

Advies uitgebracht door de begeleidingscommissie aan het CCvD Archeologie naar aanleiding van de evaluatie van de KNA Waarderingsystematiek

SIKB Prj 157, versie 1.2 definitief

d.d. 17 januari 2014

Dit document bevat het advies van de begeleidingscommissie aan het CCvD Archeologie naar aanleiding van de uitgevoerde evaluatie naar de KNA waarderingsystematiek (KNA Landbodems). Tussen medio en eind 2013 is in opdracht van SIKB/CCvD Archeologie door Vestigia een evaluatie naar de KNA Waarderingsystematiek (landbodems) uitgevoerd. De evaluatie is uitgevoerd in overleg met de begeleidingscommissie. Het conceptrapport is in september 2013 besproken in het CCvD. Op 27 november 2013 is een veldraadpleging gehouden.

De eindversie van het rapport is eind december 2013 opgeleverd: *Evaluatie en optimalisatie Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie. Fase 1 Evaluatie*. Vestigia rapport V1107, versie 2.1.

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen: dhr. G. Alders (namens Steunpunten Cultureel Erfgoed), dhr. E. Ball (namens de NVAO), Dhr. M. van Gelderen (namens de Neprom), dhr. B. Goudswaard (namens de VOiA), dhr. J. Jelsma (namens de NVAO), dhr. W.van der Meer (namens de VOiA), dhr. E. Rensink (namens de RCE), mevr. I. Schuuring (namens het CGA), dhr. B. Voormolen (namens het CGA) en mevr. K. Winthagen (namens het IPO/Vakberaad). Projectcoördinatie SIKB programmabureau/E. Wieringa.

Inleiding

Onderdeel van het project Leidraad integrale benadering vooronderzoek is het project *Waarderen van vindplaatsen*. Specifiek gaat het over het hanteren van de KNA waarderingsystematiek en de daarbij horende waarderingscriteria. Dit deelproject is in twee fasen verdeeld. Fase 1 betreft het uitvoeren van de evaluatie, fase 2 is het operationaliseren van voorgestelde wijzigingen in de KNA (naar aanleiding van de uitkomsten van fase 1).

De waardering van een vindplaats vormt een cruciaal onderdeel in het proces van Archeologische Monumentenzorg (AMZ). Op basis hiervan wordt het (selectie)advies opgesteld en vindt de besluitvorming (selectiebesluit) daarover plaats. De toepassing van de systematiek leidt niet alleen tot een archeologisch inhoudelijke afweging maar wordt ook betrokken in een beleidsmatige afweging en het besluit door de betrokken overheid. Hiermee is het van groot belang dat de gehanteerde systematiek en met name het advies ook voor andere betrokkenen transparant en navolgbaar is en dat de waardestelling zelf zoveel mogelijk wordt uitgevoerd op basis van verifieerbare en voor iedereen toegankelijke gegevens en uitgangspunten.

De huidige waarderingsystematiek in de KNA Landbodems dateert al van voor de komst van de KNA in 2001. Het CCvD achtte daarom de tijd rijp om de systematiek te evalueren en waar mogelijk te optimaliseren. Het onderliggend doel van de evaluatie is om de validiteit van de meetwaarden (scores 1, 2 of 3) die aan de waarderingscriteria (conservering, gaafheid, zeldzaamheid, etc.) worden toegekend, te verbeteren waar dat kan en noodzakelijk is. Geconstateerd is dat huidige waarderingsystematiek met bijbehorende scoretabel waardestelling (zie Bijlage IV van de KNA) wel werkt, maar niet optimaal. De systematiek laat op dit moment nog teveel ruimte voor een subjectieve weging op basis van een aantal waarderingscriteria, zoals de belevingswaarde van een vindplaats.

De vooraf geformuleerde vraag die door middel van de evaluatie beantwoord diende te worden was of de systematiek (die sinds de komst van de KNA in 2001 min of meer ongewijzigd is gebleven), verbeterd kan worden en zo ja op welke wijze. Hierbij Concreet was de vraag als volgt geformuleerd in het PvA (versie 1.1. d.d. 16042013):

Fase 1

- Breng in beeld wat de problemen en kritiekpunten zijn bij het hanteren van de huidige waarderingsystematiek KNA Landbodems (waardercriteria en scoretabel waardestelling, zie KNA 3.2, Bijlage IV, Waarderen van vindplaatsen).
- Betrek in deze evaluatie niet alleen de archeoloog, maar als doelgroepen met name ook de opdrachtgever en bevoegde overheid;
- Analyseer per doelgroep (1,2, en 3) welke factoren aan deze problemen/kritiekpunten ten grondslag liggen;
- Adviseer het CCvD op welke wijze de gesignaleerde problemen opgelost kunnen worden teneinde de systematiek te optimaliseren. Hierbij wordt in het advies expliciet ingegaan op:
 - Hoe kan/moet bestaande beschikbare kennis worden ingezet ter vergroting van een meer objectieve waardering?
 - Hoe kan de systematiek geoptimaliseerd worden in het licht van meer transparantie richting opdrachtgevers?
 - Hoe kan de systematiek geoptimaliseerd worden voor gebruik door de bevoegde overheid?

Fase 2

- PM Uitvoeren verbeteringen/optimalisatie op basis advies fase 1 en besluitvorming CCvD.
- Op basis nieuwe uitvraag.

Advies aan het CCvD

Het evaluatierapport is door het archeologisch werkveld positief ontvangen. Daarom sluit dit advies in grote lijnen aan op de daarin geformuleerde oplossingsrichtingen. De begeleidingscommissie richt dit advies in eerste instantie aan het CCvD Archeologie. Dit neemt echter niet weg dat het oplossen van een aantal gesignaleerde knelpunten boven

de KNA uitstijgen. De commissie hoopt dat het CCvD bereid is om deze knelpunten te adresseren bij de daarvoor verantwoordelijke partijen. Daarnaast hoopt de commissie dat het ontstane debat over de waarderingssystematiek ook bij die partijen op een constructieve wijze voortgezet wordt en leidt tot een optimalisering van het gebruik ervan. De commissie is namelijk van mening dat alleen sleutelen aan of aanpassen van de KNA zelf niet toereikend is om de verbeterslag voorzien voor fase 2 uit te voeren. Ook buiten het domein van de KNA kan nog het nodige verbeterd worden. Dit zal op haar beurt het werken of waarderen volgens de KNA naar verwachting een kwaliteitsimpuls geven. Bij deze impuls zijn alle partijen gebaat. Daarom hoopt de commissie dat het CCvD Archeologie, maar ook andere betrokken- en verantwoordelijke partijen bereid zijn de adviezen in hun samenhang te beschouwen.

Vanuit praktisch oogpunt is in het advies een onderscheid (prioriteit) aangebracht tussen wat binnen de reikwijdte van het CCvD ligt (*Adviezen*) en daarbuiten (*Overwegingen*).

Adviezen

KNA Landbodems

1. KNA Bijlage IV Waarderen van vindplaatsen
 - Geadviseerd wordt om deze bijlage te actualiseren en leesbaarder (en daarmee bruikbaar) te maken. Hierbij wordt aanbevolen ook expliciet aandacht te geven voor het helder onderscheiden van hedendaags onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden in het bestel.
 - Geadviseerd wordt een praktische Handleiding '*Hoe waardeer ik een vindplaats?*' op te (laten) stellen. In de Handreiking kan praktische uitleg gegeven worden over het waarderen, aandacht voor best practices, *do's* en *dont's* etc. Heel praktisch is het te overwegen om de huidige KNA bijlage IV om te vormen tot deze Handleiding.
 - Geadviseerd wordt om de normering op inhoudelijke gronden/criteria en het toekennen van scores te verbeteren door hierin een onderscheid aan te brengen tussen het (1) het karakteriseren, (2) het waarderen en (3) het selectieadvies. Dit in lijn met het voorstel op pag. 49/50 van het Evaluatierapport.
 - Meer uniformeren en betere onderbouwing van het advies te stimuleren door het opnemen van een format met vragenlijsten bij de specificatie Waarderen (VS06).
 - In lijn met bovenstaande is het aan te bevelen voor het bepalen van het aspect fysieke gaafheid (nulmeting bij waarderen) gebruik te maken van de bestaande KNA Leidraad Standaard Archeologische Monitoring (SAM, gepubliceerd in 2006). Het is onvermijdelijk dat dit gepaard zal moeten gaan met duidelijke aanwijzingen/eisen hoe het aspect fysieke gaafheid op basis van de SAM ingevuld moet worden in het kader van het vooronderzoek. Ook moet in overleg met specialisten opnieuw gekeken worden naar de inhoud van de SAM. Mogelijk is er sprake van voortschrijdend inzicht.
 - Definities actualiseren en aanvullen.
2. KNA protocol 4003 IVO en KNA specificatie VS07 Opstellen selectieadvies
 - De begeleidingscommissie is van mening is dat het waarderen zoals nu opgenomen in de KNA en het selectieadvies bij elkaar horen. Wel onderschrijft de commissie dat er op dit vlak het een en ander verduidelijkt kan worden. In het evaluatierapport wordt gesproken van 'tussenadviezen'. Er kunnen immers tijdens

het vooronderzoek op verschillende momenten voldoende gegevens verzameld zijn om een advies te geven zonder dat daarvoor een waardering of de KNA relevant is (bijvoorbeeld bij de afwezigheid van een vindplaats of wanneer uit een bureauonderzoek blijkt dat een gebied tot grote diepte verstoord is). Daarom adviseert de commissie in lijn met het evaluatierapport om de plaats van het waarden van vindplaatsen in het proces van inventariseren en waarden te verduidelijken. In de KNA zou dit het beste gedaan kunnen worden door een helder onderscheid te maken tussen 1. advies 'einde onderzoek' of 'advies vervolgonderzoek' (2) Waardering en (3) het Selectieadvies. De nummers 2 en 3 horen dus altijd bij elkaar en zijn een zuiver sectoraal advies. Ten aanzien van het advies 'einde onderzoek' of 'advies vervolgonderzoek' wordt aanbevolen in als het KNA protocol Bureauonderzoek en het Protocol IVO-karterend onderzoek (karterend boor- en/of proefsleuvenonderzoek) aan te vullen met het een beargumenteerd advies tot vervolgonderzoek of einde onderzoek. Eventueel zou hiervoor een nieuwe KNA specificatie 'Advies einde onderzoek/Advies vervolgonderzoek' opgesteld kunnen worden.

- Bovenstaande leidt logischerwijze dan ook tot aanpassing van de KNA eisen waardering/selectieadvies in het standaardrapport (KNA specificatie VS05) en geadviseerd wordt de verplichting op te nemen in de omschrijving waar het onderzoek geplaatst moet worden: betreft het een waardering en selectieadvies of een advies voor vervolgonderzoek of einde onderzoek?
- Definities actualiseren en aanvullen

3. Geadviseerd wordt om voor het waarden en het selectieadvies een separaat KNA protocol te ontwikkelen. Daarmee komt het aspect waarden en selectie naar verwachting beter tot zijn recht. KNA specificaties VS06 en VS07 maken dan onderdeel uit van dat nieuwe protocol en wordt het geheel losgeknipt van het protocol IVO.

- Verantwoordelijke partij: Bovenstaande adviezen bevinden zich allen op het terrein van de KNA en daarmee vallen ze onder de reikwijdte van- en goedkeuring door het CCvD Archeologie.

Overwegingen

In het evaluatierapport worden ook knelpunten gesignaleerd die buiten de directe reikwijdte van de KNA liggen. Ze liggen op het niveau van het archeologisch bestel en de wijze waarop deze nu is ingericht. Dit geldt vooral voor de kritiek op het 'systeem' door andere betrokkenen in het bestel (waaronder bijvoorbeeld opdrachtgevers en bevoegde overheden) en de wijze waarop de besluitvorming ('het selectiebesluit') genomen wordt. Concreet gaat het om transparantie bij de besluitvorming en het kunnen terugvinden van genomen (selectie)besluiten. De commissie heeft hierbij de gegeven bestuurlijke en beleidsmatige vrijheid overwogen. Het besluit over archeologie maakt immers onderdeel uit van een totaalafweging, waarbij ook andere sectorale belangen een rol spelen als ook maatschappelijke, financiële en politieke overwegingen van invloed zijn.

Daarnaast constateert de commissie op basis van de rapportage, veldraadpleging en consultatie bij de achterban dat er binnen de beroepsgroep géén uniform beeld bestaat

wanneer maatschappelijke en integrale wegingsaspecten in de waarderingssystematiek meegenomen mogen worden. Het antwoord op dat vraagstuk valt buiten de scope van het onderzoeksrapport van Vestigia en dit advies maar moet wel meegenomen worden bij de doorontwikkeling van fase 2 om het draagvlak voor de voorgestelde oplossingsrichtingen te vergroten.

De commissie adviseert de volgende knelpunten te adresseren bij de daarvoor verantwoordelijke en betrokken partijen.

Datasets, referentiekaders en kennisinfrastructuur

4. Vooral voor het bepalen- of het goed kunnen afwegen van de inhoudelijke kwaliteit van een vindplaats is het voorhanden zijn van digitale referentie datasets (bijvoorbeeld GIS) van het allergrootste belang om betrouwbare uitspraken over bijvoorbeeld zeldzaamheid te kunnen doen. Het ontbreken daarvan zorgt voor discussie en tornt aan het draagvlak voor de archeologie. De ontwikkeling van deze tools kunnen ook op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, maar altijd in samenhang met een te optimaliseren nationale kennisinfrastructuur (Archis) te worden beschouwd. Dit is een wens met een hoog ambitieniveau en vereist daarom bereidheid van het hele werkveld om deze referentiesets te gaan ontwikkelen, dat kan ook op regionaal niveau opgepakt worden. Dat neemt niet weg dat het de meest logische stap is om dit in eerste instantie te adresseren bij de rijksoverheid/RCE.

Archis

5. Geadviseerd wordt Archis (m.n. het 'AMZ' deel) beter aan te laten sluiten op het archeologisch proces *van waarden*, advies en besluit. Dat loopt nu door elkaar heen waardoor het niet optimaal functioneert. Zie ook punt 3.

- Verantwoordelijke partij: RCE eerst te adresseren door het CCvD Archeologie/voorzitter.

Opleiding

6. De kwaliteit van de waardering kan beter. Daarom vraagt de commissie aandacht voor kennis en kunde op dat terrein. Het is aan te bevelen om opleidingsinstellingen met een curriculum archeologie te vragen om aan het waarden en het geven van (selectie)adviezen (meer) aandacht te besteden. Dit moet aangevuld worden met bij- en nascholing voor afgestudeerde archeologen.

- Verantwoordelijke partij: Archon/PASTA/SAXION, maar ook de andere partijen in het bestel zoals de NVAO, NVvA, VOiA en het CGA zijn hierbij aan zet. Eerst te adresseren door het CCvD Archeologie/voorzitter.

Het overheidsbesluit

7. Via de KNA kunnen geen eisen gesteld worden over de wijze waarop het (selectie)besluit genomen moet worden door de betrokken overheid of de wijze waarop deze moet worden vastgelegd. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is natuurlijk op overheidsbesluiten van toepassing. De vraag is of dit voldoende is of dat het toch is aan te bevelen is om te verkennen of er wegen zijn om een bevoegde overheid het

besluit/selectiebesluit vast te laten leggen en te voorzien van een motivering/schriftelijke onderbouwing (ook van belang bij geschillen en het kunnen monitoren van de archeologie). Op dit moment is er namelijk een lacune tussen het archeologisch advies en het besluit. Dit maakt het proces troebel door onduidelijke vertrekpunten voor alle betrokken partijen.

- Het CCvD Archeologie wordt gevraagd dit te adresseren bij de verantwoordelijke overheden (Rijk, Provincie en Gemeente).

8. De commissie geeft ter overweging mee om een discussie of positiefkritisch debat op te starten naar de wenselijkheid van het in het leven roepen van een onafhankelijke commissie of forum bij selectiebesluiten en waarderingsadviezen. Deze commissie kan ook meerdere taken hebben en bijvoorbeeld bij kwesties op het ethisch vlak een rol spelen. Met name bij opdrachtgevers (publiek en privaat), maar ook bij bedrijven bestaat behoefte aan een 'onafhankelijke derde' die uitspraken toetst op inhoudelijke consistentie en de kwaliteit van de gegeven onderbouwingen. Voorwaarde is dat zo'n commissie de hele keten representeert en daarom is samengesteld uit een brede afspiegeling van betrokken partijen in het bestel (vergelijkbaar met het CCvD Archeologie).

- Het initiatief voor een dergelijke discussie en verkenning naar wenselijkheid en haalbaarheid zou kunnen uitgaan van SIKB/CCvD.

Bestel algemeen, selectiekader in het bijzonder

9. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat er behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over 'wat belangrijke archeologie is' voorafgaand aan een onderzoek. Bedoeld wordt dan een maatschappelijk nationaal (NOaA)- of regionaal (complementair) sectoraal referentiekader waar selectiebesluiten- en adviezen aan afgewogen kunnen worden ('kennisladder'/wat zijn witte vlekken/kennislacunes). Dit kader is zuiver kennisgericht. Hierbij blijft het belangrijk te benadrukken dat er naast de sectorale afweging ruimte blijft voor de gegeven bestuurlijke en beleidsmatige vrijheid cq de integrale afweging waar archeologie een onderdeel van is. Het (selectie)advies na een waardering is dus vooraleerst een zuiver sectoraal advies. De commissie meent dat we als archeologen een discussie over wat we als sector belangrijke archeologie vinden niet uit de weg moeten gaan, met name ook vanuit het oogpunt van maatschappelijk draagvlak.

- Geadviseerd wordt hierover eveneens een positiefkritisch debat op te starten. Het initiatief voor een dergelijke discussie zou kunnen uitgaan vanuit het CCvD/SIKB, echter feitelijke uitvoering van het debat ligt eerder op het bordje van de RCE (Erfgoedbalans, NOaA e.d.) i.s.m. Archon, IPO en het CGA/VNG.