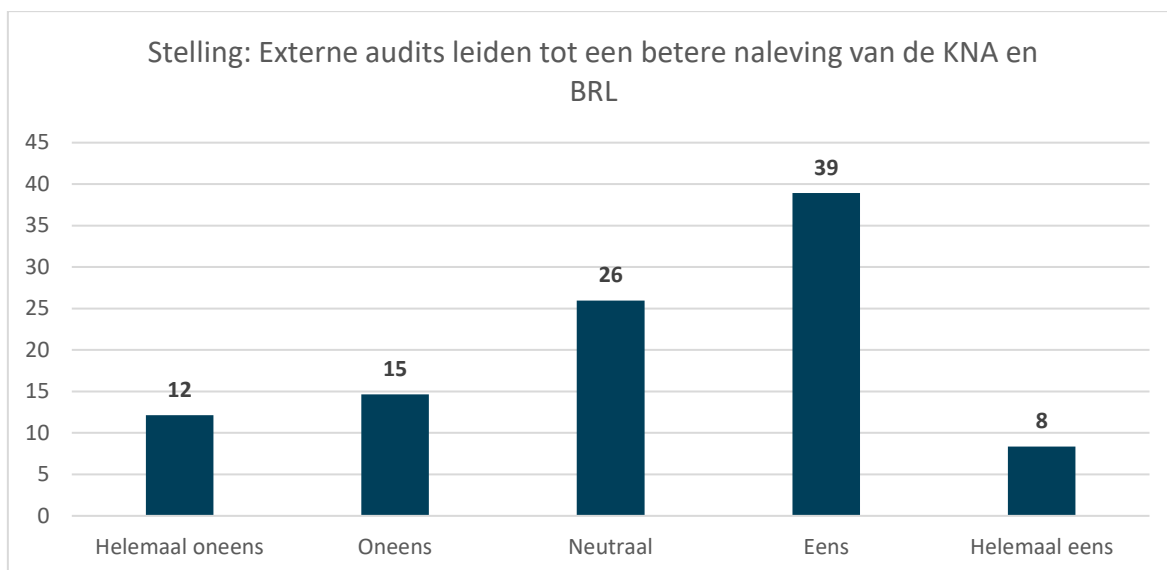
5.1.2 Audits en certificerende instellingen

Zijn de interne audits binnen organisaties op peil en gelijkwaardig?

Op deze specifieke, vergelijkende vraag hebben wij geen direct antwoorden gekregen. Wel is bijna de helft van de geënquêteerde uitvoerend archeologen van mening dat externe audits leiden tot een betere naleving van de KNA en BRL. Ruim een kwart is het echter daarmee oneens (Figuur 5.3).

Ook van de CI's ontvingen wij geen aanwijzingen dat het zou schorten aan de kwaliteit van de interne audits, volgend uit toepassing van de interne kwaliteitshandboeken. Die zijn onderworpen aan de externe audits, waarbij wij denken dat ervan uitgegaan mag worden dat deze zonder signaal van het tegendeel conform de eis zijn bevonden. Wij vinden het aannemelijk dat dit ook geldt voor de vraag naar gelijkwaardigheid. Betrokkenen ervaren dat de interne audits op peil zijn.

Figuur 5.3 Uitvoerend archeologen: Externe audits en naleving van KNA en BRL (aandelen in %)



Van verschillende individuele bedrijven noteerden wij de ervaring van een heilzaam instapeffect, namelijk “de eerste keer met de neus op de feiten te worden gedrukt” en “[CI] is streng en stelt goede vragen. We weten dat we ons er goed op moeten voorbereiden. Maar het gaat vooral over: heb je de administratie op orde. Dat zegt niks over de kwaliteit.” Een algemeen punt van zorg bij bedrijven op het gebied van interne audits is ook de positie van de zzp'ers; op hun interne functioneren is geen goed zicht. Wanneer die in een “schil” zitten van een groter bedrijf in een project, zo horen wij, gaat het vaak beter en leveren zij hogere kwaliteit. De CI's hebben wij hier niet naar gevraagd.

Als suggestie voor de verbetering van de *inhoudelijke* kwaliteit hoorden wij vaak dat men baat denkt te hebben bij de inzet van een verplichte intervisie. Sommige grotere bedrijven met verspreide filialen doen dat intern al, evenals gemeentelijke diensten in eenzelfde regio.

Gemeentelijk certificaathouder: “Voordeel daarvan is het gesprek dat daaruit voorkomt: waarom heb je deze en deze keuzes gemaakt?”

Deelconclusie: De interne audits zijn waarschijnlijk al op peil. Er bestaan geen aanwijzingen voor grote verschillen tussen certificaathouders.

Zijn de audits doelmatig en leiden ze tot voldoende inzicht in de (KNA-)kwaliteit (wat gaat goed en wat kan beter)? Oftewel, bestaat er voldoende evenwicht in de audits tussen het beoordelen van documenten en het achterliggende archeologisch proces?

De audits worden in het algemeen als doelmatig ervaren als ze objectief vaststellen of de door het schema beoogde proceskwaliteit is gerealiseerd. De bevestiging van conformiteit in de uitvoering aan vereiste processtappen wordt door veel betrokkenen als zinvol ervaren. Men vindt het goed te weten of werkvolgorde, papieren en terugvindbaarheid daarvan op orde zijn. Indirect vindt men het ook fijn te weten dat dezelfde eisen aan alle uitvoerders worden gesteld (*level playing field*). De proceskwaliteit is dus op orde. Maar of er

voldoende evenwicht bestaat tussen de beoordeling van het formele proces en de onderliggende archeologische activiteiten is daarmee volgens een groot aantal van de geïnterviewden nog geen uitgemaakte zaak.

Vooraf, zoals we dat elders al adresseerden, steekt veel spelers het ontbreken van een inhoudelijke feedback in het kwaliteitssysteem: of bijvoorbeeld de goede onderzoeksvragen zijn gesteld, of de uitkomst een elegante oplossing is, of dat een innovatieve methode als adequaat mag gelden. Dat ongenoegen kan liggen, denken wij, aan het zich tijdelijk terughoudend opstellen van de Inspectie OenE bij de introductie van het nieuwe kwaliteitssysteem – die gaat immers wel het inhoudelijke gesprek aan; het kan ook op een diepere tekortkoming van het stelsel slaan, niet van dit systeem.³⁰

Verschillende gesprekspartners geven aan dat met de formele procestoetsing niet kan worden vastgesteld of er binnen de voorgeschreven en correct uitgevoerde stappen (doe ik het goede?) ook archeologisch gezien de activiteiten op de juiste wijze (doe ik het goed?) zijn verricht. Of een beginvlak moedwillig te laag is aangelegd, haalt een auditor en zelfs een PvE er niet uit – de sporen zijn immers verdwenen. “Een goed PvE staat niet gelijk aan een goede uitvoering, want daar kun je van afwijken. Controle vindt immers pas achteraf plaats, wanneer het mogelijk al te laat is. Je kunt niet alles toetsen, alles is al weg”. Dit ligt op het vlak van ethiek.

Ten slotte uit het bevoegd gezag zorg over een gebrek aan transparantie van het hele interventieproces van een vindplaats, vooral wanneer die wat groter is. Bij het opknippen van processtappen (bureauonderzoek, IVO/boren, opgraven/begeleiden, deponeren/rapporteren en synthese) over verschillende partijen is nu niet automatisch geborgd dat dezelfde zorg, of hetzelfde niveau van zorg, wordt uitgeoefend op materiaal, documenten en verslagen. Ons is verzekerd dat het vaak genoeg “misgaat” om de borging extra aandacht te geven. De ernst daarvan kunnen wij in dit kader niet vaststellen.

Deelconclusie: De audits worden als voldoende doelmatig ervaren bij de uniformering van KNA-processen. Over de relatie tussen documentanalyse en het achterliggende onderzoeksproces wordt verschillende gedacht. Bij de uitvoerend archeologen bestaat behoefte aan meer inhoudelijke feedback op hun handelen; bij het bevoegd gezag aan meer doorzicht over de verschillende thans vaak geïsoleerde fasen.

Hoe pakt de toetsing van de specificaties van de KNA op basis van het proces door interne of externe audits uit in de praktijk? Leidt dit tot betere naleving van de KNA inclusief specificaties of leidt het tot onnodige gedetailleerdheid binnen zowel de interne als de externe audits?

Voor zover wij kunnen overzien, heeft de toetsing van de KNA-specificaties door het uitvoeren van in- en externe audits een heilzame werking op het beheer van de procesgangen en het vastleggen van interne administratie (zie boven). Soms is het uiterst nuttig, vooral in de aanloopfase naar dit systeem; in andere gevallen, waar de praktijk al goed draait, vindt men het pietluttig. In het algemeen lijkt de kans groot dat de auditinterventies van de Cl's leiden tot een geüniformeerd en soepel geolied proces in het hele veld.

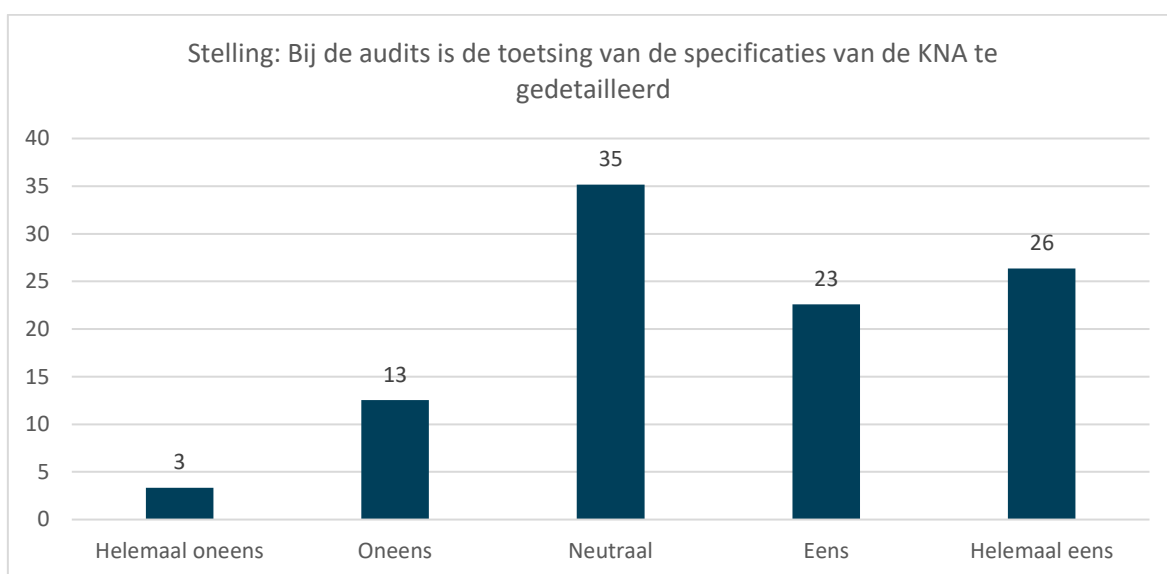
Wij hebben geen expliciete aanwijzingen gevonden, anders dan algemene uitspraken van betrokkenen, dat met dit op certificering gebaseerde systeem een betere naleving van de KNA wordt bereikt dan met het vorige, op vergunningen gebaseerde systeem. Dat wil niet zeggen dat dit niet zo is. Het lijkt ons zelfs zo vanzelfsprekend voor betrokkenen dat zij toelichting of articulatie overbodig vinden. Een van de

³⁰ Zoals niet deskundig bevoegd gezag, een onvoldoende betrokken opdrachtgever, of een depot dat geen vragen stelt.

gesprekspartners stelt wel expliciet de huidige situatie te prefereren boven de combinatie van toezicht en handhaving in dezelfde hand bij de inspectie in het vorige systeem. Maar de resultaten van toetsing in het vorige systeem hebben wij niet onderzocht.

In het algemeen zijn zowel auditoren als de geaudite partijen het erover eens dat de bevraging uiterst gedetailleerd is. 49% van de geënquêteerde uitvoerend archeologen is het eens met de stelling dat de toetsing van de specificaties te gedetailleerd is. Slechts 16% is het daarmee oneens (Figuur 5.4).

Figuur 5.4 Uitvoerend archeologen: Detaillering van de toetsing van de specificaties van de KNA in de audits (aandelen in %)



Bij uitvoerenden bestaat niet altijd evenveel begrip voor die mate van detaillering, die meer dan eens “doorgeslagen” wordt genoemd. Concrete suggesties waar het minder kan, wist men in de interviews niet direct te geven. Ook het doorwerken van fouten wordt soms disproportioneel gevonden: soms telt een afwijking drie keer mee, want in de KNA, in een van de protocollen en in de BRL. “Dit is vervelend en onnodig.”

Certificaathoudende overheid: “In de praktijk ontstaat er een discussie die erg veel tijd kost. Voorbeeld: er moet een Noordster op de kaart staan en een schaalbalk. Noord is altijd boven, maar zonder Noordster voldoe je per definitie niet aan de eisen. Dat is [kennelijk] belangrijker dan de inhoudelijke archeologische waarde.”

Aan mineure opmerkingen noteerden wij dat een frequentie van één project per jaar per certificaat, en eens in de vier jaar een toetsing van de registratie per actor, niet als heel veelzeggend voor de KNA-kwaliteit wordt bevonden. Daarover merken wij op dat de zeggingskracht misschien niet zozeer hoeft te liggen in de breedte van de afdekking door de audit als wel in de representativiteit van de steekproef voor dat spectrum.

Het is hier op zijn plaats ook enige onzekerheid te vermelden die wij aantreffen over de effectiviteit van audits als toetsing van de naleving. Certificaathouders (en individuele uitvoerenden) deelden soms twijfel over de representativiteit van steekproeven die tijdens de audits worden onderzocht. Sommigen spreken wel

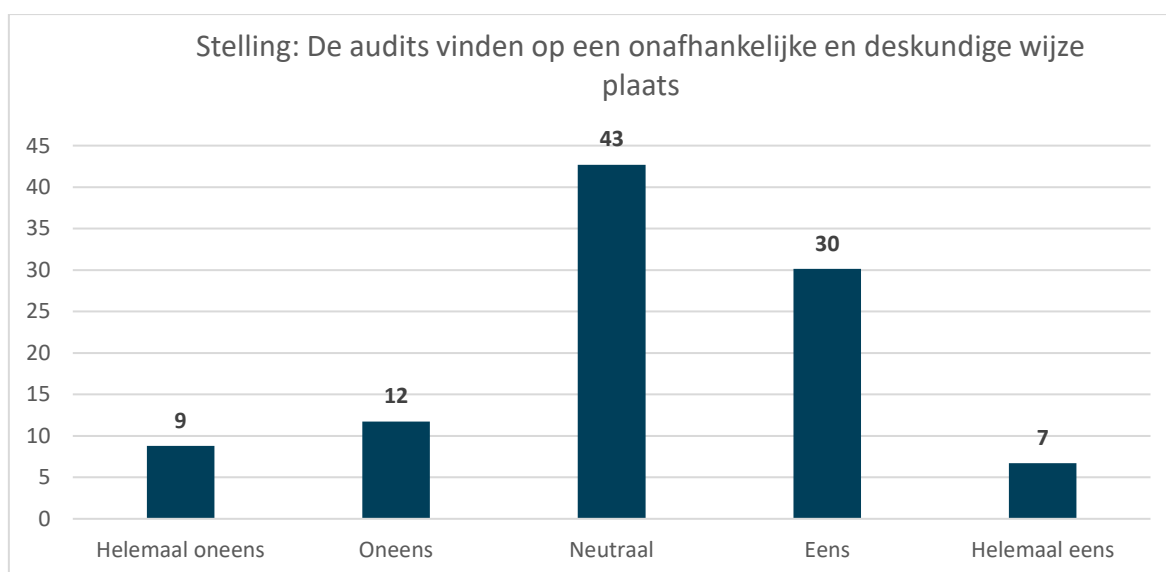
van een schijnwerkelijkheid, aangezien de audits van te voren worden aangekondigd en vaak over aange-
wezen projecten gaan. Daar stellen CI's tegenover dat ook aangekondigde steekproeven gerandomiseerd
zijn, in de zin dat de CI's er alle mogelijke achterliggende rapportages en papierwerk bij kunnen betrekken,
die het hele proces betreffen. Het verdient desondanks aanbeveling periodiek bij de geauditeerde of te au-
diteren uitvoerders te checken of er voldoende bekendheid is met aard en strekking van de audits en de
wijze waarop die worden uitgevoerd.

**Deelconclusie: De inzet van audits om de KNA te toetsen wordt in principe als verhelderend en stroomlij-
nend voor het interne proces ervaren. Er bestaat daarentegen weinig sympathie voor de gedetailleerd-
heid.**

Zijn de auditors competent en onafhankelijk? Wat gaat goed en wat kan beter?

Hierover is het veld redelijk positief. Het spreekt zijn waardering uit voor de inspectieprofessionaliteit van
de auditors. Slechts 21% van de geënquêteerde archeologen is het oneens met de stelling dat de audits op
een onafhankelijke en deskundige wijze plaatsvinden (Figuur 5.5). De resterende 79% van de archeologen
onderschrijft de stelling of geeft een neutraal oordeel.

Figuur 5.5 Uitvoerend archeologen: Competentie en onafhankelijkheid van de auditors (aandelen in %)



De auditoren worden door de gesprekspartners voldoende competent (overigens niet op het gebied van
archeologie, waar ze zich wel adequaat op laten bijstaan, zie hieronder) en onafhankelijk geacht, en ook in
staat naar de geest van het systeem te oordelen waar dat kan. De interviews bevestigen dat beeld groten-
deels:

“Auditors zijn voldoende competent. Hebben begrip voor situaties waar je moest kiezen tussen twee kwaden. Je
komt niet weg zonder wat aantekeningen, die zijn redelijk.”

De CI's motiveren hun onafhankelijkheid ten opzichte van de certificaathouders mede doordat ze bij twijfel of in nieuwe situaties onderling formeel afstemmen (Harmonisatieoverleg). De toetsers (van de actorregistries) en de CI's (van de audits) bespreken periodiek hun vragen die ze aan de RvA willen stellen, die hen op zijn beurt weer accrediteert. Komen die er niet uit, dan gaat de vraag terug naar het CCvD. Zo houdt het systeem zich intern, maar buiten bereik van het schema, in evenwicht. In onze gesprekken vernamen wij geen betekenisvolle suggesties voor verbetering.³¹

Deelconclusie: De auditors worden competent en onafhankelijk gevonden.

Zijn de technisch experts competent en onafhankelijk? Wat gaat goed en wat kan beter?

Op inhoudelijke vlak laten de auditors zich bijstaan door de technisch experts, altijd archeologen, waarvan sommigen gepensioneerd. Daarover tonen de geauditeerden zich in het algemeen tevreden. Zij ervaren de toelichting van de experts over de aard van het archeologische onderwerp richting auditors als uiterst nuttig. Maar hier hoorden we ook meer kritische geluiden. Naar verluidt beschikken sommige experts niet over up-to-date kennis. In het bijzonder door de beperkte omvang van het archeologische beroepsveld zijn veel van de technische experts persoonlijke bekenden van geauditeerden, of beroepsmatig al eens bij elkaar betrokken. Sommige geauditeerden wraken die experts dan, uit vrees voor een te grote vooringenomenheid. Of het komt voor dat een technisch expert nauwe banden heeft met een concurrent. Dan is het voor geauditeerden naar eigen zeggen bezwaarlijk vrijelijk inzicht in bedrijfsprocessen en -gegevens te geven. Wij hoorden echter geen betekenisvolle suggesties voor verbetering.

Deelconclusie: De technische experts worden in het algemeen competent en redelijk onafhankelijk gevonden. Er zijn mineure aarzelingen over het up-to-date zijn van hun kennis vanwege hun leeftijd. De kleine schaal van de sector leidt af en toe tot aarzelingen over hun onafhankelijkheid of bruikbaarheid, die gewraakt kunnen worden.

5.2 Kosten en administratieve lasten

Zijn de kosten van de certificering voor certificaathouders zoals deze vooraf verwacht werden?

In 2014-2015 heeft SIKB schattingen laten maken van de met de certificering samenhangende kosten, naar uren en naar precieze uitgaven voor externe audits en opdrachten.³² De uitgaven voor de variant procescertificering, waarvoor uiteindelijk is gekozen, werden uiteindelijk geraamd,³³ voor drie situaties en organisatietypes, op jaarlijks typisch tussen € 1.145 en € 3.435.³⁴

Over de directe kosten die vanaf 2017 feitelijk met certificering zijn gemoeid, hebben slechts vier geïnterviewde partijen bedragen genoemd. Die lagen tussen € 3.500 (kleinere bedrijven, twee certificaten) en €

³¹ Wel bestaat behoefte aan een inhoudelijke inspectie van bijvoorbeeld datadeterminaties (organisch materiaalonderzoek).

³² Besluit van 8 april 2016, houdende regels voor archeologische opgravingen (Besluit Erfgoedwet archeologie), Staatsblad 155 2016, p. 20 e.v.

³³ Eerste raming is uit 2014: *Advies aan CCvD Archeologie: Reikwijdte en kosten certificering Archeologie bij landbodems en waterbodems Advies van Voorbereidingscommissie II*, 1 december 2014. Die kwam uit op € 4.750 à € 8.500 (initieel) en € 3.500 à € 6.250 (vervolg) voor alle vijf hoofdprocessen samen bij respectievelijk kleinere en grotere bedrijven (ibid., p. 18).

³⁴ Zie "Kosten certificering en registratie", Bijlage 2 CCvD 9 november 2015, p. 2 (kleine organisatie: 1 vestiging, 1-2 actoren, 2 protocollen; middelgrote organisatie, 8 actoren, 1 protocol, 1 vestiging; grote organisatie: 43 protocollen, 75 actoren, 3 vestigingen).

8.000 (grotere bedrijven, meer filialen). Dat is niet meer dan voorspeld,³⁵ maar wel meer dan het veld meldde te hebben verwacht; volgens sommigen een factor twee tot drie hoger.

De beoordeling van deze last door betrokkenen is niet heel positief. Zowel grotere als kleine bedrijven geven aan de certificeringskosten als zwaar te ervaren. Dat wordt onderbouwd door ze als een aanzienlijk deel van de bruto winstmarge aan te geven. Genoemd werden: “een tiende”, “een kwart”, en “geheel”.³⁶ Kleinere partijen melden bijzondere moeite met de lasten te hebben, aangezien er in de kosten ook vaste overheadposten (“hoge vaste kosten, omdat het systeem op orde moet worden gehouden”) zijn verdisconteerd die grootteonafhankelijk zijn. Voor kleinere bedrijven zijn die vaste kosten daardoor relatief hoog. De indirecte interne kosten zijn volgens betrokkenen moeilijk te meten, of, wanneer gegeven (“10% van onze tijd”), lastig te duiden.³⁷

In de webenquête geeft 51% procent van de archeologen aan tot 10% van zijn/haar werktijd aan administratieve verplichtingen voor het huidige kwaliteitssysteem te besteden (Figuur 5.6). 15% zegt daaraan 20% of meer kwijt te zijn. Onze gesprekspartners ervaren de last als hoog, ook omdat de winstmarge in de sector laag is, en de tarieven ende lonen naar verluidt permanent onder druk staan. Over hoe reëel deze meldingen zijn laten wij ons niet uit.³⁸

De met de certificering gemoeide interne uren zijn in de aanloopjaren door gecertificeerde partijen als vrij veel ervaren – beduidend meer dan aangenomen. In het algemeen beseft men dat dit ook transitiekosten kunnen zijn en leeft de verwachting dat deze aanloop- of initiële inspanningen in vervoljaren minder groot zullen zijn. Het is lastig hier iets over te zeggen gegeven het vroege moment van deze evaluatie in een normale cyclus. Wel stellen de CI's dat de begrote uren voor de audits vooraf principieel te laag zijn ingeschat. “Het aantal voorgeschreven uren per protocol is echt te weinig”, wat tot vluchtigheid kan leiden. Maar ook hier geven betrokkenen aan zich ervan bewust te zijn dat het deels ook initiële tijdsinvestering kan betreffen. Wel zal volgens hen de spanning tussen het beperken van een toets en het bepleiten van voldoende tijd bij het CCvD moeten worden ingebracht.

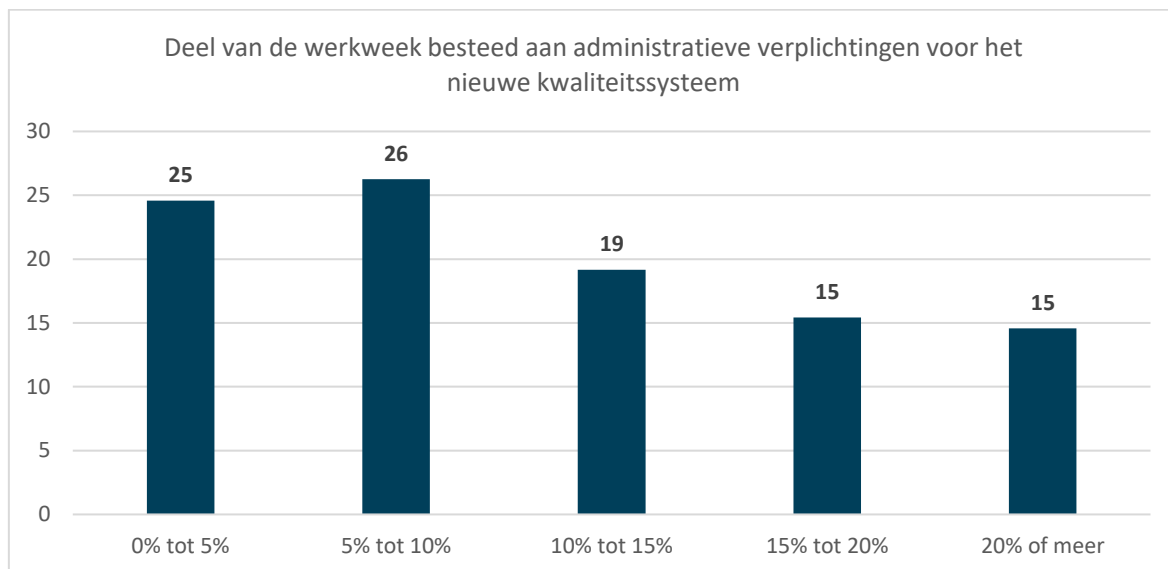
³⁵ Besluit Erfgoedwet archeologie 2016, p. 21: “De verwachting, op basis van kengetallen die door de beroepsgroep worden gehanteerd en op basis van de verwachte keuze door de beroepsgroep voor procescertificatie, is dat de gemiddelde jaarlijkse kosten uitkomen op € 5512 per certificaathouder, afhankelijk van de omvang (in personele zin) van de organisatie van de certificaathouder”.

³⁶ Voor een klein bedrijf (2-3 personen) met een omzet van €150.000 ligt een certificaatlast van €4.000 voor vijf protocollen in orde van grootte dicht bij de winstmarge van 2-3 procent. Voor grotere bedrijven zal de arbeidsproductiviteit wegens schaalvoordeel hoger zijn en zullen de directe kosten van certificering iets gunstiger liggen. Wij hoorden ook geringere percentages: 10-25 procent van de winst voor belastingen.

³⁷ Betrokkenen geven aan dat het lastig is om onderscheid te maken tussen administratieve last (tijdgeld) in het algemeen, in het stelsel, in het vorige systeem en in dit systeem, en dan nog tussen initieel (2017-2018) en regulier (vanaf 2019).

³⁸ Het is lastig goed onderscheid te maken tussen enerzijds de administratieve lasten voor het vastleggen van het proces (stelsel) en anderzijds die voor het voldoen aan de kwaliteitseisen van specifiek dit systeem.

Figuur 5.6 Uitvoerend archeologen: Tijdsbesteding aan administratieve verplichtingen voor het nieuwe kwaliteitssysteem (aandelen in %)



Van de zijde van het bevoegd gezag horen wij dat voor zeer kleine ingrepen, die in binnensteden heel vaak kleinschalig en van korte duur zijn, het laten stilleggen van een werk op kosten van de opdrachtgever voor een bijwoning of audit, maatschappelijk niet altijd aanvaardbaar wordt gevonden. Een gemotiveerde afwijking moet mogelijk zijn, afhankelijk van schaal en incidentie.

Deelconclusie: De met certificering gemoeide kosten zijn niet hoger dan formeel aangegeven maar worden vaak wel zo ervaren. De kosten worden ook als relatief hoog ervaren, vooral voor kleinere bedrijven, ten opzichte van de bedrijfskenmerken van de archeologiesector. Daarvoor ontbreken echter harde gegevens. De begrote tijd voor het auditen wordt door de CI's als te gering ervaren. Dat kan de zorgvuldigheid in de weg (gaan) zitten. Werkvertraging wegens audits bij (hele) kleine projecten verhalen op de opdrachtgever wringt soms.

Hoe verhoudt het nieuwe kwaliteitssysteem zich tot de regeldruk? Is deze matig, redelijk of groot en staat deze in verhouding tot wat normaliter verwacht mag worden binnen een dergelijk systeem? Hoe is deze in verhouding tot vergelijkbare beroepsgroepen met een stelsel van certificering?

De regeldruk van dit systeem in relatie tot de opbrengst wordt door een meerderheid van de gesprekspartner als "redelijk groot" en soms als "te groot" ervaren. Vooruitlopend hierop is een aantal onderdelen in de KNA al aangemerkt als alleen in interne audits te toetsen.³⁹ Desondanks gaan de meeste vrije reacties in de webenquête (laatste open vraag – door vrijwel alle respondenten gebruikt) over de disbalans tussen het gedetailleerde, als vinkjescultuur gekenschetst certificeringssysteem en het daarmee beoogde nut of de ermee opgeloste noodzaak. In hoeverre dat over het stelsel gaat of over het systeem is niet altijd duidelijk, maar dat laatste heeft wel vaak de overhand. Daartegenover staat dat sommigen zich bewust tonen dat een oude branchewens, van met name bedrijven, met dit systeem wel degelijk in vervulling is gegaan. Er is

³⁹ Dat betreft de met een # gemerkte deelprocesstappen in de KNA – of: wat te doen met "De met een * gemarkeerde normen [ISO 17065 conformiteitsbeoordeling en NEN 19011 managementsystemen] zijn normatief voor CI's; de overige normen zijn informatief" – BRL SIKB 4000 v. 4.1, 19 febr. 2018, p. 17.

een gelijk speelveld gecreëerd, omdat het ten eerste een verplichte certificering betreft die voor alle spelers gelijk is en, ten tweede omdat de lasten concurrentie-neutraal in de kostprijs kunnen worden verdiscon-teerd.⁴⁰

Wij constateerden wel verschillende posities in het beoordelen van de balans tussen de lasten en de baten van het systeem. De CI's en RvA merken op, gevraagd naar de redelijkheid van de lasten, dat die nu een-maal onderdeel van elk certificeringssysteem zijn: een straffe administratieve last, gebaseerd op wat het veld zélf als kwaliteitsvolle procedures heeft aangemerkt. "De archeologische wereld krijgt wat ze vroeg."⁴¹ Daartegenover staat een meer inhoudelijke opvatting, door rijksspelers geuit: misschien is niet het kwali-teitssysteem te zwaar voor de materie, maar de materie te licht voor het kwaliteitssysteem. Dat wil zeggen dat de bepaling over proportionaliteit niet intern maar extern zou moeten plaatsvinden. Of de vergelijking van het schieten met een kanon op een mug, die als antwoord op de open vraag in de webenquêtes meer dan eens werd getrokken, reëel is, kan alleen worden beoordeeld in vergelijking met andere systemen.⁴² Het brede gevoel bij uitvoerenden is dat de betekenis van de cultuurhistorische materie en de maatschap-pelijke risico's wanneer de omgang ermee niet correct is, uit evenwicht zijn. Men mist publieke urgentie wanneer het mis gaat: "Er vallen geen doden."

Van uitvoerende gemeentezijde noteerden wij kritische opmerkingen over de juridisering van het systeem. "In alle stappen (veld, rapportage, deponeren) van het proces is de kwaliteit geborgd en worden de data-sets op gelijke wijze ingericht. Dat staat echter niet in verhouding tot de administratieve lasten, omdat het een systeem is met de bewijslast bij de uitvoerder. Want om die bewijslast te garanderen in alle projecten, moet alles geadmistriseerd worden, tot en met mails et cetera. Het is onduidelijk waar de balans ligt." Het is voor spelers niet altijd meer helder waar de verfijning en gedetailleerdheid toe dienen.

Een vergelijking met andere veelvoorkomende certificeringssystemen wijst op een niet al te veel uit de pas lopen van de kosten. Zo kost invoering van ISO 9001 (managementsystemen) kleinere bedrijven tussen € 1.750 en € 3.500, en het krijgen van een milieucertificaat ISO 14001 tussen € 3.500 en € 11.000 voor kleine respectievelijk grote bedrijven bij invoering en tussen € 2.000 en € 6.5000 bij jaarlijkse uitvoering.⁴³

Deelconclusie: De regeldruk van het certificeringssysteem wordt als groot ervaren, want men vindt het erg gedetailleerd en bureaucratisch. Het oordeel daarover wisselt: van begrip voor nut naar kritiek op ju-ridisering en gebrek aan proportionaliteit in termen van materie en maatschappelijke risico's. Dat zal de waarneming van het kostenniveau beïnvloeden, hoewel de kosten objectief gezien niet excessief zijn.

⁴⁰ Bedrijven hebben in het verleden consequent gehamerd op de noodzaak van toepassing van het gelijke-monniken-gelijke-kappen-principe op zowel marktpartijen als overheid. Zie bijvoorbeeld Verslag Overleg CCvD Archeologie en SIKB-bestuur 2 febr. 2007, punt 3, De archeologische kwaliteitsnorm, het bestel en visie op de toekomst.

⁴¹ Dat stelt een CI of RvA wel, maar wordt niet overal in het veld zo ervaren. Daar leeft ook het gevoel dat het certificeringssysteem over hen afgeroepen is, zoals ook uit eerdere besluitvorming van het CCvD is af te leiden (notitie 10 mei 2013, "Archeologie een stap verder", Advies aan OCW: waarin werd opgeroepen ook andere middelen dan certificering te beschouwen).

⁴² Dat is in dit kader niet voldoende onderzocht.

⁴³ ISO 9001 (management): <http://www.isomanagement.nl/kosten-resultaten-voordelen-managementsysteem-iso-9001-certifice-ring.html> en ISO 14001 (milieucertificaat) <http://watkost14001.nl/Kosten-ISO-14001-certificaat.html>.

Welke minimale kwaliteitsopbrengst mag worden verwacht met het kwaliteitssysteem en staat die in verhouding tot de administratieve lasten?

Zoals in de vorige vraag aangegeven zijn hier meer antwoorden mogelijk. Op het hoogste niveau van beantwoording erkent men in het algemeen dat het hebben van een kwaliteitssysteem nuttig en belangrijk is. Zonder een dergelijk systeem zou het voor sommige bedrijven niet mogelijk zijn überhaupt te bestaan.

Uitvoerder A: "Zonder systeem gaat het helemaal mis. Goed dat het er is, bepaalde processen zijn nu goed geïntegreerd in de eigen bedrijfsvoering, interne audits zijn nuttig." Uitvoerder B: ""Goed dat het er is! Voor jongeren werkt het prima. Het biedt gemak, eindrapportages kunnen we snel via sjablonen opleveren. Hier kunnen we goed mee werken. Maar ouderen vinden dat ze hun vrijheid kwijt zijn".

Iets preciezer zijn het bedrijven die beogen met het certificeringssysteem voorwaarden te scheppen voor een level playing field, waarop eerlijker kan worden geconcurrereerd. Dat is bereikt. Alleen betreuren vele spelers het dat de concurrentie niet plaatsvindt op de kwaliteit of inhoud, maar op de prijs. Of de kosten van de investering (materiële en immateriële lasten) in de invoering en van cyclische gebruikmaking (waarvoor nog enige jaren nodig zijn om die zichtbaar te krijgen) van het certificeringsstelsel opwegen tegen de level playing field opbrengst is op dit moment nog niet goed bepalen. Tegenover de gehoorde verzuchting dat de kosten in orde van grootte gelijk zijn aan de bruto winstmarge hoorden wij ook de nuchtere opmerking dat die winstmarge niet gerealiseerd had kunnen worden zonder borging van het level playing field.⁴⁴

Een tweede algemene verwachting die wij noteerden was dat een jonge generatie, evenals nieuwkomers (in lijn met de opvattingen van wetgever eind jaren negentig), minder last zou hebben van de ongeschreven regels van een zittende, oudere generatie beroepsbeoefenaren. Codificatie werkt dan bevrijdend. In een betrekkelijk klein en ambachtelijk werkveld kan het belangrijk zijn een tegenwicht tegen die oudere generatie te hebben. Een jongere generatie zou baat bij zo'n tegenwicht hebben en zou het stelsel/dit systeem mogelijk positiever beoordelen. Dat bleek echter niet uit de resultaten van de webenquête of de veldraadpleging: ouderen (15 jaar of meer werkervaring) en jongeren (minder dan 15 jaar werkervaring) oordeelden gelijkelijk.⁴⁵

Meer specifiek werd vooraf verwacht dat een stroomlijning van de processtappen met externe borging zou leiden tot gelijkvormiger en onderling beter vergelijkbare rapportages. Daardoor zou het door de wet en de BRL-doelstelling beoogde proces van verdere wetenschappelijke verwerking worden gefaciliteerd en zou worden bijgedragen aan betere of grotere maatschappelijke beleving van erfgoed. De beoogde gelijkvormigheid en vergelijkbaarheid zijn gerealiseerd. Maar in de inleiding hebben wij ook laten zien dat het effect in termen van kenniswinst en erfgoedengagement zoal aanwezig, moeilijk is aan te tonen. Bovendien is een bijwerking van het produceren van meer gelijkvormige rapportages dat er ook rapportages verschijnen waarvan de opzet en omvang in geen verhouding staan tot de magere inhoud ("drie scherven").⁴⁶ Dat melden ons verschillende gesprekspartners zowel van opdrachtgevers- als van opdrachtnemerszijde,

⁴⁴ In de gesprekken hebben wij deze vraag anders gesteld: "wat denkt u dat er zonder dit systeem zou gebeuren?". De antwoorden daarop waren vrij eensluidend.

⁴⁵ Statistische toetsing met de Chi²-toets lieten geen statistisch significante verschillen zien tussen antwoorden van ouderen en die van jongeren.

⁴⁶ Dat lijkt op het "rapportenkerkhof" waar in een eerdere versie van het stelsel wel over werd geklaagd.

De procedurele stroomlijning leidde bij gemeenten en provincies ook tot de verwachting van betere controle op de resultaten en het eenvoudig kunnen herhalen van het onderzoek: behoud *ex situ*. Die lat wordt op dit moment door betrokkenen als te hoog gezien. Dat kan volgens hen overigens een tijdelijke kwestie zijn die tot het verleden zal behoren wanneer deponerende partijen aan de eisen voor de pakbon en de bijbehorende vondstbeschrijvingen voldoen.

Een verwachting bij sommigen was dat het nieuwe kwaliteitssysteem zou leiden tot een opwaarts prijseffect. De gedachte was dat aangezien “de eisen aan de inhoud ervoor zorgen dat je meer en beter naar je materiaal moet kijken”, dat terug zou komen in de besteding van meer tijd en daarmee een rechtvaardiging daar meer geld voor te vragen. Daarover zijn ons geen gegevens bekend en daar hebben wij verder ook geen onderzoek naar gedaan.

Deelconclusie: Minimale kwaliteitsopbrengsten werden verwacht voor een eerlijker concurrentie (gelijke monniken gelijke kappen), eenvoudiger toegang voor nieuwe spelers (transparante codificering), gemakkelijker inzet van output voor onderzoek en beleving (behoud *ex situ*) en opwaartse prijsontwikkeling. Niet op alle punten is er (al) sprake van een balans. Bij de eerste twee lijkt dat meer het geval te zijn dan bij de laatste twee.

6 Kwaliteit en vakmanschap

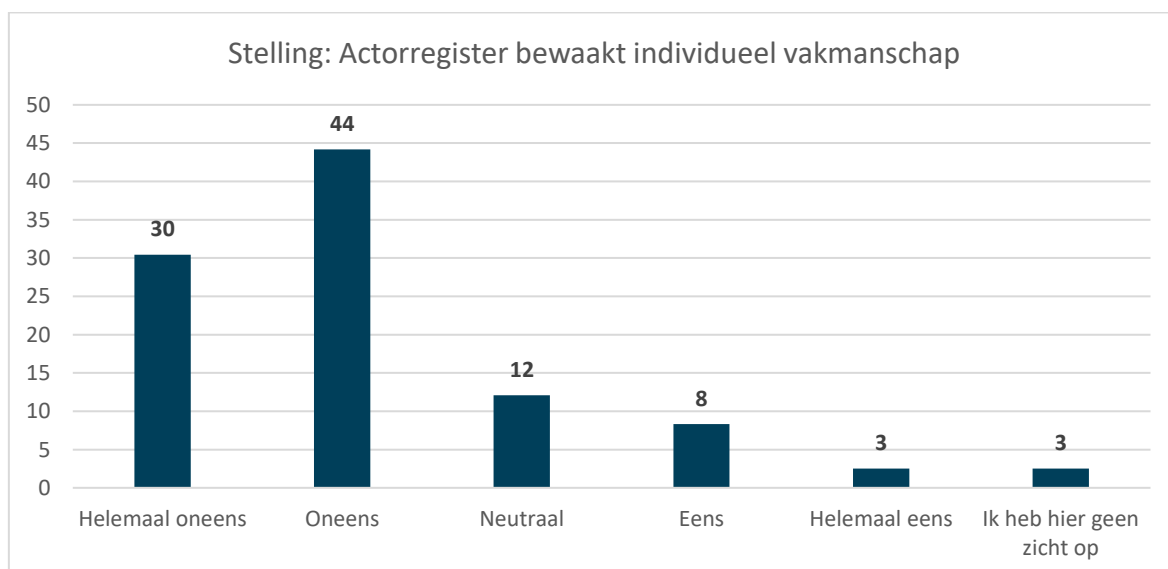
In dit hoofdstuk bespreken we het tweede onderdeel van het nieuwe kwaliteitssysteem, het Actorregister. Eerst geven we een korte algemene beschouwing over hoe het veld aankijkt tegen het functioneren van het Actorregister (paragraaf 6.1). Daarna behandelen we de vragen die het CCvD Archeologie heeft gesteld over de registratie (paragraaf 6.2) en de herregistratie (paragraaf 6.3) in het register. In de laatste paragraaf gaan we in op de aandachtspunten die deelnemers aan de evaluatie ons hebben meegegeven (paragraaf 6.4).

6.1 Borging van vakmanschap

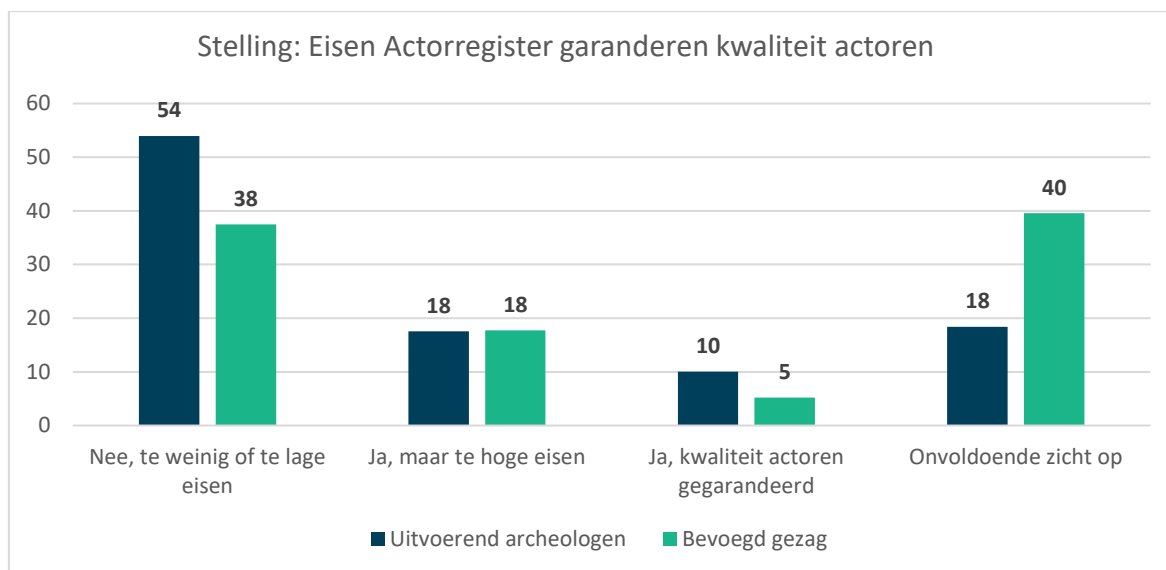
Het Actorregister is in het leven geroepen om het vakmanschap van archeologen te borgen. Uit interviews en de veldraadpleging blijkt dat archeologen in het algemeen het bestaan van een actorregister toejuichen, omdat het een toetsbaar instrument is dat aandacht vraagt voor opleiding en reflectie. Niettemin geven veel archeologen ook aan dat een registratie alleen de ervaring van de actor weerspiegelt, niet de (inhoudelijke) kwaliteit die de actor levert. Daarnaast is het merendeel van het veld nog niet overtuigd van de huidige opzet van het Actorregister.

Uit de enquête onder uitvoerend archeologen blijkt dat het veld vindt dat het Actorregister onvoldoende aan het doel van totstandkoming beantwoordt (Figuur 6.1). Een groot deel van de werknemers bij het bevoegd gezag geeft aan dat zij niet kunnen inschatten of de eisen van het Actorregister de kwaliteit van de Actoren garanderen (Figuur 6.2). Bij de uitvoerende archeologen is dat in iets mindere mate geval. Wanneer zij hier *wel* zicht op hebben, geeft het grootste deel van de betrokkenen aan dat het huidige Actorregister de kwaliteit van actoren niet voldoende garandeert.

Figuur 6.1 Uitvoerend archeologen: Actorregister bewaakt individueel vakmanschap (aandelen in %)



Figuur 6.2: Eisen van Actorregister garanderen de kwaliteit van actoren (aandelen in %)



De aanwezigen op de veldraadpleging bevestigen het beeld van de enquête. Uit de poll op de veldraadpleging komt naar voren dat 67% van de aanwezigen van mening is dat het Actorregister er niet voor zorgt dat de juiste mensen op de juiste momenten ingezet worden.

Deelconclusie: Het Actorregister garandeert naar de mening van de betrokkenen onvoldoende de kwaliteit van de actoren

6.2 Registratie in Actorregister

In deze paragraaf behandelen we hoe het veld aankijkt tegen de registratie in het Actorregister.

Wat zijn de ervaringen met het Actorregister bij de toets? Is de huidige toets in de optiek van de toetsende instellingen doelmatig, betrouwbaar en effectief?

De certificerende instellingen (CI's) geven aan dat de toets redelijk is ingeregeld, mede dankzij de commissie Scholing. Als nadeel in het huidige systeem ervaren zij dat het alleen mogelijk is om in te zien dat iemand is getoetst. Inzicht in de kwaliteit van de betreffende actor ontbreekt.

Daarnaast zijn de certificerende instellingen bezorgd om de herregistratie, vooral de herregistratie van zzp'ers. De CI's hebben frequent contact met de grotere archeologische bedrijven, onder meer tijdens audits. Samen bespreken zij hoe om te gaan met de eisen van het nieuwe kwaliteitssysteem. Deze gezamenlijke stappen worden in mindere mate met zzp'ers gezet, omdat er minder contactmomenten zijn. De CI's geven aan dat ongeveer 10% van de getoetste actoren zzp'er is. Dat komt overeen met het percentage zzp'ers in onze enquête onder uitvoerend archeologen.

Wat zijn de ervaringen met het Actorregister bij de registratie? Is deze betrouwbaar en effectief?

Deelnemers aan de evaluatie geven aan dat het toetreden in het register relatief eenvoudig is gegaan. Men kon op basis van werkervaring aantonen dat een Actorregistratie passend was.

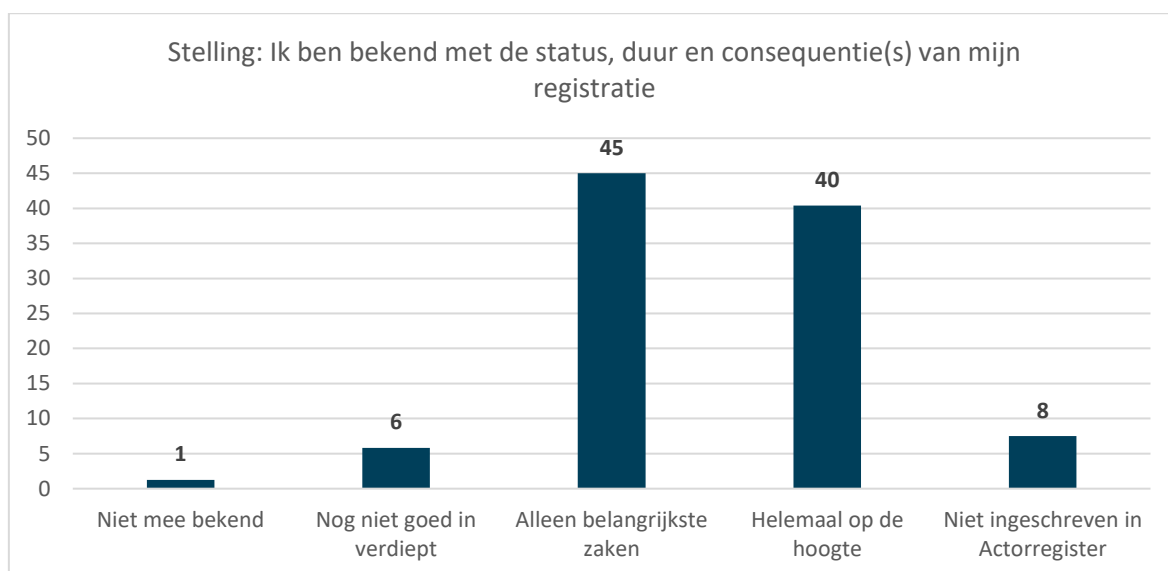
Uit interviews en discussies tijdens de veldraadpleging blijkt dat men verwacht dat het vooral voor zzp'ers lastig wordt om aan de herregistratie-eisen te voldoen. Zzp'ers en ook kleine bedrijven werken vaak voor

dezelfde klanten en krijgen van deze klanten in veel gevallen dezelfde typen opdrachten. Hierdoor bestaat de kans dat deze archeologen op sommige ervaringseisen van de herregistratie veel ervaring kunnen aantoonen maar op andere eisen onvoldoende. De gesprekspartners verwachten daardoor dat het voor deze groep professionals moeilijker wordt de registratie in het Actorregister te behouden.⁴⁷

Zijn de geregistreerde actoren voldoende bekend met de status, duur en consequentie(s) van hun registratie?

Zowel uit de interviews als uit de enquête onder uitvoerend archeologen (Figuur 6.3) komt naar voren dat de meeste archeologen zich redelijk goed op de hoogte achten van de status, duur en consequentie(s) van hun registratie. Uit interviews blijkt dat vooral bij bedrijven expliciet aandacht wordt besteed aan deze onderwerpen tijdens jaarlijkse gesprekken met medewerkers. Voornamelijk in het licht van opleiding en ontwikkeling wordt met hen besproken hoe zij aan herregistratie-eisen kunnen gaan voldoen.

Figuur 6.3 Uitvoerend archeologen: Bekendheid met status, duur en consequentie(s) registratie (aandelen in %)



Deelconclusie: Uitvoerend archeologen zijn overwegend positief over de eerste ervaringen met de registratie in het Actorregister.

6.3 Herregistratie in Actorregister

In deze paragraaf behandelen we hoe het veld aankijkt tegen de aankomende herregistratie in het Actorregister. De volgende vragen komen aan de orde:

- **Werkt het systeem met bij- en nascholing op basis van punten adequaat? Zijn er knelpunten te verwachten bij de eerste herregistraties in 2021 en welke oplossingsrichtingen zijn hiervoor aan te geven?**

⁴⁷ Tijdens de ontwerpessie werden suggesties gedeeld om de verwachte problematiek van herregistratie te omzeilen. In sommige gevallen loont het om de registratie stop te zetten en deze opnieuw aan te vragen. In dat geval zijn eerdere ervaringen uit de loopbaan namelijk nog geldig voor de aanvraag.

- Hoe werkt het systeem met bij- en nascholing op basis van het opleidingsplan? Zijn er knelpunten te verwachten en welke oplossingsrichtingen zijn hiervoor aan te geven?
- Heeft het Actorregister met de verplichte bij- en nascholing naar verwachting invloed op de kennis van de geregistreerde actoren en op de kwaliteit van de uitvoering? Welke verbeterpunten of aandachtspunten zijn denkbaar?

Tijdens de interviews komt naar voren dat archeologen het systeem op basis van punten in het algemeen een goede stimulans vinden voor (persoonlijke) ontwikkeling. Sinds de invoering volgen meer mensen bij- en nascholing, en in veel gevallen wordt deze betaald door de werkgever. Dit wordt als positief ervaren.

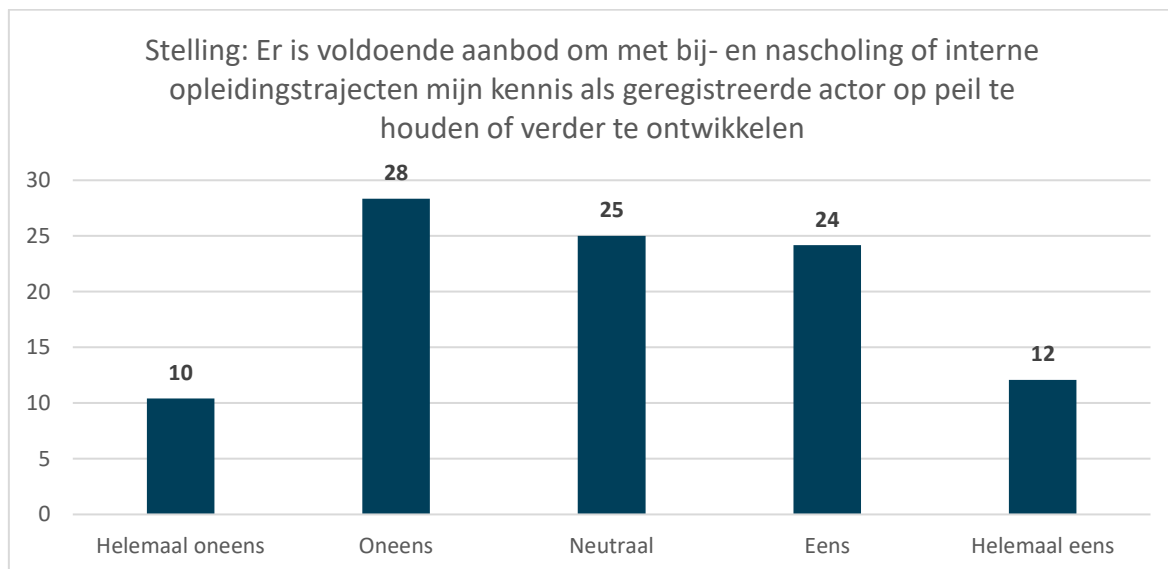
Tegelijkertijd geven de geïnterviewde archeologen aan dat het aanbod niet altijd aansluit bij de ontwikkelbehoefte, onder andere omdat het aanbod voor de verschillende actorniveaus als te weinig gedifferentieerd wordt ervaren. Voor activiteiten waarvan archeologen het idee hebben dat ze wel aansluiten bij deze behoeften, krijgen ze volgens hen vaak geen punten. Dit komt doordat sommige activiteiten moeilijk toetsbaar zijn. Daarnaast geven bedrijven aan dat zij de kosten voor bij- en nascholing vrij hoog vinden en dat zij zich afvragen of ze deze kosten wel kunnen terugverdienen.

Uit de enquête blijkt overigens dat het veld verdeeld is over het aanbod van bij- en nascholing (Figuur 6.4). Op de stelling, *‘Er is voldoende aanbod om met bij- en nascholing of interne opleidingstrajecten mijn kennis als geregistreerde actor op peil te houden of verder te ontwikkelen’* reageren uitvoerend archeologen zowel positief en neutraal als negatief.

Sommige bedrijven kiezen er bewust voor met een opleidingsplan te werken, zodat er makkelijker gedifferentieerd kan worden tussen werknemers. Zij ervaren dat een opleidingsplan meer vrijheid geeft om aan de (ontwikkel)behoefte van individuele werknemers tegemoet te komen. Daar staat tegenover dat het werken met een opleidingsplan het voor werknemers lastig maakt om van baan te veranderen als zij de behaalde punten van het opleidingsplan niet kunnen meenemen naar hun nieuwe werkgever.

Deelconclusie: Uitvoerend archeologen vinden het bij- en nascholingsprincipe goed, maar achten het aanbod wordt nog onvoldoende toereikend voor de ontwikkelingsbehoefte van alle typen actoren.

Figuur 6.4 Uitvoerend archeologen: Voldoende aanbod van bij- en nascholing of interne opleidingstrajecten (aandelen in %)



6.4 Overige aandachtspunten voor het Actorregister

In interviews en tijdens de deelsessies van de veldraadpleging bespraken deelnemers een aantal zorgen over het Actorregister. Deze aandachtspunten beschrijven we in deze paragraaf:

- De verantwoordelijkheidstoedeling op basis van het actorregister sluit onvoldoende aan op de praktijk.
- Een deel van de werkzame personen in het veld valt niet onder een Actorregistratie.
- Het Actorregister bevat erg veel verschillende typen actorschappen.

De verantwoordelijkheidstoedeling op basis van het Actorregister sluit onvoldoende aan op de praktijk

Uit de interviews en de veldraadpleging komt sterk naar voren dat het veld een aantal aanpassingen aan de opzet van het Actorregister wenselijk acht. Ten eerste zou het goed zijn als junioren ook een registratie kunnen aanvragen. Nu zijn startende archeologen 'onzichtbaar' tijdens de eerste jaren van hun werkzame leven.

Ten tweede zou deze registratie naar de mening van het veld gepaard moeten gaan met meer verantwoordelijkheden voor junioren. Geïnterviewden en deelnemers aan de veldraadpleging geven aan dat op dit moment de senior-archeoloog vaak bij de uitvoering wordt ingezet, terwijl dit werk bij uitstek uitgevoerd kan worden door een beginnende master-archeoloog, een junior dus. De senior kan dit werk vervolgens controleren; daartoe is hij/zij bevoegd en bekwaam bevonden vanuit het Actorregister. Er bestaat echter onduidelijkheid bij de gesprekspartners waar de officiële verantwoordelijkheden voor dit uitvoerende werk liggen. Zij geven aan te denken dat de senior-archeoloog zowel het uitvoerende werk moet doen als de controle daarop. In de praktijk blijkt dit vaak voor te komen, maar de geïnterviewden vinden dit onwenselijk. Door deze aanpak werkt men inefficiënt: er wordt onnodig een te hoge actor ingezet. Ook heeft deze onbalans in verantwoordelijkheidstoedeling tot gevolg dat junioren slechts moeizaam aantoonbare werkervaring kunnen opdoen, een voorwaarde om door te groeien en een senior-registratie aan te vragen. Het betekent daarnaast dat het bedrijven veel extra tijd en geld kost om junioren op te leiden, omdat die nu veelal samen

met een senior-archeoloog moeten optrekken om aan de ervaringseisen te kunnen voldoen. Onze gesprekspartners raden aan om het systeem meer op basis van 'vertrouwen' in te richten. Er mag vanuit worden gegaan dat de senior-archeoloog het werk op een goede wijze toebedeelt aan de teamleden, en dat deze teamleden dit werk zelfstandig uitvoeren onder eindcontrole en - waar nodig - begeleiding van de senior-archeoloog.

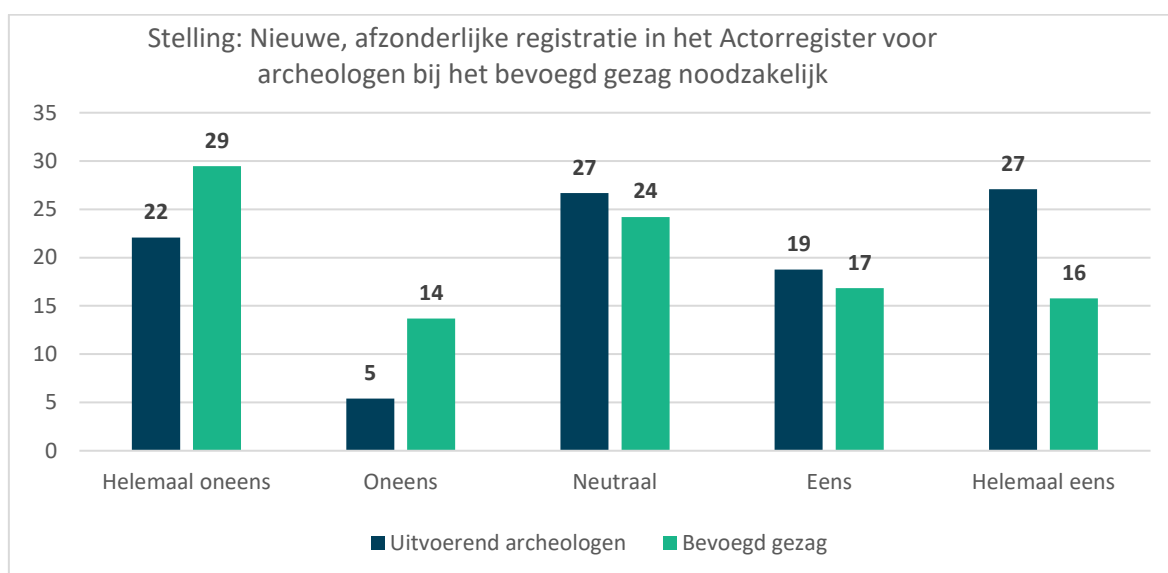
Een ander punt dat uit de interviews naar voren komt is dat het opleiden van junioren onrendabel wordt, omdat junioren vaak als zelfstandige gaan werken zodra zij geregistreerd staan in het Actorregister. Ze gaan dan verloren voor de bedrijven, waar het lastig is om door te groeien vanwege het beperkte aantal plekken voor senioren.

Als laatste punt geven de gesprekspartners uit het archeologische veld aan dat archeologen met een hbo-opleiding te weinig kansen hebben in het huidige systeem. Zij kunnen niet doorgroeien in het Actorregister. Betrokkenen ervaren dit als onwenselijk.

Een deel van het veld valt niet onder een Actorschap

Binnen het kwaliteitssysteem vervult het bevoegd gezag een cruciale rol. Tijdens interviews geven archeologen aan dat het opmerkelijk en wellicht onwenselijk is, dat er geen registratie bestaat voor archeologen die werkzaam zijn bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag accepteert het werk van de geregistreerde actor of stelt hier eisen aan. Deskundig personeel bij bevoegd gezag bevordert de kwaliteit van het archeologische werk.

Figuur 6.5 Noodzaak van nieuwe, afzonderlijke registratie in het Actorregister voor archeologen bij het bevoegd gezag (aandelen in %)



Sommige archeologen pleiten daarom voor een actorregistratie voor bevoegd gezag. Uit de enquêtes onder uitvoerend archeologen en bevoegd gezag blijkt dat de meningen in het veld hierover sterk uiteenlopen (Figuur 6.5). Het is weinig verrassend dat uitvoerende archeologen iets vaker vinden dat het bevoegd gezag onderdeel van de registratie moet zijn dan archeologen bij het bevoegde gezag (44% versus 33%).

Veel verschillende Actorschappen

Er zijn bijna 50 verschillende typen Actorschappen voor een beperkt aantal archeologen (naar schatting 1.000 à 1.300 archeologen). Volgens onze enquêteresultaten bezit een uitvoerend archeoloog gemiddeld 1,6 Actorregistraties. 14% van deze archeologen heeft drie of meer registraties. De meerderheid van de geënquêteerde uitvoerend archeologen heeft een registratie als senior KNA-archeoloog (56%) of KNA-archeoloog (17%). Andere grote groepen zijn senior KNA-prospector (28%), senior KNA-specialist (23%) en KNA-specialisten.⁴⁸ De overige registraties zijn in kwantitatieve termen van minder groot belang (variërend van 0% tot 5% van de uitvoerend archeologen).

Nog steeds worden echter nieuwe Actorschappen aangevraagd. Dit speelt vooral bij de specialisten. Vanaf de invoering van het Actorregister zijn veel aanvragen voor verschillende typen specialisten gehonoreerd. Geïnterviewden geven aan dat hierdoor een devaluatie van de specialistenstatus ontstaat. Daarnaast geven zij aan dat er een tekort aan specialisten dreigt te ontstaan, omdat er geen mogelijkheid is om specifieke specialistische ervaring op te doen bij bedrijven. Opleiden van specialisten kost namelijk veel tijd, en dus geld. Hoewel er veel verschillende specialisten (en bijbehorende registraties) zijn, wordt gesteld dat er op een specifiek terrein vaak maar één specialist in Nederland is. Deze specialist mist prikkels om een volgende generatie specialisten op te leiden.

Daar staat tegenover dat specialisten het belang van specifieke registraties voor specialisten onderstrepen. Volgens hen vallen nu veel typen werkzaamheden onder één registratie, terwijl de houders van die registratie niet altijd over voldoende expertise beschikken voor al deze typen werkzaamheden. Daardoor menen de specialisten dat het register onvoldoende de kwaliteit van het specialistisch werk borgt.

Deelconclusies:

De verantwoordelijkheidstoedeling op basis van het Actorregister sluit onvoldoende aan op de praktijk. Daardoor voeren senioren vaak te veel uitvoerend werk uit met als gevolg dat junioren minder de kans krijgen om zich (zelfstandiger) te ontwikkelen.

De instelling van een Actorstatus voor archeologen bij het bevoegd gezag zou kunnen zorgen voor een hogere en meer uniforme kwaliteit bij gemeenten.

Het archeologische veld is verdeeld over de statussen van specialisten in het Actorregister. Een deel geeft aan dat er te veel verschillende statussen zijn voor specialisten, wat een devaluatie van de status tot gevolg geeft. Een ander deel geeft daarentegen aan dat de statuiseisen niet specifiek genoeg zijn, waardoor specialisten werkzaamheden uit mogen voeren volgens het register, maar daarvoor eigenlijk onvoldoende bekwaam zijn.

⁴⁸ Vanwege meervoudige registraties tellen de percentages tot meer dan 100%.

7 Invloeden van andere partijen

In dit hoofdstuk bezien wij de invloeden van andere partijen op het nieuwe kwaliteitssysteem. Wij kijken daarbij naar de publieke en private rollen, meer specifiek gaat het om de rol van het bevoegd gezag (de gemeente), de rol van de depots (met de nadruk op de provinciale depots bodemvondsten) en de rol van de publieke en private opdrachtgevers van het archeologisch onderzoek. Het betreft dus de delen van de keten die niet onder de verplichte certificering vallen.

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

- In welke mate (klein, gemiddeld, groot) stellen bevoegde overheden (soms in de rol van opdrachtgever) en de opdrachtgever in de praktijk aanvullende of afwijkende eisen aan een onderzoek op basis van het KNA en de BRL?
- Bij welk onderwerp (methode, proces, kennis actoren) worden de meeste aanvullende en/of afwijkende eisen gesteld en waarom?
- Is de rol van de bevoegde overheid in relatie tot het kwaliteitssysteem voldoende helder in formele zin, en ook over de beleidsvrijheid en de wijze waarop deze gehanteerd wordt?
- Op welke punten (en waarom) is eventueel verbetering nodig voor een meer doelmatige, effectieve uitvoering van het nieuwe kwaliteitssysteem in de BRL/KNA en de wet- en regelgeving?

7.1 Rol van bevoegd gezag

Gemeenten hebben veel beleidsruimte om een eigen invulling te geven aan archeologische monumentenzorg.⁴⁹ Gemeenten moeten echter wel bekend zijn met de aard, locaties en kwaliteit van de archeologische waarden binnen het gemeentelijke grondgebied. Om het gemeentelijke beleid juridisch afdwingbaar te maken, moet de gemeente de aanwezige archeologische waarden opnemen in het bestemmingsplan. Aanvragen voor omgevingsvergunningen moeten door de gemeente worden getoetst aan het bestemmingsplan. In sommige regio's voert een omgevingsdienst dit voor gemeenten uit. In sommige gevallen is niet de gemeente maar de provincie het bevoegd gezag voor archeologie (ontgrondingsvergunningen, inpassingsplannen, MER en Tracéwet). Wij gaan hier vooral in op de gemeenten.

Ook als een gemeente nog geen nieuw bestemmingsplan(nen) heeft vastgesteld, biedt de wet een aantal mogelijkheden om de archeologische waarden te beschermen:

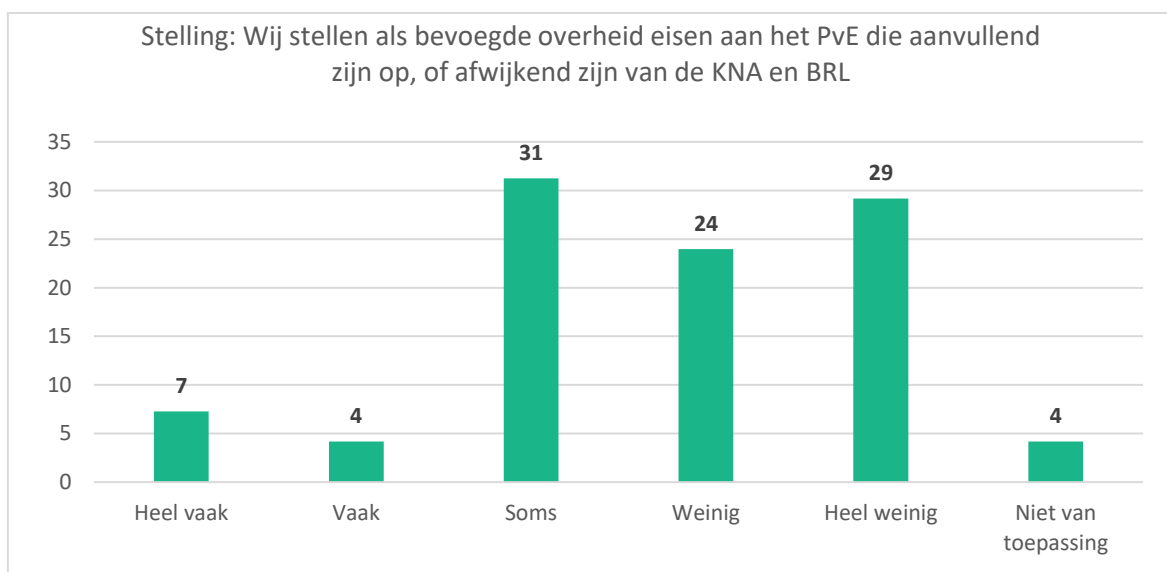
- Het archeologische rapport: van aanvragers van omgevingsvergunningen kan een archeologisch rapport worden verlangd.
- Aan omgevingsvergunningen kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van archeologische waarden.
- Een gemeente kan de archeologische waarden beschermen via een erfgoedverordening.

⁴⁹ www.sikb.nl geraadpleegd op 20 december 2019.

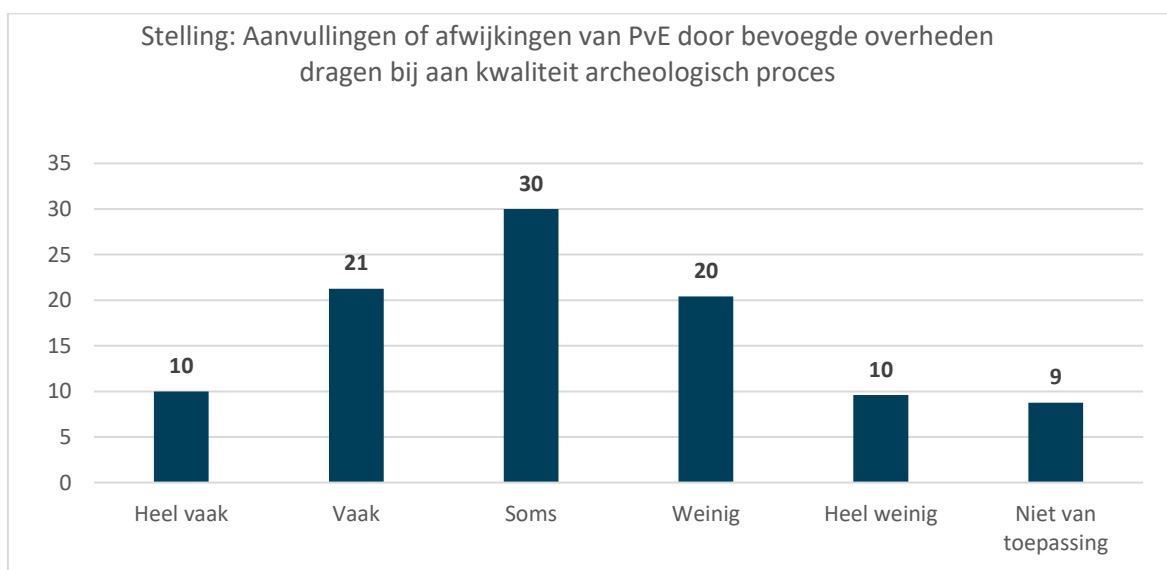
Met ingang van 2021 treedt de Omgevingswet naar verwachting in werking, waardoor bestemmingsplannen opgevolgd worden door zogenaamde omgevingsplannen. Deze ontwikkeling laten wij hier buiten beschouwing.

Gemeenten (als bevoegd gezag) stellen soms, maar niet heel vaak aanvullende inhoudelijke eisen die afwijkend zijn van de KNA en BRL (Figuur 7.1). Een aanzienlijke percentage van de geënquêteerde uitvoerend archeologen beschouwen die overigens als redelijk (Figuur 7.2).

Figuur 7.1 Bevoegd gezag: Aanvullende of afwijkende eisen aan de KNA en BRL (aandelen in %)



Figuur 7.2 Uitvoerend archeologen: Aanvullende of afwijkende eisen van bevoegde overheden en de kwaliteit van het archeologisch proces (aandelen in %)



De constatering is wel dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten, sommige zijn thuis in het kwaliteitssysteem en beschikken over inhoudelijk kennis bijvoorbeeld door de aanstelling van een archeoloog. Andere gemeenten stellen geen (aanvullende) eisen, een enkele keer is sprake van een

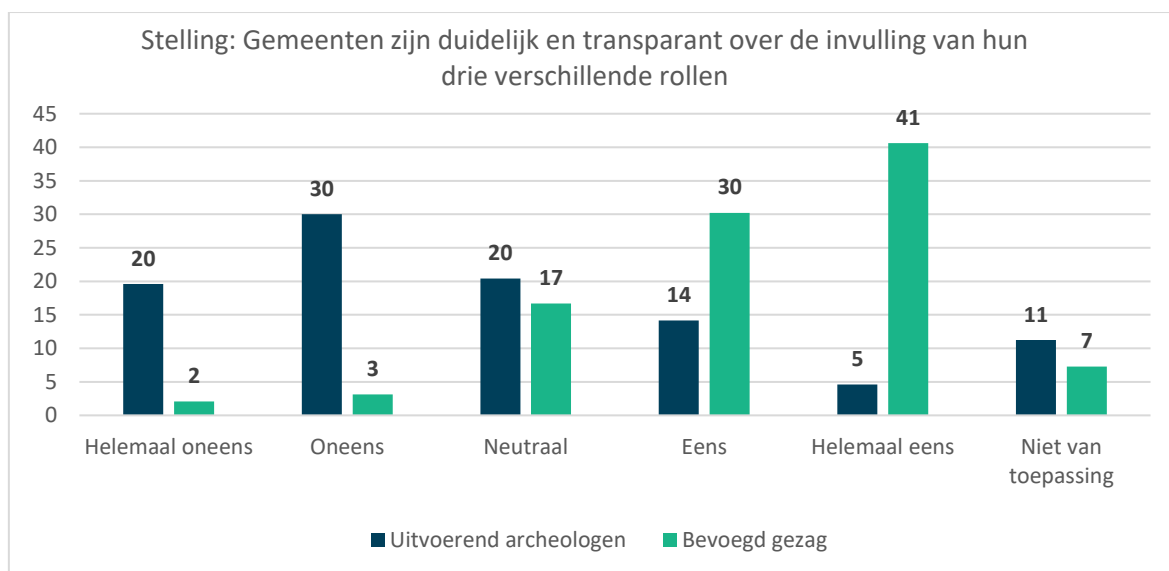
gemeente die het verzoek doet om onder de norm te werken. Het kwaliteitssysteem biedt opdrachtnemers de legitimatie om hier niet in mee te gaan en uit te gaan van een ondergrens aan de kwaliteit.

Wanneer we kijken naar de aanvullende eisen die bevoegde overheden stellen, betreffen die naast het programma van eisen vooral de thema's opgraven (53%), kennis van actoren (48%) en de wijze van rapporteren/deponering van het onderzoek (50%, zie ook hierna onder depot). Toepassing van KNA protocol 4001 (programma van eisen) en 4002 is geen verplichting binnen het kwaliteitssysteem maar bestaat uit vrijwillige certificaten.

Uit het onderzoek blijkt dat het programma van eisen ook de plek en het moment is om andere aanvullende eisen te stellen. Een voorbeeld voor een aanvullende eis is het raadplegen van bepaalde lokale bronnen. Naast aanvullende eisen meldt een deel van de gesprekspartners dat sommige gemeenten de vergunning al verlenen voordat zicht is op de noodzaak van (aanvullend) onderzoek. Ook is sprake van het ontbreken van (inhoudelijke kennis bij) handhaving.

De rol van gemeenten is niet voor alle partijen even duidelijk. 50% van de uitvoerend archeologen is het oneens met de stelling dat gemeenten duidelijk en transparant zijn over de invulling van hun drie verschillende rollen en vindt de scheiding van de rollen – bevoegd gezag, opdrachtgever en uitvoerder - niet goed (Figuur 7.3). Het tegenovergestelde beeld blijkt voor wat gemeenten daar zelf van vinden: 71% vindt dat ze het goed doen. De uitvoerend archeologen vinden dat ze vaak maar moeten gissen welke pet de gemeente op heeft. Vooral in gemeenten met een zwakkere capaciteit op gebied van erfgoed, cultuur en/of ruimtelijke ordening loopt het volgens onze gesprekspartners dan naar verluidt niet altijd goed.

Figuur 7.3 Duidelijkheid van gemeenten over de scheiding van de rollen bevoegd gezag, opdrachtgever en uitvoerder (aandelen in %)



In onze evaluatie hebben wij specifiek gevraagd naar hoe uitvoerende partijen de rol van de gemeenten of provincies als bevoegd gezag ervaren rond de additionele eisen die ze stellen bovenop de KNA en hoe redelijk die zijn (zie ook [Figuur 7.2](#)). Dat valt reuze mee.

Maar die rol houdt voor het bevoegd gezag meer in dan eisen stellen. Het bevoegd gezag:

- stelt het PvE vast voor vooronderzoek (BO, IVO, proefsleuven);

- keurt de rapportage vooronderzoek goed in het kader van toetsing aan de omgevingsvergunning;
- maakt een selectiebesluit (behoud of niet, onder voorwaarden);
- stelt beschermingsmaatregelen vast (behoud in situ; begeleiding; opgraving – behoud ex situ);
- stelt het PvE vast voor begeleiding en opgraving;
- accepteert het eindrapport van begeleiding en opgraving, als voorwaarde voor vergunningverlening;
- accepteert (provincie) deponering plus pakbon na begeleiding en opgraving.

De gemeenten zelf, afwijkend van wat uitvoerders ervan vinden, vinden dat ze veel harder op die zeven punten moeten kunnen acteren. Provincies doen dat soms al. En gemeenten vinden dat ze als bevoegd gezag óók het belang van initiatiefnemers moeten (kunnen) beschermen; het betreft eigen onredelijke eisen die hen vanuit het systeem overkomen, vooral in binnenstedelijke gebieden. Dat lijkt ons een wezenlijk punt, dat evenwel weer buiten de werking van dit stelsel valt.

Deelconclusies: Er bestaat een grote verscheidenheid tussen gemeenten, gemeenten (als bevoegde overheid) met archeologische ambitie geven zelf aan dat hun rol ‘er wat bijhangt’ en er wordt dan ook voor gepleit om de actoren bij bevoegd gezag ook onder register te brengen. De grootste nood is echter het gebrek aan voldoende deskundige ambtenaren op gemeentelijk niveau, zowel in materie (regiokennis) als in proces (het nieuwe kwaliteitssysteem).

Over de scheiding van de drie rollen van gemeenten bestaat veel verschil van mening tussen uitvoerend archeologen en archeologen bij het bevoegd gezag. Voor uitvoerend archeologen is het vaak onduidelijk welke rol de gemeente vervult. Dat hangt mede samen met de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. De rol van het bevoegd gezag houdt vanzelfsprekend meer in dan eisen stellen.

7.2 Rol van depots

In KNA-specificatie PS0625 zijn de afspraken vastgelegd voor het selecteren en de-selecteren van archeologisch vondstmateriaal. De specificatie bevat richtlijnen voor selectie en de-selectie van vondsten en monsters in het veld en tijdens de fase van uitwerking: de selectie voor deponering. Deze richtlijnen zijn indien van toepassing generiek bruikbaar voor alle depots, zowel de provinciale als de gemeentelijke. Depots kunnen afwijken van deze specificatie. Voor de toepassing ervan dient de opsteller van het programma van eisen zich daarom altijd op de hoogte te stellen van de eisen van de betreffende deponhouder/eigenaar.

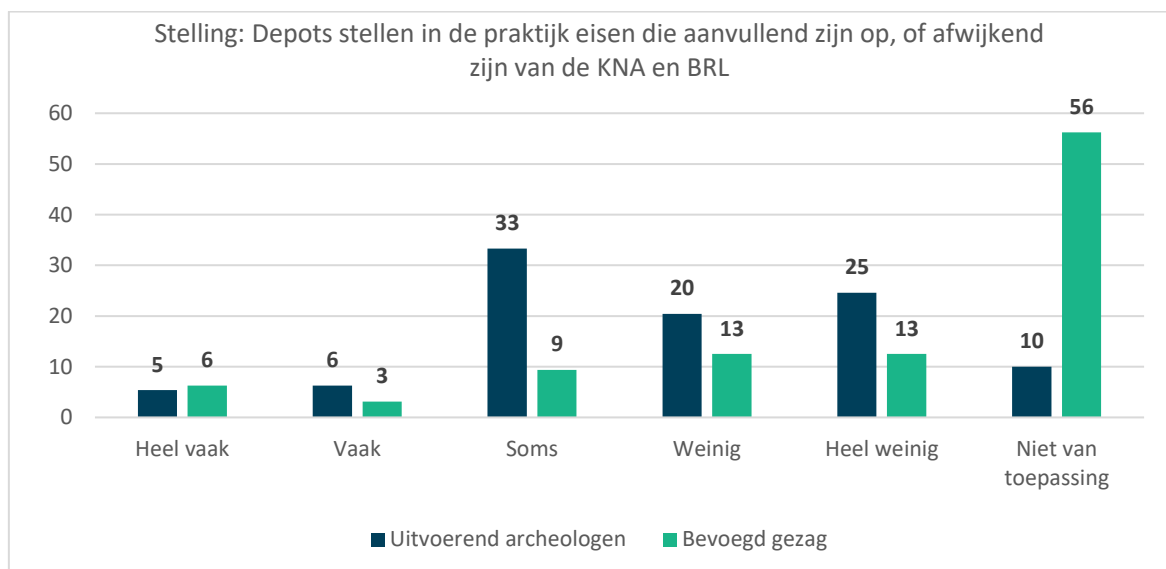
Elke provincie in Nederland dient een provinciaal depot bodemvondsten in stand te houden en deze provinciale depots kunnen ook gemeentelijke depots aanwijzen. De depots vallen onder de KNA-richtlijnen maar buiten de (verplichte) eisen van het nieuwe kwaliteitssysteem.

Vanuit het perspectief van de opdrachtnemers/opgravende partijen stellen depots soms veel en verschillende aanvullende of afwijkende eisen en dat leidt tot frustratie omdat die eisen tot aanvullende werkzaamheden leiden die vaak niet zijn begroot. Het bevoegd gezag, onder wie de deponhouders, lijken iets minder vaak te ervaren dat het om aanvullende eisen gaat (Figuur 7.4). De aanvullende of afwijkende eisen kunnen op weinig steun rekenen van de geënquêteerde uitvoerend archeologen: 46% is het oneens met de stelling dat deze eisen bijdragen aan de kwaliteit van het archeologisch proces en 30% scoort neutraal.

Bedrijven geven aan dat zij daardoor ‘klem’ komen te zitten tussen de afspraken met de opdrachtgever, het bevoegd gezag en de (aanvullende) eisen van het depot. Depots geven aan dat aanvullende eisen vooral

betrekking hebben op praktische voorwaarden, zoals omvang dozen en gewicht, en niet zozeer inhoudelijk zijn. Het onderscheid in eisen tussen de provinciale depots wordt naar verluidt op dit moment door de depots gezamenlijk zoveel mogelijk weggewerkt.

Figuur 7.4 Aanvullende of afwijkende eisen bij depots (aandelen in %)



De provinciale depots ontvangen van te voren programma's van eisen en zouden, zo geven zij aan, op dat moment een rol kunnen uitoefenen naar opdrachtnemers en daarmee de frustratie van aanvullende eisen 'achteraf' voor kunnen zijn, alleen mogen de provinciale archeologen / beheerders dat nu niet. Ook moeten bedrijven tussentijdse afwijkingen van het programma van eisen aan het depot doorgeven. Bedrijven doen dit echter niet omdat dit de vertrouwensrelatie met de opdrachtgever kan schaden en de kosten van het onderzoek kan verhogen. Uitvoerende bedrijven vragen zelden of nooit meerwerk bij opdrachtgevers en zijn dus terughoudend iets te doen dat hun kosten verhoogt.

Ook geven de provinciale depots aan dat niet uit het oog moet worden verloren dat het kwaliteitssysteem de doelstelling van de wet op de archeologische monumentenzorg moet dienen: ex situ betekent dat opgeleverd onderzoeksmateriaal en -documentatie in de toekomst raadpleegbaar moeten zijn alsof het gelijk aan de opgraving is (navolgbaar). Doel van het depot (duurzaam bewaren van materiaal en documentatie ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en beleving) is op het eerste gezicht een andere dan de doelstelling van het bedrijf/de uitvoerder (uitvoeren van een onderzoeksopdracht binnen vereisten van tijd en geld), maar uiteindelijk dient het hele systeem bij te dragen aan ex situ c.q. archeologische monumentenzorg.

Depots geven aan dat zij wel onderdeel kunnen zijn van het verplichte kwaliteitssysteem, zo is de depotbeheerder van Zeeland bijvoorbeeld gecertificeerd. Maar op zich zou de KNA voldoende waarborgen moeten bieden. Daarbij wordt een uitzondering benoemd en dat zijn de eisen die aan de depotbeheerder zijn gesteld. Deze zijn volgens het veld zelf te beperkt. De rol van deponhouder/beheerder zou kunnen verduidelijken en/of de depotbeheerder zou als actor moeten worden opgenomen in het register.

Vanuit KNA (en BRL4000) is bepaald welke gegevens en in welke mate van precisie bedrijven dienen aan te leveren. Het document met die basisgegevens staat bekend als de pakbon. De komst van de pakbon wordt algemeen gezien als een goede ontwikkeling, maar vraagt meer uniformering in datasystemen (nu nog niet

bij alle spelers gelijk) en ook zijn nog niet alle depots aangesloten. Daarnaast speelt een rol dat nog niet alle bureaus zijn voorzien van de juiste softwaresystemen. Ook hier geldt dat het nog 'work in progress' is.

Tot slot leidt de (verplichte) tweejaarstermijn als deadline voor deponering tot vragen bij de uitvoerders en bij de gemeenten. Vooral bij de grotere onderzoeken is het de vraag of die termijn haalbaar is en of het stellen van deze termijn de kwaliteit van het onderzoek wel bevordert (proces versus inhoud). De tweejaarstermijn is voor sommige onderzoeken een knelpunt, maar er kan volgens de depots uitstel voor worden aangevraagd. Voor de plicht tot rapporteren kan dat bij RCE en voor de plicht tot deponeren bij de provincie aanhangig worden gemaakt. De argumentatie zal afhankelijk moeten zijn van (1) de mate van complexiteit (een kleine steentijdopgraving of een rijk gelaagd binnenstadscomplex kan zeer gecompliceerd zijn) en/of van (2) omvang (een vele hectaren omvattend single-issue terrein) van het te deponeren geheel. Daaruit volgt de aanbeveling: maak er een en dezelfde uitstelaanvraag van en maak die breed bekend.

Deelconclusie: We constateren een discrepantie in kwaliteitswerking tussen de opdrachtgever (archeologisch onderzoek als 'moetje'), de opdrachtnemer (opdrachten afhankelijk van prijsstelling) en de depots (deponering moet voldoen aan een hoger doel van bruikbaarheid voor verder onderzoek en maatschappelijke beleving). Daarnaast zien wij dat het in de communicatie en afstemming beter kan: tussen opdrachtnemer en depot, tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, en tussen de depots onderling.

7.3 Rol van opdrachtgever

De opdrachtgever varieert van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, een gemeente tot een kleine projectontwikkelaar. In het algemeen geldt dat opdrachtgeverschap afhankelijk is van inhoudelijke kennis en bestuurlijke voorkeur. Opdrachtgevers stellen niet vaak aanvullende eisen.

8 Conclusies in context

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten wij onze bevindingen puntsgewijs samen en reflecteren daarop in een zienswijze. Daarna volgen enige aanbevelingen.

Het nieuwe kwaliteitssysteem is ruim twee jaar in werking. Voor een eindoordeel over het systeem is het dus te vroeg. De evaluatie heeft daarom het karakter van een **ex durante evaluatie**. Het systeem moet zich nog zetten en moet werkende weg zijn definitieve vorm vinden. Dat voorbehoud dient nadrukkelijk te worden gemaakt.

De afgelopen tijd is gewerkt aan een verdere verbetering van het kwaliteitssysteem. Dat lost niet het probleem op dat er in het archeologische veld uiteenlopende opvattingen over kwaliteit de ronde doen. De BRL definieert die als de eisen die aan opeenvolgende processtappen gesteld kunnen worden om tot een output te komen die gebruikt kan worden voor wetenschap (onderzoek) en samenleving (erfgoedbeleving). Deze 'proceskwaliteit' wordt door het veld weliswaar geaccepteerd - ze leidt tot een uniformering van processtappen en een gelijk speelveld voor archeologische bedrijven - maar heeft volgens een groot deel van de archeologen geen relatie tot 'beter archeologisch onderzoek', wat door de wetgever (Erfgoedwet) wel is beoogd. Archeologen betreuren de verenging van concurrentie tot uitsluitend op prijs met daardoor een 'race to the bottom', die in hun beleving een direct gevolg is van de invoering van het kwaliteitssysteem.

8.2 Bevindingen

Aard van het nieuwe kwaliteitssysteem

- Het verplichte certificeringssysteem leidt tot voldoende uniformiteit in de processen en processtappen, maar niet tot aantoonbaar beter inhoudelijk resultaat. Een onbedoeld neveneffect daarvan is dat concurrentie vooral op prijs plaatsvindt.
- Het systeem biedt weinig ruimte voor (methodische) vernieuwing en is onvoldoende flexibel. Daar zijn wel remedies tegen te bedenken (tijd om het systeem zich beter te laten 'zetten', invulling van de mogelijkheid tot maatwerk, bonussen in de PvE, en minder benauwdheid bij uitvoerders voor Cl's, die naar de geest van het systeem handelen).
- BRL en KNA vertonen enige inconsistenties, die gemakkelijk zijn te verhelpen. De protocollen voor waterbodems zijn niet effectief gezien de te kleine schaal van deze deelsector.
- De gedeeltelijke overlap van protocol 4004 (opgraven) en 4006 (specialistisch werk) lijkt een aantal onderliggende problemen te versluieren. Het is aan het CCvD daar zelf helderheid in te scheppen.
- Er bestaat in het archeologische veld, vooral op uitvoerend niveau, onvoldoende begrip voor het nut en de noodzaak, alsmede de mate van detail van het nieuwe kwaliteitssysteem. CCvD en SIKB moeten

zich meer inspannen aan de vergroting van de kennis over het nut en de noodzaak van kwaliteitssysteem, in een taal die past bij en recht doet aan de betrokkenen.

Werking van het systeem

- Certificaathouders en hun werknemers tonen voldoende kennis en bewustzijn van de eisen van het kwaliteitssysteem.
- Hoewel het moment van evaluatie vroeg (twee jaar na invoering) komt, lijken certificaathouders de eisen van het schema adequaat na te volgen. Het begrip van de externe audits is nog niet voldoende.
- De interne audits zijn waarschijnlijk al op peil. Betrokkenen ervaren geen aanwijzingen voor grote verschillen tussen certificaathouders.
- De audits werken voldoende uniformerend op de uitvoering van de KNA-processen. Over de onderliggende processen zeggen die audits niet altijd veel. De relatie tussen de fasen, wanneer door separate partijen uitgevoerd, lijkt kwalitatief niet altijd geborgd.
- De audits lijken hun werk te doen, maar worden doorgaans als te gedetailleerd ervaren. Het betreft zowel het aantal stappen dat wordt geaudit als de details van de stappen.
- Auditoren worden door certificaathouders in het algemeen als competent en onafhankelijk ervaren. Dit geldt ook - maar in iets mindere mate - voor de technisch experts, wat mede te wijten is aan de kleine schaal van het veld.
- De kosten van certificering zijn niet hoger dan van tevoren aangegeven maar worden wel zo ervaren; dat laatste geldt vooral voor kleinere bedrijven. De met certificering gemoeide interne tijd is voor bedrijven aanzienlijk; de uitvoeringstijd is voor auditerende instellingen te gering.
- De regeldruk wordt veldbreed als hoog ervaren; de waardering wisselt.
- Er bestaan wisselende verwachtingen over de minimale kwaliteitsopbrengsten; sommige daarvan zijn bewaarheid (eerlijker concurrentie, lagere drempels voor nieuwe toetreders), andere niet (gebruik voor wetenschappelijk onderzoek en voor beleving, hogere prijzen).

Kwaliteit en vakmanschap

- Het actorregister garandeert naar de mening van veel betrokkenen onvoldoende de kwaliteit van de individuele actoren.
- Uitvoerend archeologen zijn overwegend positief over de eerste ervaringen met de registratie in het Actorregister.
- Uitvoerend archeologen vinden het bij- en nascholingsprincipe goed, maar achten het aanbod nog onvoldoende toereikend voor de ontwikkelingsbehoefte van alle typen actoren.
- De verantwoordelijkheidstoedeling op basis van het Actorregister sluit onvoldoende aan op de praktijk. Daardoor voeren senioren vaak te veel uitvoerend werk uit met als gevolg dat junioren minder de kans krijgen om zich (zelfstandiger) te ontwikkelen.
- De instelling van een Actorstatus voor archeologen bij het bevoegd gezag zou kunnen zorgen voor een hogere en meer uniforme kwaliteit bij gemeenten.
- Het archeologische veld is verdeeld over de statussen van specialisten in het Actorregister. Een deel geeft aan dat er te veel verschillende statussen zijn voor specialisten. Een ander deel geeft daarentegen aan dat de statuiseisen niet specifiek genoeg zijn.

Invloeden van andere partijen

- De extra eisen die gemeenten aan onderzoek stellen worden door uitvoerders in het algemeen redelijk geacht. Er bestaan daarin echter grote verschillen tussen gemeenten.
- De meeste extra eisen betreffen naast de PvE's vooral de thema's opgraven, kennis van actoren en de wijze van rapporteren/deponering van het onderzoek.
- De grootste zorg over de rol van het bevoegd gezag in en rond dit kwaliteitssysteem is de afwezigheid van afdoende (kwalitatieve) capaciteit en het bijgevolg contrair handelen (afgeven van vergunning onder voorwaarde van archeologisch onderzoek).
- Over de scheiding van de drie rollen van gemeenten – bevoegd gezag, opdrachtgever en certificaathouder - bestaat verschil van mening tussen uitvoerend archeologen en archeologen bij het bevoegd gezag. Voor uitvoerend archeologen is het vaak onduidelijk in welke rol de gemeente acteert.
- Het depot is onderdeel van de keten (KNA), maar geen onderdeel van de verplichte certificering in het kwaliteitssysteem. De keten blijkt daardoor in de praktijk niet altijd even goed te sluiten. Opname van het depot binnen het nieuwe kwaliteitssysteem is een mogelijke oplossing daarvoor.

Samenvattend kan ten eerste wordt gesteld dat het nieuwe kwaliteitssysteem in het algemeen voldoende is toegesneden op de KNA-kwaliteit, maar er bestaat ruimte voor verbetering (zie ook de volgende paragrafen). Ten tweede kan worden gesteld dat het nieuwe kwaliteitssysteem de KNA-kwaliteit voldoende borgt voor zover die betrekking heeft op de proceskwaliteit. Ook hier is ruimte voor verbetering. Bij veel archeologen bestaan echter grote twijfels of met het kwaliteitssysteem het doel van genereren van output die bruikbaar is voor lopend en toekomstig (wetenschappelijk) onderzoek alsmede voor beleving van erfgoed voldoende wordt bereikt.

8.3 Zienswijze

In deze zienswijze komen de volgende vier elementen aan de orde:

- 1 Race to the bottom;
- 2 Vraag naar schaal;
- 3 Ethiek en prikkels in het systeem;
- 4 Minimale norm wordt maximale eis.

Het op certificering berustende kwaliteitssysteem dat nu op de uitvoering van de Nederlandse archeologie van toepassing is, *werkt*, maar wordt door een groot deel van de betrokkenen als onbevredigend ervaren. Het zou te weinig bijdragen aan betekenisvolle vermeerdering van kennis van het verleden. Hier lijkt sprake van een discrepantie: het kwaliteitssysteem en het algemene doel van archeologiebeleid liggen niet helemaal in lijn met elkaar. Wij vinden dat een tekortkoming. Onbegrip voor een stelsel (of systeem) leidt zelden tot een brede acceptatie ervan. Er spelen naar onze overtuiging echter twee verschillende werkelijkheden door elkaar. Aan de ene kant is er de gemengd privaat-publieke regulering van een voor marktpartijen opengestelde uitvoering van archeologische (opgravings)activiteiten. Dat betekent concurrentie en, gezien het publieke belang van het onderwerp, de noodzaak de markt te reguleren. Aan de andere kant zijn er de inhoudelijke aspecten van de uitvoering van die activiteiten, die ondanks hun ambachtelijke werkwijze in essentie wetenschappelijk van karakter zijn.

De combinatie van de in samenspraak met het archeologische veld tot stand gekomen uitvoeringsnorm (BRL+KNA) met externe toetsing daarvan, onder certificaat, vormt redelijkerwijs een *noodzakelijke* voorwaarde om in een marktomgeving tot voldoende resultaat te komen: dat is de veel gehoorde ‘bodem onder ons werk’. Die bodem is noodzakelijk om te garanderen dat (1) dezelfde eisen voor alle - concurrerende - spelers en in gelijke mate gelden, en (2) om de interne processen - de kwaliteitsmanagementsystemen - van die spelers op gelijk niveau te krijgen, waardoor (3) de output in documentatie, materiaal en rapportage onderling compatibel genoeg is voor verwerking in wetenschappelijk onderzoek, buiten het systeem maar binnen het stelsel. Zo’n bodem kan uiteraard ook dienen om (4) de druk van ‘minder eisen’ van een niet in archeologie geïnteresseerde opdrachtgever te weerstaan.

Maar dit certificeringsschema vormt daarmee nog *geen voldoende* voorwaarde voor een breed gedragen resultaat. Er gaat immers van alles mis wat niet of niet makkelijk binnen het systeem kan worden opgelost. Het gaat dan om verschillende soorten risico’s met ongewenste bijwerkingen: duiken, shoppen en loszingen van inhoud.

Allereerst het **duiken**. Dat volgt uit een gebrek aan persoonlijke ethiek waardoor er in (of uit collusie met) het belang van de opdrachtgever met opzet ongezien minder wordt gevonden (of meer gedeselecteerd) dan verantwoord. Dat is geen heel veel voorkomend probleem, maar wel een principieel lek, dat onder meer voor kan komen door het slechts onder vrijwillig certificaat staan van bijvoorbeeld het PvE. De kwaliteit van persoonlijke handelen, in aanvulling op competentie en ervaring, zou kunnen worden geborgd door straffer gebruik te maken van de – bestaande – ethische code (NVvA) en door een nieuw samenspel van inspectie met andere publieke spelers (bevoegd gezag, provinciale overheid op depotgebied). Van de publieke spelers mag verwacht worden dat die vanuit bredere kennis van de (archeo)regio’s scherper kunnen beoordelen of het inhoudelijke resultaat ‘aan de maat’ is. Een gewetensvolle, inhoudsbewuste check achteraf kan alles spelers scherp houden. Dat betekent een einde aan de terughoudendheid die de Inspectie OenE de eerste jaren (2017-2018) van het nieuwe systeem heeft betracht.

Nauw verwant met duiken is **shoppen**. Op zoek naar de goedkoopste oplossing voor een als probleem ervaren archeologische effectrapportage en mogelijk dure plicht tot ex situ-bewaring zal een opdrachtgever geneigd zijn een PvE te laten opstellen dat zijn risico’s minimaliseert. En als die risico’s te groot zijn (lees: duur), gaat hij op zoek naar een gunstiger PvE-aanbieder. Dat lijkt erg op duiken, maar dan in een vroeger stadium. Een sterkere positie van het bevoegd gezag, waar dat bevoegde gezag zelf in al onze enquêtes en interviews al aangaf sterk aan te hangen, zou hier een antwoord op kunnen vormen. Het gaat dan echter niet alleen om het gezag en de macht van het bevoegd gezag zonder meer te versterken, maar in het bijzonder om op cruciale plaatsen in met name het gemeentelijk apparaat voldoende capaciteit te hebben voor het op niveau kunnen invullen en uitvoeren van taken die het publieke belang op het gebied van cultuurhistorie betreffen.⁵⁰ Maar in het algemeen, zo bleek tijdens ronde tafels op de Veldraadpleging, zou vooral bij kleinere (wellicht nauwer samenwerkende?) gemeenten meer kennis van en aandacht voor de archeoregio, of de specifieke eigenschappen van de archeologie van een bepaalde regio aanwezig moeten zijn. Dat zou de kwalijke mogelijkheden die dit systeem biedt voor niet-regionaal gespecialiseerde

⁵⁰ Een contraire beweging is het op het laatst moment afblazen van het optillen van de verplichte minimale ambtelijke deskundigheidseis (PUMA 2.2/3.1) op het gebied van archeologie naar academisch niveau.

uitvoerders in balans brengen. Een verplicht certificaat voor het maken van PvE's – zo al mogelijk – zou hier eveneens aan kunnen bijdragen.

Het risico van **'loszingen van inhoud'** is het meest gehoorde bezwaar tegen het nieuwe kwaliteitssysteem. Aandacht voor de procesgang wordt excessief bevonden en verdringt focus op (en middelen voor) 'inhoud'. Het wetenschappelijke karakter van onderzoek van het onbekende, en daarmee de noodzaak van flexibele en innovatieve methodiek om daarmee om te gaan, wordt volgens velen miskend, of krijgt in dit systeem te weinig ruimte of waardering, en ondergraaft werkplezier en -ethos. Als antwoord op dit geconstateerde gebrek aan proportionaliteit zijn in interviews, enquêtes en veldraadpleging verschillende suggesties voor compensatie en verbetering gedaan.

- Stel een bonus, in de PvE's, op elementen van methodische innovatie (daarmee op flexibiliteit in aanpak).
- Introduceer maatvoering: niet alles is even belangrijk en sommige onderwerpen of opgaven kunnen toe met een lichte vorm van toepassing van het kwaliteitssysteem; variabelen zijn bijvoorbeeld omvang (vierkante meters), complexiteit (gelaagdheid) en locatie (binnenstedelijk - landelijk gebied). Het is goed in de gaten te houden dat dit tot weer nieuwe vraagstukken kan leiden (bijvoorbeeld zware opgaven onterecht tot lichte verklaren).
- Faciliteer borging van een inhoudelijk kwalitatieve dimensie, uitmondend in bijvoorbeeld een vrijwillig en daarmee onderscheidend keurmerk, zoals peer review, intervisie of visitatie.

Een bijkomend punt bij het gepercipieerde gevaar van 'inhoudsloosheid' is het verlenen van de omgevingsvergunning, vaak in binnenstedelijke context, 'op voorwaarde van archeologisch onderzoek', lees: archeologievrij maken van de bodem door middel van opgraving. De belangen zijn diametraal tegenovergesteld: de opdrachtgever/verstoorder wil er zo snel en goedkoop mogelijk vanaf, terwijl de uitvoerder er zijn brood mee moet verdienen. Dat laatste vertaalt zich in tijd en geld. De uitvoerder is vanuit zijn wetenschappelijke ethos per definitie geïnteresseerd in de materie zelf, moet voor excessieve kosten vaak zelf opdraaien en wordt er tijdens deponering bij het publieke loket (gemeentelijk of provinciaal depot) aan herinnerd dat zijn output voor de eeuwigheid is. Terwijl de opdrachtgever niet begrijpt dat hij individueel wordt aangeslagen voor iets dat (ook) van publiek belang is. Zowel de opdrachtgever als de uitvoerder voelen zich miskend. Het in het CCvD bereikte compromis, met uitruil van belangen, tussen de twee posities kennen ze niet, of eigenen ze zich niet toe, en voelen zich er althans niet in gerepresenteerd.

Ten slotte een onvolkomenheid die op het niveau van zowel het systeem als het stelsel speelt. De cyclus van archeologische monumentenzorg is nu open. Het sluitstuk ligt in het publiek delen van en betekenisgeven aan resultaten, die weer input vormen voor nieuwe waardenstelling en afweging (waardering en selectie). Dit is de **'beleving van erfgoed'**, ofwel de maatschappelijke output, en volgens de BRL een van de twee doelen van het systeem. Die wordt nu niet bediend, althans niet door het huidige systeem. Dat lijkt een democratisch tekort, want vraagstukken over behoud van bronnen van kennis voor erfgoedbeleving liggen formeel wel in de publieke arena van gemeenteraad en college, maar de facto niet. Er worden 'archeologievrij'-verklaringen afgegeven.

De wetenschappelijk output is nu niet geschikt om breder kenbaar te zijn dan in besluitvorming voor vergunningverlening in ruimtelijke ordening trajecten, laat staan om bij te dragen aan brede erfgoedbeleving. Een archeologievermijdende, -ontduikende of ronduit -vijandige opstelling van college of gemeenteraad ondervindt geen tegendruk vanuit de samenleving (anders dan van een enkele *archeologische*

pressiegroep), aangezien die buiten het gebruik van de resultaten van de cyclus wordt gehouden. Het is vaak niet eens een cyclus, maar een lineair proces. Opdrachtgevers willen best de portemonnee trekken voor archeologie onder het 'de verstoorder betaalt'-principe van het stelsel, maar alleen op voorwaarde dat zij er wat voor terug krijgen. Maar voor 'archeologie die er toe doet' bestaat in het systeem weinig ruimte. Een *race to the bottom* is volgens veel archeologen het ongewenste gevolg is van de toepassing van dit systeem. Dat systeem moet het - na overgang van overheidsvergunning naar zelfregulerend certificaat - zonder inhoudelijke afwegingen doen. Een betekenisvolle bijdrage aan erfgoedbeleving ligt daarmee buiten het bereik van het systeem.

Als remedie zou gebruik gestimuleerd kunnen worden van lokale archeologische kennis en betrokkenheid van vrijwilligers, bewoners en bedrijven. Een Code Erfgoedbeleving, te ontwikkelen door het CCvD, zou eisen kunnen formuleren aan proces en output op dat gebied. Het zou interessant zijn te onderzoeken hoe een bonus of het gebruik van die dimensie in PvE's of gemeentelijke verordeningen kan uitpakken. Deze denkrichting leidt als vanzelf tot een pleidooi om het stelsel, en het systeem, mede afhankelijk te maken van maatschappelijke input aan de voorkant en brede toe-eigening aan de achterkant. Daarmee zou archeologie, op een grenspositie tussen wetenschap en erfgoed, het been bijtrekken in vergelijking met andere erfgoeddisciplines, waar 'vermaatschappelijking' al veel langer aan de orde is.⁵¹ En zou de cyclus sluiten.

8.4 Verbeterpunten

Op basis van de ex durante evaluatie komen wij tot acht mogelijke verbeterpunten:

1 Communicatie

Het belangrijkste is een goede communicatie over het systeem van borging van proceskwaliteit. Wie doet wat, waarom, waartoe, met welk mandaat en met welke beperking. En vooral: waar gaat het *niet* over? Certificering is een systeem waarin een onafhankelijke instantie verklaart of de processtappen waarvan van tevoren - in een gecontroleerd en vertegenwoordigend overlegorgaan - is afgesproken dat iedereen die essentieel vindt, correct zijn gevolgd. Als dat desondanks collectief niet leidt tot de inlossing van verwachtingen over betekenisvolle kwaliteit, dan moet het systeem terug naar af. Of als een individuele speler het er niet mee eens is, bestaat de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen procedures, ontwerp en oordelen in individuele gevallen. En dat alles in een taal die beduidend begrijpelijker is dan wat er de afgelopen jaren in het kader van het nieuwe kwaliteitssysteem is gebruikt. Het is opmerkelijk dat de meest toegankelijke informatie over het kwaliteitssysteem op de website van een derde partij staat: (<https://www.pianoo.nl/nl/markten/brancheinformatie/archeologie>).

2 Aanvulling proceskwaliteit met meer inhoudelijke dimensie(s)

Alom uiten uitvoerders de noodkreet dat men zich in het nieuwe kwaliteitssysteem niet gekend weet op een aantal aspecten die er voor velen toe doen en hen daadwerkelijke arbeidsvreugde verschaffen. Dit punt zou kunnen worden opgepakt door de invoering van peer reviews, vormen van intervisie of visitatie door externe experts in hetzelfde vakgebied. Mogelijk stuiten we dan wel op de kleine omvang van het Nederlandse archeologische beroepsveld en op de uiteenlopende percepties van het begrip (inhoudelijke)

⁵¹ Janssen, J., Luiten, E., Renes, J., Rouwendal, J., Faber, O., Pen, C. J., Stegmeijer, E., en Witsen, P. P. (2013). *Karakterschetsen; Nationale Onderzoeksgenenda Erfgoed en Ruimte*. Amersfoort: Netwerk Erfgoed & Ruimte / Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

kwaliteit. Daarnaast bestaat het risico dat een dergelijke aanvulling op het kwaliteitssysteem kostenverhogend werkt. Die kosten moeten dan worden afgewogen tegen de opbrengsten van de grotere aandacht voor de inhoudelijke dimensies, en daarmee de vraag of opdrachtgevers daarvoor willen betalen.

Bij de beoordeling van de inhoudelijke dimensies gaat het dan om kwesties als zijn er de goede onderzoeksvragen gesteld, zijn er elegante oplossingen gekozen, maar ook of een maatschappelijke meerwaarde wordt beoogd/gerealiseerd. De CI's geven die feedback niet, de Inspectie OenE zou dat kunnen, maar is daarin nog terughoudend (en de vraag is of ze die rol wel wil spelen). Intern in bedrijven zou dat al geregeld kunnen zijn.

Meer in het algemeen wordt in de wat 'hardere' consumentenmarkten op (toegeschreven) inhoudelijke kwaliteit geconcurrerd. In de archeologie zou een – vrijwillig! – keurmerk daartoe geëigend zijn. *Naming en shaming* van het minimaal uitvoeren van wat moet, niet van wat kan en mag, behoort eveneens tot de mogelijkheden, maar dan staat direct het kostenaspect weer ter discussie, hoewel overheden en opdrachtgevers in deze evaluatie aangeven best voor 'archeologie die er toe doet' te willen betalen. Alle voorgestelde remedies lijken overigens, de een wat meer dan de ander, eerder binnen de werking van een beroepsvereniging te liggen (heeft de *archeoloog* 'goed' werk geleverd?) dan binnen het kwaliteitssysteem zoals dat nu functioneert. Maar misschien is dat juist het punt.

3 Borging lokale deskundigheid

Verbetering van de capaciteit van ambtenaren op gemeentelijk niveau, zowel in materie (regiokennis) als in proces (het nieuwe kwaliteitssysteem) is van groot belang. Het is belangrijk dat er bij de gemeente een archeoloog werkt die ziet of de goede vragen gesteld worden. De aanwezigheid van lokale deskundigheid is naar onze mening een noodzakelijke (maar nog geen voldoende) voorwaarde voor het bereiken van voldoende inhoudelijke kwaliteit voor meerdere partijen. Dat kan echter niet worden geborgd door aanwezigingen daarvoor in een PvE op te nemen. Maatregelen voor verhoging van de lokale deskundigheid kunnen echter alleen *buiten* het kwaliteitssysteem, op bestelniveau, worden gerealiseerd.

4 Innovatie

Uitvoerend archeologen vinden dat het systeem te weinig ruimte biedt aan, laat staan uitnodigt tot innovatie, zoals nieuwe methoden en technieken, andere zienswijzen en vraagbenaderingen, multi- of transdisciplinaire aanpak. *Last but not least* wordt genoemd de onmogelijkheid om een flexibele werkwijze te hantieren die recht doet aan de ongekende aard van een onderwerp en dus het ontdekkende (wetenschappelijke) karakter van de discipline die zich daar mee bezighoudt. Dat wordt kwalijk gevonden. De suggestie is om veel meer aandacht te vragen voor het gebruik van de optie 'maatwerk' (BRL SIKB 4000, v. 4.1, p. 19, pt. 2.1.3). Dat zou onder meer kunnen door bij uitvraag (PvE's) aan offertes bonussen te verlenen die innovatief of experimenteel zijn.

5 Geheel harmoniseren BRL en KNA

Er lijkt sprake te zijn van een aantal inconsistenties tussen de BRL en de KNA. Een werkgroep zou die kunnen aanwijzen en er harmonisatievoorstellen voor kunnen doen.

6 Doorstroming werknemers bevorderen

Bedrijven met een opleidingsplan hebben de vrijheid om aan de (ontwikkel)behoeften van individuele werknemers tegemoet te komen. Maar zo'n opleidingsplan kan het werknemers lastig maken om bij verandering van baan eventueel behaalde punten mee te nemen. Deze 'opleidings-breuk' kan makkelijk collectief worden gerepareerd.

7 Toetreding junioren faciliteren

Registratie van actorschappen zou een 0-niveau kunnen bevatten: junioren als 'aspirant-KNA archeoloog'. Dat maakt startende archeologen tijdens de eerste jaren van hun werkzame leven zichtbaarder. Als ze zelfstandig maar gesuperviseerd (enige) voorbehouden activiteiten mogen uitvoeren, krijgen ze daarmee tevens meer verantwoordelijkheden. Dat lijkt ons redelijk, en met goede voorbeelden elders, zoals de vroegere aio's en huidige medisch specialisten in opleiding.

8 Aantal actorschappen in verhouding tot het aantal archeologen

Het is zinvol dat de beroepsgroep zich bij het kwaliteitssysteem afvraagt of het nodig is om voor elk onderwerp een actorschap te benoemen, of dat de op zichzelf legitieme behoefte aan erkenning niet op een andere manier kan worden vormgegeven.

9 Bijlage: Achtergrondinformatie

9.1 Lijst van geïnterviewden

Stakeholder	Naam
Bevoegd gezag	Chrystel Brandenburgh
Bevoegd gezag	René Proos
Bevoegd gezag	Nancy de Jong en Channa Cohen Stuart
Bevoegd gezag (Provincie)	Stephan Weiss-König en Martin Meffert
Certificaathouder/Toezichthouder	Bart Vermeulen
CI	Miranda Maring (Hobeeon) en Bart van Oosten (SGS)
Expert CI	Channa Cohen Stuart
Nationale stakeholder (Inspectie)	Susanne Boogert en Nico Aten
Nationale Stakeholder (RCE)	Jos Bazelmans, Jeroen Bouwmeester
Opdrachtgever	Jaap Deutekom en Steven van der Meulen
RvA	Janet Kaljee
Toezichthouder (OCW)	Joost Kuggeleijn
Toezichthouder (Depotbeheer)	Joost van de Berg
Uitvoerende partij	Arjan de Boer
Uitvoerende partij	Marten Verbruggen
Uitvoerende partij	Martijn van Gelderen
Uitvoerende partij	Danny Gerrets en Jan Breimer
Uitvoerende partij	Silke Lange
Uitvoerende partij	Eric Norde

Uitvoerende partij	Johan van Kampen
Uitvoerende partij	Jan Hendriks en Henk vd Velde
Uitvoerende partij	Bart van Mierlo
Uitvoerende partij	Hans Oude Rengerink
Uitvoerende partij	Mirte van Geffen en Axel Muller
Uitvoerende partij	Nathalie Vossen
Uitvoerende partij	Pieter Baak
Uitvoerende partij	Mariëtte de Rooij en Eugene Ball
Uitvoerende partij / Gemeente	Peter Stokkel en Mignonno Lenoir
Uitvoerende partij / Gemeente	Anne Loonen
Voorzitter CCvD	Kees Meijler

9.2 Rechte tellingen van de enquêtes

Deze bijlage bevat de rechte tellingen van de enquêtes onder respectievelijk de uitvoerend archeologen (240 respondenten) en de archeologen bij het bevoegd gezag (96 respondenten). De totale response bedraagt 25 à 30% van het aantal werkzame personen. Per vraag of stelling presenteren we steeds de mogelijke antwoorden en het bijbehorende percentage van de antwoorden op de betreffende vragen.

9.2.1 Uitvoerend archeologen

Werkt u als werknemer of zzp'er overwegend voor een overheid of voor een archeologisch bedrijf?

Archeologisch bedrijf	81
Gemeente (uitvoerende taak)	19
Totaal	100

Waar of hoe bent u hoofdzakelijk werkzaam?

Als zzp'er	10
Bij een gravend bedrijf als leidinggevende	13
Bij een gravend bedrijf als projectleider	42
Bij een gravend bedrijf als specialist	8
Bij een gravend bedrijf als veldarcheoloog of veldtechnicus	14
Bij een niet-gravend bedrijf (adviserend/directievoerend)	7
Bij een niet-gravend bedrijf (specialistisch)	5

Totaal	100
--------	-----

Bent u of is uw bedrijf/gemeentelijke dienst certificaathouder? Zo ja, welk certificaat/certificaten? Meer antwoorden mogelijk.

4001 Programma van Eisen	64
4002 Bureauonderzoek	65
4003 Inventariserend veldonderzoek (landbodems)	80
4004 Opgraven (landbodems)	80
4006 Specialistisch onderzoek	40
4103 Inventariserend veldonderzoek (waterbodems)	12
4104 Opgraven (waterbodems)	9
4107 Archeologische begeleiding waterbodems	10
Totaal ^a	360

a Vanwege meer antwoordmogelijkheden tellen de percentages op tot meer dan 100%.

Hoeveel jaren werkervaring heeft u in de archeologische branche?

Minder dan 15 jaar	45
15 jaar of meer	55
Totaal	100

Bent u werkzaam als actor? Zo ja, welke registratie(s) heeft u? Meer antwoorden mogelijk.

Geen actorregistratie en wel een HBO bachelortitel	1
Geen actorregistratie en wel een bachelor/mastertitel	6
Registratie als NA Prospector (Ba/Ma)	4
Registratie als KNA Bureauonderzoek Prospector	0
Registratie als Senior KNA Prospector	28
Registratie als Senior Bureauonderzoek Prospector	1
Registratie als KNA Archeoloog (Ba/Ma)	17
Registratie als Senior KNA Archeoloog	56
Registratie als Senior KNA Bureauonderzoek Archeoloog	3
Registratie als KNA Specialist	13
Registratie als Senior KNA Specialist	23
Registratie als Senior Veldtechnicus	0
Registratie als KNA Specialist Conserveren	2
Registratie met een specialisme Waterbodems	3
Registratie via maatwerkregeling	1
Actorregistratie: Anders	5
Totaal ^a	163

a Vanwege meer antwoordmogelijkheden tellen de percentages op tot meer dan 100%.

Het huidige kwaliteitssysteem zorgt voor uniformiteit van de werkprocessen (zoals opgraven, rapporteren, deponeren) tussen alle uitvoerders.

Helemaal oneens	13
Oneens	29
Neutraal	26
Eens	28
Helemaal eens	3
Totaal	100

Doordat het huidige kwaliteitssysteem de proceskwaliteit voldoende waarborgt, draagt het bij aan de inhoudelijke kwaliteit.

Het kwaliteitssysteem waarborgt zowel de proceskwaliteit als de inhoudelijke kwaliteit onvoldoende	23
Het kwaliteitssysteem waarborgt de proceskwaliteit voldoende, maar draagt onvoldoende bij aan de inhoudelijke kwaliteit	68
Het kwaliteitssysteem waarborgt de proceskwaliteit en draagt daardoor ook bij aan de inhoudelijke kwaliteit	9
Totaal	100

Het kwaliteitssysteem borgt in voldoende mate dat gegevens, informatie en materiaal worden gecreëerd en worden bewaard voor verder wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijke beleving van erfgoed.

Helemaal oneens	21
Oneens	27
Neutraal	25
Eens	26
Helemaal eens	1
Totaal	100

Als zwakste fase in de archeologische keten ervaar ik:

Vorbereiding	13
Uitvoering	13
Rapportage en deponering	33
Synthetische verwerking	41
Totaal	100

Ik ben voldoende op de hoogte van de eisen van het huidige kwaliteitssysteem om mijn werk binnen het systeem goed uit te voeren.

Helemaal oneens	0
Oneens	3
Neutraal	13
Eens	38
Helemaal eens	46
Totaal	100

Het huidige kwaliteitssysteem biedt voldoende ruimte voor vernieuwing en flexibiliteit.

Helemaal oneens	32
-----------------	----

Oneens	25
Neutraal	28
Eens	12
Helemaal eens	3
Totaal	100

Per werkweek gaat er ongeveer procent van mijn werktijd op aan administratieve verplichtingen voor het huidige kwaliteitssysteem (denk aan interne en externe audits en Actorregister).

0% tot 5%	25
5% tot 10%	26
10% tot 15%	19
15% tot 20%	15
20% of meer	15
Totaal	100

Wat betreft het huidige kwaliteitssysteem voel ik mij in het CCvD Archeologie goed vertegenwoordigd.

Helemaal oneens	33
Oneens	24
Neutraal	34
Eens	5
Helemaal eens	3
Totaal	100

Certificaten 4001 (Programma van Eisen) en 4002 (Bureauonderzoek) moeten verplicht worden gesteld.

Ja, beide	45
Ja, 4001 (4002 niet)	2
Ja, 4002 (4001 niet)	3
Nee, geen van beide	28
Geen mening	22
Totaal	100

KNA Protocol 4006 (Specialistisch Onderzoek) is doelmatig en uitvoerbaar.

Ja, voor partijen die alleen 4006 hebben	6
Ja, voor partijen die zowel 4004 (opgraven algemeen) als 4006 hebben	10
Nee, niet voor partijen die alleen 4006 hebben	7
Nee, niet voor partijen die zowel 4004 als 4006 hebben	18
Ik heb hier geen zicht op	60
Totaal	100

Interne audits leiden op zichzelf tot een betere naleving van de KNA en BRL.

Helemaal oneens	10
Oneens	17
Neutraal	28
Eens	38
Helemaal eens	8
Totaal	100

Externe audits leiden tot een betere naleving van de KNA en BRL.

Helemaal oneens	12
Oneens	15
Neutraal	26
Eens	39
Helemaal eens	8
Totaal	100

Bij de audits is de toetsing van de specificaties van de KNA te gedetailleerd.

Helemaal oneens	3
Oneens	13
Neutraal	35
Eens	23
Helemaal eens	26
Totaal	100

De audits vinden op een onafhankelijke en deskundige wijze plaats.

Helemaal oneens	9
Oneens	12
Neutraal	43
Eens	30
Helemaal eens	7
Totaal	100

Het Actorregister bewaakt het individuele vakmanschap.

Helemaal oneens	30
Oneens	44
Neutraal	12
Eens	8
Helemaal eens	3
Ik heb hier geen zicht op	3
Totaal	100

Het Actorregister bewaakt het individuele vakmanschap.

Helemaal oneens	30
Oneens	44
Neutraal	12
Eens	8
Helemaal eens	3
Ik heb hier geen zicht op	3
Totaal	100

De eisen van het Actorregister garanderen de kwaliteit van de actoren.

Nee, het Actorregister stelt te weinig of te lage eisen aan een registratie	54
Ja, maar het Actorregister stelt te veel of te hoge eisen aan een registratie	18
Ja, de kwaliteit van de actoren is gegarandeerd	10
Ik heb hier onvoldoende zicht op	18
Totaal	100

Ik ben bekend met de status, duur en consequentie(s) van mijn registratie.

Ik ben hier niet mee bekend	1
Ik weet er wel iets van, maar ik heb me er nog niet goed in verdiept	6
Ik weet de belangrijkste zaken	45
Ik ben helemaal op de hoogte	40
Ik ben niet ingeschreven in het Actorregister	8
Totaal	100

Er is voldoende aanbod om met bij- en nascholing of interne opleidingstrajecten mijn kennis als geregistreerde actor op peil te houden of verder te ontwikkelen.

Helemaal oneens	10
Oneens	28
Neutraal	25
Eens	24
Helemaal eens	12
Totaal	100

Er moet een nieuwe, afzonderlijke registratie komen in het Actorregister voor archeologen die werkzaam zijn bij het bevoegd gezag.

Helemaal oneens	22
Oneens	5
Neutraal	27
Eens	19
Helemaal eens	27
Totaal	100

Overheden zijn duidelijk en transparant over de invulling van hun verschillende rollen (bevoegd gezag, opdrachtgever, of uitvoerende partij)

Helemaal oneens	20
Oneens	30
Neutraal	20
Eens	14
Helemaal eens	5
Niet van toepassing	11
Totaal	100

Bevoegde overheden stellen in de praktijk eisen aan het Programma van Eisen die aanvullend zijn op, of afwijkend zijn van de KNA en BRL.

Heel vaak	4
Vaak	5
Soms	44
Weinig	31
Heel weinig	12
Niet van toepassing	5
Totaal	100

Als de bevoegde overheden aanvullende of afwijkende eisen aan het Programma van Eisen stellen, op welke thema's gebeurt dit dan?

Opgraven	62
Rapportage en deponering	65
Kennis Actoren/CV	42
Andere eisen	8
Niet van toepassing	5

De mij bekende aanvullingen of afwijkingen aan het Programma van Eisen die bevoegde overheden aanbrengen, dragen bij aan de kwaliteit van het archeologische proces.

Heel vaak	10
Vaak	21
Soms	30
Weinig	20
Heel weinig	10
Niet van toepassing	9
Totaal	100

Depots stellen in de praktijk eisen die aanvullend zijn op, of afwijkend zijn van de KNA en BRL.

Heel vaak	5
Vaak	6

Soms	33
Weinig	20
Heel weinig	25
Niet van toepassing	10
Totaal	100

De mij bekende aanvullingen op, of afwijkingen van, het Programma van Eisen die depots aanbrengen, dragen bij aan de kwaliteit van het archeologische proces.

Helemaal oneens	23
Oneens	23
Neutraal	30
Eens	5
Helemaal eens	3
Niet van toepassing	17
Totaal	100

9.2.2 Bevoegd gezag

Hoeveel jaren werkervaring heeft u in de archeologische branche?

Minder dan 15 jaar	39
15 jaar of meer	61
Totaal	100

Het huidige kwaliteitssysteem zorgt voor uniformiteit van de werkprocessen (zoals opgraven, rapporteren, deponeren) tussen alle uitvoerders.

Helemaal oneens	5
Oneens	22
Neutraal	36
Eens	33
Helemaal eens	3
Totaal	100

Doordat het huidige kwaliteitssysteem de proceskwaliteit voldoende waarborgt, draagt het bij aan de inhoudelijke kwaliteit.

Het kwaliteitssysteem waarborgt zowel de proceskwaliteit als de inhoudelijke kwaliteit onvoldoende	22
Het kwaliteitssysteem waarborgt de proceskwaliteit voldoende, maar draagt onvoldoende bij aan de inhoudelijke kwaliteit	70
Het kwaliteitssysteem waarborgt de proceskwaliteit en draagt daardoor ook bij aan de inhoudelijke kwaliteit	8
Totaal	100

Het kwaliteitssysteem borgt in voldoende mate dat gegevens, informatie en materiaal worden gecreëerd en worden bewaard voor verder wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijke beleving van erfgoed.

Helemaal oneens	20
Oneens	32
Neutraal	34
Eens	13
Helemaal eens	1
Totaal	100

Als depothouder vind ik dat de opbrengsten van het huidige kwaliteitssysteem in een redelijke verhouding staan tot de bijbehorende administratieve lasten voor archeologische bedrijven.

Helemaal oneens	11
Oneens	14
Neutraal	22
Eens	6
Helemaal eens	0
Niet van toepassing	47
Totaal	100

Certificaten 4001 (Programma van Eisen) en 4002 (Bureauonderzoek) moeten verplicht worden gesteld.

Ja, beide	39
Ja, 4001 (4002 niet)	7
Ja, 4002 (4001 niet)	5
Nee, geen van beide	29
Geen mening	19
Totaal	100

De eisen van het Actorregister garanderen de kwaliteit van de actoren.

Nee, het Actorregister stelt te weinig of te lage eisen aan een registratie	38
Ja, maar het Actorregister stelt te veel of te hoge eisen aan een registratie	18
Ja, de kwaliteit van de actoren is gegarandeerd	5
Ik heb hier onvoldoende zicht op	40
Totaal	100

Er moet een nieuwe, afzonderlijke registratie komen in het Actorregister voor archeologen die werkzaam zijn bij het bevoegd gezag.

Helemaal oneens	29
Oneens	14
Neutraal	24
Eens	17
Helemaal eens	16
Totaal	100

Wij zijn duidelijk en transparant over onze verschillende rollen (bevoegd gezag, opdrachtgever of uitvoerende partij).

Helemaal oneens	2
Oneens	3
Neutraal	17
Eens	30
Helemaal eens	41
Niet van toepassing	7
Totaal	100

Wij stellen als bevoegde overheid eisen aan het Programma van Eisen die aanvullend zijn op, of afwijkend zijn van de KNA en BRL.

Heel vaak	7
Vaak	4
Soms	31
Weinig	24
Heel weinig	29
Niet van toepassing	4
Totaal	100

Wanneer wij aanvullende eisen stellen, doen wij dit voornamelijk op de volgende thema's:

Opgraven	53
Rapportage en deponering	50
Kennis Actoren/CV	48
Andere eisen	11
Niet van toepassing	8

Het Programma van Eisen wordt vrijwel altijd goed nageleefd door de uitvoerende partij.

Helemaal oneens	5
Oneens	22
Neutraal	41
Eens	25
Helemaal eens	4
Totaal	98

Wij hanteren als depothouder, conform KNA en BRL, de gepubliceerde standaard-eisen en stellen aanvullend of afwijkend daarvan nog extra eisen.

Heel vaak	6
Vaak	3
Soms	9
Weinig	13
Heel weinig	13
Niet van toepassing	56
Totaal	100

9.3 Antwoorden op open vraag van de webenquête

9.3.1 Samenvatting

De webenquête bevat 30 gesloten vragen voor de uitvoerend archeologen, 13 gesloten vragen voor het bevoegd gezag en daarnaast voor beide groepen één open vraag. Die facultatieve vraag luidt “Heeft u suggesties voor verbetering van het huidige kwaliteitssysteem? Toetst het huidige systeem datgene wat moet worden getoetst? (open antwoord, maximaal 600 tekens)”.

Van de mogelijkheid om bij het invullen van de vragenlijst een eigen reactie op het kwaliteitssysteem te geven maakten 250 respondenten gebruik (74%). De reacties variëren van ervaringen met het

kwaliteitssysteem tot uitspraken over de beroepsgroep. Een respondent stuurde een e-mail met 20.000 tekens. We vatten de reacties hier kort samen.

Het merendeel van de reacties van de 185 uitvoerend archeologen die de vraag invulden is negatief van toon, ongeveer 5% reageert positief. De positieve reacties waarderen het kwaliteitssysteem als stimulans voor verbetering en als noodzakelijk voor de branche. Kritische noten betreffen de administratieve lasten (“vinkjescultuur”), gebrek aan aandacht en waardering voor “inhoudelijke kwaliteit” en voor in de praktijk opgebouwde kennis en ervaring (specialismes), het gebrek aan passende en goede opleidingen, de te korte twee jaarstermijn van rapportage en de inflexibiliteit van het systeem voor nieuwe methoden en technieken. Tien respondenten pleitten voor afschaffing van het kwaliteitssysteem.

Van het bevoegd gezag maakten 65 respondenten gebruik van de antwoordmogelijkheid. De toon van de antwoorden is in deze groep overwegend oplossingsgericht, hoewel ook hier negatieve kritiek niet ontbreekt. Respondenten agenderen vooral de hoge administratieve lasten en de wens om de positie van de overheid te versterken tegenover bedrijven die men ervaart als gericht op financieel gewin. Een aantal malen wordt stevige kritiek geuit op de kwaliteit van de rapporten. De verbetervoorstellen uit deze groep variëren van het idee om met keurmerken voor kwaliteit te werken, een actorcategorie ‘beleidsarcheoloog’ in te stellen en de oproep tot het verenigen van de archeologische sector.

Hoewel de toon verschilt, zijn de meeste punten ook aan de orde gekomen in de interviews en tijdens de veldraadpleging. Ze zijn meegewogen om een evenwichtige antwoord op de onderzoeksvragen te geven.

9.3.2 Clustering antwoorden uitvoerend archeologen

- 185 reacties.
- Het merendeel is uiterst kritisch tot ronduit negatief en af en toe zelfs vijandig.
- Enige keren wordt gemeld dat 600 karakters niet genoeg zijn,
- Een tiental responsen zijn positief (5%):
 - We moeten eens kijken of we als beroepsgroep onderling niet wat beschaafder en volwassener met elkaar om kunnen gaan.
 - Het systeem toetst het proces, niet de vakinhoud, en dat is prima.
 - Gewoon doorgaan, we moeten er allemaal aan wennen.
 - Groot voorstander van het kwaliteitssysteem ... in de bedrijven ... zie ik zeker positieve veranderingen.
 - Voor mij als specialist werkt het huidige systeem voldoende.
 - Een goed werkend kwaliteitssysteem is onmisbaar voor de branche, maar het mag wel onsje minder.

Thema's

- Dit systeem toetst geen kwaliteit, werkt dat zelfs actief tegen, is een schijnvertoning, een papieren tijger, een waterhoofd, heeft geen relatie tot de werkelijkheid in het veld, is niet praktisch, leidt tot vinkjescultuur, parafencircus, protocolfascisme, is bureaucratisch, jaagt de goede mensen het vak uit, geeft perverse prikkels af, staat toe dat KNA-conforme onzin wordt geproduceerd, onttrekt geld aan waar het juist nodig is...
- Afschaffen! (wel 10 keer).
- Prospectoren (geofysici) worden niet gekend, voelen zich niet gehoord en ook niet thuis, want zijn nooit als archeologen opgeleid...

- Aan de betaalde-ureneis (30.00 uur) voor seniorstatus is bij deeltijdaanstellingen, voor sommige specialisten of voor mini-gemeenten niet redelijkerwijs te voldoen.
- Er is onvoldoende geschikt aanbod aan bij/nascholing.
- Mechanische boringen worden niet erkend of gezien (systeem werkt alleen met oude methodes).
- Kennis van lokale/regionale situaties zou meer gestimuleerd moeten worden.
- Grote irritatie over het feit dat bevoegd gezag en adviseurs geen actorstatus hoeven te hebben.
- Waarom wordt de inhoudelijke kwaliteit niet getoetst?
- Dataspecialisten worden niet gezien.
- Actorregister mag opener.
- 2-jaarstermijn publicatie en deponering is lastig: maak onderscheid in schaal (volume, complexiteit, geld) en doorlooptijd.
- Franse en Britse systemen worden ten voorbeeld gesteld.

Ons als evaluatoren valt op:

- Bij sommige respondenten is er weinig begrip van het systeem, er wordt niet ingezien dat er een markt is en hoe die werkt.
- Er speelt soms nostalgie naar een vroegere periode die als beter wordt gepercipieerd.

9.3.3 Clustering antwoorden bevoegd gezag

- 65 reacties
- Vaak bedachtzamer, coöperatiever en oplossingsgericht.
- Andere taal, andere thema's.

Thema's

- Ook hier bezwaren tegen 'vinkjescultuur', rompslomp, papieren wereld.
- Graag terug naar vroeger, maar dan wel meer toezicht, inspectie, handhaving. Ook: er moet meer macht naar overheid tegenover wat als financiële cowboys en op geld beluste bedrijven wordt aangemerkt.
- Er is te weinig begrip voor de positie van het bevoegd gezag. De collega's zitten volgens de respondenten te veel op een archeologeneilandje.
- Graag nieuwe actor aan het register toevoegen: beleidsarcheoloog + adviseurs van bevoegd gezag.
- Oog voor zwakke kanten van de archeologische cultuur: "we moeten niet tegenover elkaar staan, maar naast elkaar".
- Een dozijn keer wordt gesteld dat de kwaliteit van de rapporten achteruit holt.
- Ethische code wordt één keer genoemd: met een beroep daarop zou kunnen worden voorkomen dat actoren op gebieden werken waar ze niks van weten.
- Voorstel voor hernieuwd doel van het systeem: materiaal ex situ beschikbaar houden voor herinterpretatie.
- In het algemeen toont men zich beducht voor een overkill van het kwaliteitssysteem bij (erg) kleinschalige onderzoeken.
- Cl's hebben naar verluidt niet altijd een goede roep.
- Onbegrip over het feit dat het leveren van kwaliteit niet wordt beloond. Zou een keurmerk helpen?
- Sommige respondenten menen dat het actorenregister door SIKB is 'doorgedrukt', net als certificering.

- Meer keren (vier keer) een betoog over het belang van een publieke ruimte ook voor archeologie, met plaats voor democratische dynamiek tussen bestuur (B en W) en gemeenteraad.

Ons als evaluatoren valt op dat de webenquête zelf wel ‘vooringenomen’ wordt genoemd (tien keer).

9.4 Gesignaleerde discrepanties tussen KNA en BRL

- De door gesprekspartners gesignaleerde discrepanties hebben betrekking op KNA-protocollen 4002, 4003 en 4004 enerzijds en BRL anderzijds. De protocollen en de BRL beschrijven dezelfde processen. De protocollen doen dat via een tabel met genummerde activiteiten, een procedurebeschrijving, een actor en een verwijzing naar de bijgevoegde specificaties. De BRL doet hetzelfde in H2 ‘Eisen aan het proces’, maar dan in een lopende tekst, geordend in paragrafen. Op een enkele uitzondering na gaan ze over precies hetzelfde, maar de BRL en de protocollen lopen enigszins uiteen. De discrepanties bestaan onder meer uit:
 - **Uiteenlopende indelingen:** De indeling in voorbereiding, uitvoering, enzovoort oogt in beide documenten identiek, maar dat is alleen het geval voor de voorbereiding. Bij de uitvoering spreekt protocol 4004 over leidinggeven, waar de BRL het over ‘Aanvang uitvoering werkzaamheden’ en ‘Afwijkingen van werkwijze’ heeft. Dat komt dan weer uit specificatie PS04, dat bij het PvE hoort. Die bijkomende eisen uit de BRL dienen precies te worden verwerkt in het protocol waar ze thuishoren, zodat er één document overblijft, desnoods via een specificatie bij het betreffende protocol. Voorbeeld: BRL 2.4.1 spreekt over *controleren* of het besluit van de betreffende overheid beschikbaar is voordat werkzaamheden kunnen starten; deze stap ontbreekt in het protocol (wij hoorden dat dit terecht lijkt, want wordt niet zinvol bevonden).
Al of niet facultatief voor externe audit: In de protocollen is een aantal stappen met een # gemarkeerd: die stap wel moet wel worden uitgevoerd, maar wordt bij een externe audit niet gecheckt. Maar omdat ze (deels) ook in de BRL voorkomen, zonder # worden ze dus wel extern geaudit, want die kent een dergelijke markering (#) niet. Dat zorgt voor ergernis, aangezien de #-markeringen de lastendruk beoogden te verlichten, wat niet het geval lijkt.
 - **Volgordes:** Protocol 4004 spreekt over aanleveren analoge documenten, dan vondsten en monsters, dan digitale documentatie. De BRL heeft het over projectdocumentatie en dan vondsten en monsters. Protocol 4010 Deponeren stelt extra eisen en in een andere volgorde. De BRL stelt weliswaar dat de volgorde van de stappen binnen één controlestap er niet toe doet, maar de deponhouders denken daar anders over.
 - **Vocabulaire, goed/afkeuring:** Protocol 4004 spreekt in stap 5.5 over ontvangst- en of acceptatiebewijzen (goedkeuring is onduidelijk), de BRL heeft het over een definitieve verklaring van overdracht of een bewijs van ontvangst. Protocol 4010 spreekt over een overdrachtsverklaring, maar pas na goedkeuring (stappen 1.6, 1.7). Maar volgens de BRL mag de deponhouder de documentatie en de vondsten alleen na 8 respectievelijk 16 weken afkeuren.
 - **Termijnen:** Volgens protocol 4002 moet het standaardrapport binnen 2 maanden na afronding naar Archis worden geüpload. Volgens de BRL 2.6.5 pas twee jaar na beëindiging (van het veldwerk).

9.5 Mogelijke spanning tussen protocol 4004 en 4006

In de discussie over de mogelijke spanning tussen protocol 4004 en 4006 spelen in de optiek van betrokkenen de volgende elementen:

- **Het is dubbel op:** Uit de niet-verplichte status van het 4006-certificaat volgt dat specialistisch onderzoek ook onder protocol 4004 kan worden uitgevoerd. Zie: MvT Erfgoedwet 2016, artikelsgewijze toelichting, art. 5.4, eerste lid (TK 34 109, nr. 3, p 88).
- **Wie ziet toe op wie?** Dat leidt dan wel tot de situatie dat senior generalisten het werk van (junior) specialisten moeten afvinken op correcte beantwoording. Procesmatig kan dat, inhoudelijk wordt dat door betrokken specialisten als onwenselijk ervaren. Dat leidt tot een spanning tussen proces en ‘inhoud’.
- **Emancipatie:** Certificaat 4006 wordt door specialisten wel gebruikt, zo vertellen zij, als instrument voor erkenning en als impuls voor doorgroei. De vraag kan worden gesteld of dat een correct gebruik is van het certificaat.
- **Klein tegen groot, inlening of uitbesteding:** Sommige (grotere) gravende bedrijven vinden protocol 4006 lastig. Voer je immers bovenop het algemene opgravingscertificaat 4004 ook nog het certificaat specialistisch onderzoek 4006, dan treden drie problemen op:
 - 1 Allereerst “brengt dat extra administratieve lasten met zich mee omdat hetzelfde werk dan onder twee protocollen zou moeten worden gecontroleerd door de CI's”.
 - 2 Daarnaast dienen ook alle onderaannemers, via uitbesteding of inlening,⁵² voor die opdracht over 4006-certificaten dan wel een specialistenactorstatus te beschikken. En dat kan niet altijd, want dat is naar verluidt voor kleinere specialistische bedrijven – vaak eenpitters – te duur.
 - 3 Bedrijven willen liever geen gedoe met PvE's over inleen- of fictief dienstverbandssituaties.
- **Kritische ondergrens:** Sommige specialismes vrezen dat er te weinig spelers overblijven als grotere bedrijven protocol 4006 laten varen.

⁵² <https://www.sikb.nl/archeologie/certificeren-en-registratie/inlenen-en-uitbesteden>. Een ingeleende specialist valt onder het kwaliteitssysteem van het inlenend bedrijf, dat dit onwenselijk kan vinden, terwijl het er wel op geaudit kan worden.