

Commentaar CCvD Archeologie op het concept van de Erfgoedwet

d.d.11 juli 2014

0. Wat vooraf ging

Eerder, in 2013, bracht het Centraal College van Deskundigen Archeologie van SIKB (CCvD Archeologie) een advies uit aan de minister over een kwaliteitszorgsysteem voor de archeologie. Begin 2014 reageerde de minister van OCW daarop in een brief, waarvan de inhoud grotendeels is verwerkt in de Erfgoedwet.

Hierna volgt het commentaar van het CCvD Archeologie op de Erfgoedwet en daarmee op de reactie van de minister op het eerdere advies van het CCvD Archeologie. Uiteraard is het CCvD Archeologie graag bereid dit nader toe te lichten of te onderbouwen.

1. Positieve elementen

De regelingen (publiek en privaat) omvatten zowel landbodems als waterbodems. Dat blijkt overigens niet uit de brief van de minister, wel uit de Erfgoedwet.

Archeologie houdt een eigen/afzonderlijke publieke regeling, naast hetgeen in de Omgevingswet komt. In die laatste wet gaat de huidige inbedding van archeologie in de ruimtelijke ordening/vergunningen 1 : 1 over.

Het begrip 'opgraven' is in de Erfgoedwet zo gedefinieerd dat duidelijk is dat 'opgraven' zich ook uitstrekt tot conserveren, documenteren en rapporteren. Dat is een belangrijke verbetering. De positie van het commerciële deel van de sector ten opzichte van de opdrachtgever en van de specialisten in relatie tot conserveren wordt daarmee versterkt.

Certificering gaat ook deze schakels omvatten en is daarmee voor die actoren bindend. Via vaststelling neemt de minister haar publieke verantwoordelijkheid voor de normering (althans het publiek relevante deel ervan) en daarmee voor de kwaliteit van de archeologie. Dat waarderen wij.

Positief is ook dat de sector via het CCvD Archeologie materieel de inhoud van de norm bepaalt.

De beoogde datum van inwerkingtreding (per 2016) ligt ruim vóór die van de Omgevingswet.

De minister wil samen optrekken met het CCvD Archeologie om het nieuwe kwaliteitssysteem te laten slagen.

De regeling voor deponeren blijft in stand.

Deze aspecten van de brief en het wetsvoorstel sluiten aan bij het advies van het CCvD Archeologie en worden door ons positief gewaardeerd.

2. Verbeterpunten

2.1. verplichte kwaliteitszorg niet alleen voor opgraven

In artikel 5.1 wordt de reikwijdte van het verrichten van handelingen zonder certificaat beschreven. Het CCvD Archeologie heeft er in het advies voor gepleit dat de gehele keten in ogenschouw wordt genomen. De minister wil de verplichte certificering beperken tot opgraven (inclusief conserveren, documenteren en rapporteren).

Daarmee vallen voorliggende schakels buiten de boot. Gelet op het breed onderschreven belang van een goed programma van eisen dat ten grondslag ligt aan zowel proefsleuvenonderzoek als een opgraving, willen wij in de normen voor 'IVO' en 'opgraven' de kwaliteitskenmerken voor het programma van eisen beschrijven.

Verder merkt het CCvD Archeologie op dat het van belang is dat expliciet wordt gemaakt dat onder documenteren (dat volgens art 5.1 van het wetsontwerp binnen de definitie van 'opgraven' valt) waar nodig ook het 'specialistisch onderzoek' wordt verstaan dat in het kader van het opgraven wordt

uitgevoerd. Het betreft hier uitsluitend het specialistisch onderzoek zoals op dit moment is beschreven in de vigerende KNA.

Het CCvD Archeologie pleit er voor om dit in de Memorie van Toelichting expliciet te vermelden.

De toelichting op het wetsontwerp merkt op dat het huidige beleid wordt voortgezet. Sinds 2005 is de beleidsregel 'boren = opgraven' van kracht waardoor ook inventariserend onderzoek (proefsleuven en booronderzoek) onder de vergunningplicht vallen. De woorden 'opgraven' en 'opgraving' hebben daarmee een bredere betekenis gekregen, waarbinnen ook proefsleuven en booronderzoek vallen. De omschrijving in artikel 5.1 lijkt deze activiteiten wel te omvatten, maar het zou goed zijn dit expliciet te vermelden in de Memorie van Toelichting.

Het CCvD Archeologie pleit er voor om in de Memorie van Toelichting expliciet te vermelden dat ook proefsleuven en booronderzoek onder de verplichte certificering vallen.

2.2. Overheid moet bij besluiten gegevens van niet-gecertificeerde partijen buiten beschouwing laten

Als wettelijke norm geldt volgens het wetsontwerp dat opgravingen op professionele wijze dienen plaats te vinden. Om deze reden gelden kwaliteitseisen voor opgravingen. Gezien het publiek belang bij een kwalitatief goede opgraving wordt dit vastgelegd in de wet. Het CCvD Archeologie onderschrijft dit uitgangspunt.

Aan de andere zijde zou dan logischerwijze ook moeten gelden dat overheden zich bij hun besluitvorming niet mogen baseren op gegevens van partijen die niet aan deze kwaliteitseisen voldoen, voor zover het gegevens betreft die vallen onder de verplichte certificering. Gegevens vanuit activiteiten die vallen onder de certificeringsplicht, maar afkomstig zijn van niet-gecertificeerde partijen moeten bij het nemen van overheidsbesluiten (in de rol van beslisser/bevoegd gezag met name de Wabo/Omgevingswet en Erfgoedwet) buiten beschouwing worden gelaten.

Het CCvD Archeologie wijst er op dat een dergelijke bepaling ook in andere regelgeving voorkomt (Besluit bodemkwaliteit).

Het ontbreken van een dergelijke bepaling in de Erfgoedwet laat de mogelijkheid open dat overheidsbesluiten geheel of gedeeltelijk worden gebaseerd op gegevens van partijen die niet aan de kwaliteitseisen voldoen, terwijl zij daarvoor die gegevens wettelijk wel aan zouden moeten voldoen. Dat is in strijd met hetzelfde publieke belang dat nagestreefd wordt met het stellen van kwaliteitseisen aan opgravers. Het zou ook betekenen dat de opgravers die zich wel gekwalificeerd hebben (en daarvoor structureel kosten maken) in een nadeliger positie komen. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Daarom bepleit het CCvD Archeologie een verplichting voor de gemeente om bij het nemen van beslissingen (in de rol van beslisser/bevoegd gezag Wabo of Erfgoedwet) gegevens die vallen onder de certificeringsplicht, maar afkomstig zijn van niet-gecertificeerde partijen buiten beschouwing te laten. Het verdient aanbeveling om hier een overgangstermijn bij aan te houden.

Het opnemen van deze verplichting kan in de vorm van een instructiebepaling (geen verbodsbepaling). Hiermee is geen handhavingslast gemoeid. Een dergelijke bepaling verhoogt de administratieve lasten niet. De effectiviteit van de kwaliteitsbepalingen in de Erfgoedwet is hiermee in belangrijke mate gediend. Het CCvD Archeologie acht dit dan ook een proportionele maatregel.

2.3 ontheffingen plicht tot overdracht en rapporteren

De Erfgoedwet (artikel 5.6) neemt uit de huidige regelgeving de verplichting over om vondsten over te dragen en te rapporteren binnen twee jaar (de zgn. tweejaarstermijn). De minister kan ontheffing van deze plicht verlenen. In de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven dat het huidige ontheffingenbeleid wordt voortgezet.

De huidige praktijk is dat ontheffingen alleen voor bepaalde tijd worden verleend, feitelijk is ontheffing daarmee ingevuld als 'uitstel'. De verplichting van de opgravende partij om te rapporteren is echter

soms niet na te komen, bijvoorbeeld wanneer in geval van faillissement de opdrachtgever niet langer in staat is de kosten te betalen. Instandhouden van de plicht in dat soort gevallen betekent dat de uitvoerende partij voor de kosten op zou draaien, hetgeen onredelijk is (want niet passend bij de verplichtingen van een opdrachtnemer, niet zijnde de initiatiefnemer).

De beperking in het huidige beleid dat een ontheffing alleen voor bepaalde tijd gegeven wordt, betekent bovendien dat in dit soort gevallen tot in lengte van jaren telkens opnieuw een ontheffing gegeven zou moeten worden, terwijl er geen uitzicht is op verbetering van de situatie. Verder wordt opgemerkt dat het in een aantal gevallen mogelijk is voor de vergunningverlenende overheid om van de *vergunninghouder* (initiatiefnemer) een bankgarantie te verlangen.

Het CCvD Archeologie bepleit mede ter verlichting van administratieve lasten, om in daarvoor in aanmerking komende gevallen het beleid met betrekking tot het verlenen van ontheffingen te verruimen en tevens expliciet te maken dat ontheffingen ook voor onbepaalde tijd verleend kunnen worden. Het verdient de voorkeur om dit in de artikelsgewijze toelichting op te nemen.

2.4 bekwaamheid van gemeenten

Met betrekking tot de bekwaamheid van gemeenten reageert de minister in haar brief alleen langs de stimulerende sporen. Kernpunt is dat deze sporen alleen die gemeenten bereiken die al bereid zijn hun verantwoordelijkheid voor de archeologische monumentenzorg te nemen. Juist andere gemeenten, zonder enige archeologische deskundigheid, worden daardoor niet bereikt. Te betreuren is verder dat de minister niet ingaat op het pleidooi om de kwaliteitseisen aan gemeentelijke medewerkers te verbeteren (PUMA), temeer omdat dit ook door de VNG werd ondersteund.

Het CCvD Archeologie bepleit opnieuw meer aandacht voor verbetering van de bekwaamheid van gemeenten (mn bij gemeenten zonder archeoloog) nu de bevoegdheden van gemeenten worden vergroot. Tenminste moet dit periodiek worden geëvalueerd. Ook moet de mogelijkheid worden onderzocht om de provincies hierop actief toe te laten zien bij het interbestuurlijk toezicht.

2.5 Opmerkingen betreffende het certificeren

In de toelichting op de Erfgoedwet (5.3.3) is sprake van een overgangstermijn voor het invoeren van het certificeringsstelsel van één jaar, dus tot 1 januari 2017. Dit is inclusief accreditatie van de certificerende instellingen.

Het CCvD Archeologie acht dat een te korte overgangstermijn. Het aanpassen van de KNA en de certificeringsregeling zal, krap gepland, tenminste tot januari 2016 vergen. Mits het ministerie dan ook de publieke uitwerking gereed heeft, kan vanaf 1 januari 2016 sprake zijn van certificering van de opgravers (zonder dat al sprake kan zijn van accreditatie van de certificerende instellingen). In 2016 kan de certificering dan in de praktijk worden beproefd.

Voor de accreditatie die eveneens in de Erfgoedwet is voorzien, is echter een extra overgangstermijn nodig. Vanaf 2016 volgt:

- * aanpassing van de certificeringsregeling aan de praktijkresultaten,
- * de beoordeling van de KNA en de certificeringsregeling door de Raad voor Accreditatie,
- * de accreditatie van de certificerende instellingen door de Raad voor Accreditatie en
- * de definitieve certificering.

Een zorgvuldig traject vergt bij benadering twee jaar (2017 en 2018).

In het licht hiervan pleit het CCvD Archeologie voor een extra overgangsperiode van twee jaar voor de invoering van accreditatie van de certificerende instellingen en de wettelijke regeling hier op aan te passen.

Het certificeringssysteem is in dit voorstel wel operationeel vanaf het moment van inwerkingtreden van de Erfgoedwet.

Tenslotte enkele detail-opmerkingen over het wetsvoorstel:

- in artikel 5.4 lid 3 wordt gesteld dat de certificerende instelling een certificaat intrekt als activiteiten niet op professionele wijze verricht worden. Normaal gesproken heeft de

certificerende instellingen meer varianten in het corrigerend optreden, zoals waarschuwingen en schorsingen. Lid 3 lijkt ook in strijd met artikel 5.5 sub f waar wel sprake is van schorsing.
Het CCvD Archeologie bepleit om expliciet te vermelden dat het bij certificering gebruikelijke instrumentarium van toepassing is en dat het instrumentarium van de certificerende instelling niet beperkt is tot 'intrekken'.

- artikel 5.5 sub g vermeldt de mogelijkheid van regels met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen certificerende instellingen onderling en met Onze Minister in het kader van toezicht en handhaving. Hiermee lijkt de beheerder van de norm (het CCvD Archeologie) buiten spel te staan.
Het CCvD Archeologie pleit voor een wijziging in die zin dat de certificerende instellingen onderling niet hoeven uit te wisselen, maar dat gegevensuitwisseling in de eerste plaats gebeurt via de schemabeheerder (die op basis daarvan de inhoud van de norm en het gebruik in praktijk kan evalueren).

3. Verder

Naast de hiervoor genoemde pleidooien, is veel te doen aan de uitwerking.

Uitgangspunten voor het CCvD Archeologie daarbij zijn:

- land- en waterbodems trekken gelijk op
- geen verwatering van het bestaande kwaliteitsniveau, ongeacht waar dit nu is geregeld, ook niet om financiële redenen
- de norm blijft de gehele keten omvatten, ook als delen daarvan niet publiek worden verplicht/'afgedekt' (los van de noodzaak om de kwaliteit van het programma van eisen en het deponeren ook publiek te borgen), zodat ook certificering voor niet verplichte onderdelen mogelijk is
- de norm moet beter toetsbaar/objectiever worden gemaakt en de vereiste 'in huis' aanwezige kennis benoemen
- goed onderscheid moet worden gemaakt tussen leidraden en specificaties om te voorkomen dat leidraden in hun (wetenschappelijke afwegingen) als geheel toetsbaar worden
- BRL 4000 is de basis

Een strak planmatig proces met een goede communicatie is nodig om 2016 te halen. De basis hiervan vormt een goed plan van aanpak.

Voor het CCvD Archeologie is een Plan van Aanpak, waarvan de contouren inmiddels zijn vastgesteld, de basis voor faciliterende ondersteuning door de minister, met instemming verwijzend naar het belang dat de minister in haar brief hecht aan 'samen optrekken'. Hierover worden binnenkort afspraken gemaakt.