

BOUDEWIJN GOUDSWAARD EN GIJS JURGENS

## Gedachten over de contractering van archeologische werkzaamheden in het nieuwe bestel. Design & Construct of toch nog niet?

In 1998 kopte de Intermediair: “baas in eigen put.”<sup>1</sup> Dit artikel bevatte de reactie van een archeologisch uitvoerder bij monde van Prof. L.L.P. Kooijmans op de, in zijn ogen, slecht gekozen contracteringswijze van de archeologische werkzaamheden in het project Betuweroute. De bemoeizucht van de opdrachtgever die uitging van gedetailleerde bestekken voor de werkzaamheden, was veel te groot hoewel het project binnen budget bleef. In 2004 lezen we in het Malta Magazine nummer 5 een positiever geluid: “...de uitvoerders van een archeologische opgraving (Harnasch Polder) bedachten zelf wat ze zouden doen, en hoe, op basis van een Programma van Eisen...”<sup>2</sup> Helaas blijkt in dit project meer geld nodig dan vooraf was voorzien. Recentelijk ontspoot het opgravingsproject te Zierikzee welke eveneens uitging van een Programma van Eisen. De vraag rijst daarmee: “Op welke wijze dient contractering van archeologische werkzaamheden in het nieuwe archeologische bestel te geschieden?”

De archeologie heeft de laatste jaren meerdere ontwikkelingen doorgemaakt. Ten eerste heeft het Verdrag van Valletta (verder genoemd “Malta”) geleid tot een andere rolverdeling van betrokken partijen. Ten tweede vormen de archeologische werkzaamheden steeds meer een integraal onderdeel van het totale bouwproject, waaronder de exploitatiekosten, hetgeen grotere nadruk heeft gelegd op de aspecten tijd en geld.

In een eerder artikel zijn de verschuivingen in het archeologisch bestel belicht in meer abstracte zin door middel van een onderscheid tussen historisch gerichte archeologie en de maatschappij gerichte archeologie zoals deze heden ten dage plaats vindt.<sup>3</sup> Dit artikel gaat in op één specifiek aspect van de besturing en uitvoering van de maatschappij gerichte archeologische projecten, namelijk de *contractering*. De voorbeelden in de inleiding geven precies weer tussen welke uitersten de contractering van archeologische werkzaamheden zich de laatste jaren beweegt. Welke aanpak nu de beste is leidt tot heftige discussies. Discussies die zich evenwel altijd hebben beperkt tot deelaspecten of slechts gevoerd werden vanuit de bril van een bepaalde professie. Hier wordt een aanzet gedaan tot een bredere analyse.



Foto: Gerlo Beernink

# CONTRACTERING

Onderstaand volgt eerst een korte schets van de gevolgen van Malta voor de wijze waarop archeologische werkzaamheden worden georganiseerd. Daarna wordt ingegaan op de knelpunten en de betekenis daarvan voor de contractering. Tenslotte wordt ingegaan op contractmodellen die daar het beste bij passen.

## Contractering na de invoering van het Verdrag van Malta

Door de verankering van Malta in de nationale wetgeving ontstaat een nieuwe situatie in de archeologie. De direct betrokkenen in de samenleving (de veroorzakers van de bodemverstoring) worden nu gevraagd om zorg te dragen voor het bodemarchief op basis van randvoorwaarden door de overheid gesteld. Daardoor zal voor het bedrijven van archeologie een meer toegepaste vorm van wetenschap moeten worden ontwikkeld; toegepast op de vraag van een klant. Bloemers noemt dit type archeologie maatschappij gerichte archeologie als aanvulling op de historisch gerichte archeologie.<sup>4</sup> Het is logisch dat hierdoor ook de wijze van samenwerken tussen betrokken partijen zal veranderen. Er ontstaat een duidelijke rollenscheiding en in plaats van interne afspraken moeten nu privaatrechtelijke overeenkomsten tussen opdrachtgevers en archeologisch uitvoerders worden afgesloten waarin harde afspraken over geld en mijlpalen worden gemaakt. Dit vraagt om een gestructureerd contracteringsproces.

### Kenmerken van contracteren

Contracteren is meer dan het afsluiten van het contract en start reeds ver voor dat moment is bereikt. Het contracteringsproces is daarmee van essentieel belang voor de aanpak en het resultaat van een project. Ze omvat het geheel aan activiteiten dat leidt tot achtereenvolgens<sup>5</sup>:

- De keuze voor een organisatie-model; bijvoorbeeld de keuze voor een klassieke rolverdeling tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer of een strategische samenwerking.
- Keuze voor een contractmodel; bijvoorbeeld het bestek of 'Design & Construct' waarbij de opdrachtnemer naast het resultaat tevens verantwoordelijk is voor het ontwerp.
- De wijze van aanbesteding; bijvoorbeeld of er openbaar (in concurrentie) wordt aanbesteed of zelfs Europees.
- De ondertekening van het contract.

Voorgaande stappen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de praktijk is de keuze voor het contractmodel de meest dominante. In het hierna volgende zal daarom gefocust worden op het contractmodel bij de uitvoering van de archeologische werkzaamheden.

### Twee uitersten in contractmodellen: bestek

Bij de aanleg van de Betuweroute is in 1990 als één van de eerste projecten besloten het Verdrag van Malta reeds van toepassing te verklaren, hoewel het destijds nog niet was geratificeerd. Daarmee werd de archeologie een wegingscomponent bij ruimtelijke planvorming.<sup>6</sup> Hoewel de archeologische werkzaamheden slechts een klein onderdeel vormden van dit zeer grote bouwproject, was het voor de archeologie het meest omvangrijke werk tot dan toe. De noodzaak tot een transparante en objectieve aanpak was daarom groot.

Gelet op de daarbij passende verantwoordelijkheden, werd ervoor gekozen om ook de archeologische werkzaamheden projectmatig aan te pakken teneinde de budgettaire, maar belangrijker nog, de tijdsdoelstellingen van het project in zijn geheel te kunnen halen. Daarvoor is het model gebruikt zoals weergegeven in figuur 1.



Figuur 1; Beheersmodel archeologische contractering Betuweroute. Het model gaat uit van steeds kleinere marges naarmate het project vordert. De te doorlopen stappen zijn; toetsing aan de wettelijke uitgangspunten en de normstelling, opstellen van een Programma van Eisen en een ontwerp, opstellen van een contract en toezien op de contractwijzigingen tijdens de uitvoering en de oplevering.

Voor de contractering van deze werkzaamheden is gebruik gemaakt van een in de grond-, weg- en waterbouwsector (gww-sector) gebruikelijk traditioneel contractmodel, namelijk een *bestek*. Een bestek bevat een werkbeschrijving en een hoeveelheidsstaat en heeft als basis een door de opdrachtgever op voorhand vastgesteld ontwerp, meestal opgesteld door een daartoe ingeschakelde adviseur. De archeologisch uitvoerder dient de werkzaamheden conform het bestek uit te voeren. Ten aanzien van het daaraan ten grondslag liggende

## CONTRACTERING

ontwerp heeft hij geen invloed gehad en ook eventuele wijzigingen daarin tijdens de uitvoering worden meestal vanuit de opdrachtgever bepaald. Kortom, de opdrachtgever schrijft van het begin tot het einde voor wat de archeologisch uitvoerder dient te doen.

#### Twée uitersten in contractmodellen: Design en Construct

We leven inmiddels bijna 10 jaar na de eerste contractering van de archeologisch werkzaamheden in de Betuweroute. De daarbij gehanteerde aanpak van contractering op basis van een bestek wordt tegenwoordig in veel projecten toegepast. Tegelijkertijd bestaat er ook kritiek op deze manier van contracteren hetgeen ertoe heeft geleid dat projecten slechts op basis van een Programma van Eisen wordt gecontracteerd. Ook in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) lijkt deze vorm zelfs de algemene regel te zijn; zo ook bij de reeds eerder genoemde projecten Harnasch Polder en Zierikzee.

Contractering op basis van een Programma van Eisen bij de uitvoering van archeologische werkzaamheden wordt veelal vereenzelvigd met het concept van Design & Construct welke eveneens zijn grondslag vindt in de grond-, weg- en waterbouwsector. Design & Construct is een aanpak waarbij de aannemer, uitgaande van een door de opdrachtgever opgesteld Programma van Eisen, zowel het ontwerp als de bouw van een object voor haar rekening neemt en daar ook in hoge mate verantwoordelijk en aansprakelijk voor is. In de zin van archeologische werkzaamheden dient dit dan vooral als een contractmodel te worden beschouwd waarbij ontwerp en uitvoering in één hand liggen, omdat er van echt bouwen ('construct') geen sprake is. De soms gehoorde veronderstelling dat Design & Construct in de archeologie daarmee gelijk staat met een vorm van subsidieverstreking of inspanningsverplichting, is niet juist. Net als bij een bestek, is er ook bij Design & Construct sprake van een vooraf vastgelegde resultaatverbintenis.

Vaak wordt Design & Construct bij gww-werkzaamheden geassocieerd met een meer efficiënte en snellere aanpak. Door de inzet van uitvoeringskennis tijdens de ontwerpfase kan een goedkoper en sneller te bouwen ontwerp worden gerealiseerd. De opdrachtgever heeft bovendien te maken met één aanspreekpunt (ontwerper en uitvoerder), wat als een groot voordeel wordt ervaren ten opzichte van het traditionele bestekmodel. Wel is het belangrijk dat de opdrachtgever vooraf zijn contractuele voorwaarden en zijn Programma van Eisen duidelijk en volledig formuleert omdat de toetsing en sturing tijdens het ontwerp en de uitvoering op basis hiervan dient te geschieden.

Het is in Design en Construct lastig om wijzigingen door te voeren tenzij goede afspraken zijn gemaakt over de consequenties. Verder betekent Design & Construct dat gedacht wordt in prestaties en resultaten in plaats van directe omschrijvingen en specificaties. Dit vraagt niet alleen voldoende kennis en voorstellingsvermogen van de opdrachtgever, maar van alle partijen (overheid, uitvoerder en adviseur) over het gewenste eindresultaat. Ook impliceert Design & Construct een behoorlijke risicoafkoop door de opdrachtgever en de ervaring heeft geleerd dat dit niet op voorhand een gunstig prijstechnisch alternatief is ten opzichte van het bestekmodel. Verder kan alles wat niet expliciet is opgenomen in het contract leiden tot discussie. Tenslotte is de concurrentiewerking minder dan bij een bestek omdat er minder gekwalificeerde aannemers beschikbaar zijn die beide kunnen.

De argumenten voor toepassing van Design & Construct in de gww-sector lijken slechts beperkt van toepassing bij het contracteren van archeologische werkzaamheden. De belangrijkste 'driver' voor de toepassing van dit contractmodel bij archeologische werkzaamheden lijkt hem vooral te liggen in de 'veronderstelling' dat een opdrachtgever *niet in staat is* voorafgaand aan de uitvoering van de werkzaamheden een ontwerp te kunnen vaststellen en in een bestek uit te werken. Het 'juiste' ontwerp kan pas tot stand komen tijdens de uitvoering. Vanuit dit perspectief bezien, is Design & Construct daarmee geen afweging meer in relatie tot tijd- en geldaspecten, maar een onontkoombaar gevolg. Daarmee dient tevens te worden vastgesteld dat de voordelen die vanuit de gww-sector worden toegerekend aan toepassing van Design & Construct, niet op voorhand zouden mogen worden toegerekend aan toepassing bij archeologische werkzaamheden.



Foto: Gerlo Beernink

## CONTRACTERING

Om te kunnen vaststellen welke van voorgaande contractmodellen de meest geschikte is voor de uitvoering van archeologische werkzaamheden (Design & Construct of bestek), volgt onderstaand eerst een analyse van de knelpunten bij de uitvoering van archeologische werkzaamheden.

### **Knelpunten bij archeologische werkzaamheden**

Bij evaluatie van de uitvoering van de archeologische werkzaamheden bij de Betuweroute in 2003 is gebleken dat vanuit projectmatig perspectief de uitvoering van archeologische werkzaamheden geslaagd genoemd kan worden.<sup>7</sup> De projectmatige aanpak gecombineerd met het bestek als contractmodel, heeft ertoe geleid dat binnen de gestelde budgettaire en tijdsaders is gebleven. Er werd echter ook vastgesteld dat te weinig ruimte werd geboden aan de vakspecifieke professionaliteit van de archeologisch uitvoerders hetgeen geleid heeft tot ontevredenheid bij deze partijen. Daarnaast werd door de onderzoekers vastgesteld dat de strakke scheiding tussen ontwerp en het uit te voeren bestek met zich mee kan brengen dat onvoldoende rekening wordt gehouden met het object van de werkzaamheden – de archeologische waarden in de bodem – en met het specifieke karakter van het toegepaste wetenschappelijke onderzoek. Het ontbreken van een inhoudelijke norm voor de archeologie werd daarbij als een belangrijk knelpunt genoemd.

Uit bovenstaande en de thans lopende discussies in de Nederlandse archeologie, kunnen ons inziens drie essentiële knelpunten binnen de Malta archeologie worden vastgesteld:

- a. Het ontbreken van een inhoudelijk norm.
- b. Het ‘onzichtbare’ karakter van het object van de werkzaamheden.
- c. Nieuwe rolverdeling tussen opdrachtgever en archeologisch uitvoerders.

Onderstaand worden deze knelpunten nader toegelicht.

### **Ontbreken van een inhoudelijke norm**

Anders dan bij bijvoorbeeld de uitvoering van bodemsanereringen, ontbreekt het in de Malta archeologie aan een set van objectieve parameters op twee niveaus:

1. Hoe belangrijk (behoudenswaardig) is een vindplaats?
2. Indien belangrijk, wat is dan de zwaarte van de voor te schrijven maatregel?

Door deze lacunes kan geen objectief Programma van Eisen worden opgesteld als input voor het ontwerp.

Het gehele systeem in de archeologie is vooralsnog niet geba-

seerd op “interventiewaarden” zoals die wel gebruikelijk zijn in bijvoorbeeld de milieukunde, maar schrijft alleen een proces voor. Selectieadviezen ten aanzien van vindplaatsen worden weliswaar opgesteld volgens de KNA norm, maar de inhoudelijke afweging is volstrekt subjectief. Dat geldt evenzeer voor de eisen aan de maatregelen zoals opgraven, beschermen of begeleiden. Beide afwegingen vormen daarentegen wel de basis voor het opstellen van een Programma van Eisen dat als vertrekpunt geldt voor het opstellen van een ontwerp. Voor archeologische werkzaamheden betekent dit Programma van Eisen dat vooral invulling gegeven dient te worden aan vragen als “waarom deze vindplaats, welke vraagstellingen of eisen zijn hier aan de orde en wat moet het werk opleveren?” De stappen die moet worden doorlopen zijn in de KNA weliswaar duidelijk gedefinieerd, maar óf ze moeten worden uitgevoerd en met welke diepgang is niet gezegd. Het ontbreekt aan een algemeen normatief kader.

Voorgaande maakt dat geen algemene overeenstemming bestaat waaraan zo’n Programma van Eisen wel of niet dient te voldoen. In de praktijk betekent dit dat voor ieder project vanuit de specifieke situatie ‘naar eer en geweten’ een Programma van Eisen wordt opgesteld waarvan niet objectief kan worden vastgesteld of dit de archeologie in brede zin ook ten goede komt. Dit leidt dan ook veelvuldig tot discussies tussen archeologen onderling, maar ook tussen opdrachtgever en uitvoerend archeoloog.

### **‘Onzichtbare’ karakter van het object van de werkzaamheden**

Archeologische waarden bevinden zich veelal in de bodem en daarom kan op voorhand niet volledig het inhoudelijk resultaat worden gedefinieerd. Nu hoeft dat op zichzelf nog geen probleem te zijn want ook bij grondwerkzaamheden in de gww-sector is de totale scope vrijwel nooit volledig op voorhand te beschrijven. Anders dan bij reguliere grondwerkzaamheden in de gww-sector, gaat het bij archeologische werkzaamheden echter niet alleen om producten op basis van ‘hoeveelheden’ maar is er tevens sprake van een wetenschappelijk onderzoek gebaseerd op basis van een hypothese en een daaraan gekoppelde vraagstelling. Vaststaat dat het vooraf niet volledig te voorspellen is of de data om deze vraagstelling te beantwoorden daadwerkelijk in de bodem aanwezig zijn. Dit ligt deels opgesloten in de werkwijze van archeologen. Archeologen verzamelen hun data namelijk in drie stappen:

- Tijdens het inventariserend onderzoek (historisch bureauonderzoek of veldonderzoek zoals boren proefsleuven of anderszins).
- Tijdens de opgraving of begeleiding, wanneer opnieuw een steekproef wordt genomen van wat er in de bodem zit.

## CONTRACTERING

- Tijdens de uitwerking of analyse van de vondsten wanneer een steekproef wordt uitgewerkt en gepubliceerd.

Teneinde het meest wenselijke eindresultaat te kunnen bereiken, zou er voor kunnen worden gepleit om het archeologisch ontwerp niet op voorhand geheel dicht te timmeren, maar ruimte te bieden om dit ontwerp deels door middel van waarnemingen en toetsing op basis van het Programma van Eisen, tijdens de uitvoering tot stand te laten komen. Hier ontstaat echter een dilemma omdat een dergelijke aanpak niet goed past in de projectmatige werkwijze die de betalende opdrachtgever tegenwoordig voor ogen heeft.

In het belang van projectmatig werken is het daarom relevant te weten in welke mate de werkelijke inhoud van een vindplaats en de vragen die daarbij gesteld moeten worden voorafgaand kunnen worden bepaald. Is de inventarisatie en selectie zoals omschreven in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie voldoende voor het opstellen van een goed ontwerp en dus een goed contract? Volgens sommigen is het niet goed mogelijk op basis van dit vooronderzoek het eindresultaat van een opgraving in voldoende mate te kunnen bepalen. Zelfs projectmatige marges zouden hier niet bij helpen. Daartegen pleit weer dat ervaringen in de praktijk, zoals bijvoorbeeld bij de Betuweroute waarbij het ontwerp voorafgaand aan de uitvoering werd vastgesteld, geleerd heeft dat dit in de meeste gevallen redelijk goed is gelukt.

Bijkomend is het probleem van de subjectieve karakter van de dataverzameling. Anders dan in andere vakgebieden verzamelen archeologen zelf hun data in het veld en ook nog eens op een subjectieve wijze die achteraf lastig herhaalbaar is. Hierdoor is vooraf wel een inschatting te geven over wat zich in de bodem bevindt, maar zal de werkelijke omvang pas duidelijk zijn nadat de data zijn verzameld en geïnventariseerd. Dat heeft tot gevolg dat opgravingen nooit vergelijkbaar of herhaalbaar zijn (door de introductie van standaards en normen in het werk verandert dit overigens langzamerhand). Pas na het veldonderzoek is definitief duidelijk wat de werkelijke scope van de data in bodem is en daarmee het eindresultaat. Interessant is in dit licht dat de KNA op basis van ervaringen in het Verenigd Koninkrijk op dit moment in het proces een extra stap heeft ingebouwd die ook wel "assessment" wordt genoemd. In deze stap wordt opnieuw naar de verzamelde data in relatie tot de vraagstelling gekeken. Toch zal ook de uitkomst van deze *assessment* binnen de reeds gecontracteerde marges van het werk moeten blijven.

#### Nieuwe rolverdeling tussen opdrachtgever en archeologisch uitvoerder

In de pre-Malta fase werd de archeologie gesubsidieerd en was een inhoudelijke sturing door anderen op het eindproduct dan de

individuele archeoloog geen algemeen aanvaarde werkwijze. Daarnaast had de archeoloog een academische achtergrond en was geschoold in het opstellen van zijn eigen hypothesen, vraagstelling en ontwerp. Hij voerde het werk vervolgens natuurlijk zelf uit, binnen een systeem van de academische kwaliteitsborging. Kortom: in de historische gerichte archeologie deed de archeoloog alles zelf. Voor zover er al sprake was van een economisch denkende opdrachtgever, was de invloed van de opdrachtgever op de inhoud van de werkzaamheden nihil en werden contracten meestal op input financiering afgesloten. Als het geld was uitgegeven, werd het werk gestopt.

In de huidige situatie, met de invoering van Malta ontstaat een maatschappij gerichte archeologie waarin de opdrachtgever als veroorzaker degene is die betaalt. Die opdrachtgever wil daarom begrijpelijkerwijs aan het stuur zitten en op de meest economische wijze aan zijn verplichtingen voldoen. Hij zal zijn werkzaamheden veelal projectmatig willen aanpakken en daarvoor randvoorwaarden en eisen formuleren. De mate waarin dat gebeurt hangt mede af van het contractmodel dat wordt gekozen. In geval van een bestek heeft de opdrachtgever alles tot in detail bepaald, voor een Design & Construct geldt dat in veel mindere mate.

Hoe het ook zij, er heeft onmiskenbaar een verschuiving plaats gevonden ten aanzien van de verhouding waarin de opdrachtgever en de archeologisch uitvoerder ten opzichte van elkaar gepositioneerd staan. Dit heeft reeds tot de nodige frustraties geleid in beide kampen. Daarbij komt bovendien dat het in de wetenschap gevoelig ligt indien de uit te voeren wetenschappelijke werkzaamheden al te ver worden voorgeschreven door de geldschieter; een wetenschapper is immers gewend zelf na te denken. De introductie van de rol van het bevoegde gezag die ook nog eens eisen gaat stellen aan de wijze van werken, veroorzaakt nog meer druk op de onafhankelijke rol van de wetenschapper.

De ontwikkeling vanuit het verleden naar de huidige situatie en de mate waarin partijen daarbij invloed op de wijze van uitvoering van de archeologische werkzaamheden kunnen uitoefenen is schematisch weergegeven in onderstaande afbeelding.



Figuur 2: Relatie tussen invloed partijen en het type contractmodel.

## CONTRACTERING

### Betekenis knelpunten voor de keuze van een contractmodel

De vraag is welke betekenis voorgaande knelpunten hebben voor de contractering van archeologische werkzaamheden. Indien de betekenis is aangetoond moet worden bepaald welk contractmodel dan het beste voldoet om de knelpunten op te lossen. Teneinde deze vragen beter te kunnen beantwoorden zijn voorgaande knelpunten vertaald naar doelstellingen.

#### DOELSTELLING 1 – ZORG DRAGEN VOOR EEN SET VAN MEETBARE ARCHEOLOGISCHE INTERVENTIEWAARDEN OP OVERHEIDSNIVEAU (INHOUDELIJK NORMATIEF KADER)

De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie heeft voor een set van meetbare proces normen gezorgd. Inhoudelijke normen ontbreken echter nog, waardoor ieder individu met evenveel recht kan beargmenteren wat wel en niet belangrijk is om te doen onder het motto “hoe lang is een eind touw?”

De inhoud van een Programma van Eisen kan niet objectief worden vastgesteld als geen algemeen inhoudelijke normen zijn vastgelegd voor het beoordelen van de waarde van een vindplaats of voor het nemen van maatregelen op die belangrijke vindplaats. Het is daarom noodzakelijk een set van meetbare normen te hebben voor wat we in Nederland wel en vooral niet belangrijk vinden; bijvoorbeeld wat is goed geconserveerd; welke vindplaatstype, perioden of speerpunten vinden we op deze plaats belangrijk? Daarnaast moet worden aangegeven wat op die belangrijke plaatsen de eisen zijn aan de te nemen maatregelen; waaraan moet fysiek behoud voldoen; wat moet worden onderzocht; welke vraagstellingen gelden voor archeologische begeleiding? Het is anders onmogelijk een archeologisch transparant ontwerp te maken, laat staan een contract op te stellen. Zolang deze normen er niet zijn en veel afhangt van de subjectiviteit van individueel betrokken personen, ontbreekt de basis voor een goed Programma van Eisen. Het vaststellen van die eisen is een taak van de overheid op alle bestuurslagen. Rijk, provincies en vooral gemeenten zullen een goed afgestemd beleid moeten opzetten, waarin de keuzes meetbaar zijn gemaakt. Als de veroorzaker niet vooraf weet waarvoor hij verantwoordelijk wordt gehouden door de overheid, zal hij nooit in staat zijn een goed Programma van Eisen en een daaruit afgeleid contract op te stellen. Het opstellen zal moeten gebeuren met *alle* “Malta betrokkenen”. Vergelijk hier de discussies die zijn gevoerd over de “interventiewaarden” in de milieutechniek decennia geleden. In die discussie is ook de financiële en organisatorische draagkracht van de samenleving meegenomen.

De indruk bestaat dat dit knelpunt door de onderzoekskaders van bijvoorbeeld de ROB in grote projecten of op een later tijdstip door de Nationale Onderzoeksagenda zou kunnen worden opgelost. Het idee achter dergelijke kaders is een zeer goed initiatief. De ervaring is echter dat deze geen limitatief karakter hebben, maar juist alle mogelijkheden weergeven. De programma's bieden de supermarkt zonder het menu. De kaders moeten keuzes weergeven om bruikbaar te zijn in de contractering en Ruimtelijke Ordening. Bovendien kan dit nooit alleen op Rijksniveau plaatsvinden. Provincies en gemeenten moet hier op lokaal niveau mee aan de slag.

Deze doelstelling is van fundamenteel belang. Het is daarentegen niet oplosbaar door toepassing van een bepaald contractmodel. Immers, contractmodellen starten bij hetzelfde Programma van Eisen en verschillen in het moment waarop de archeologisch uitvoerder daarna betrokken wordt, ofwel wie het ontwerp voor zijn rekening neemt.

#### DOELSTELLING 2 – VOLDOENDE RUIMTE EN FLEXIBILITEIT VOOR DE TOTSTANDKOMING VAN HET EINDRESULTAAT BINNEN HET KADER VAN PROJECTMATIG WERKEN

Deze doelstelling komt voort uit de vraag of, en in hoeverre, het eindresultaat voorafgaand aan de uitvoering van de archeologische werkzaamheden in voldoende mate te voorspellen is. Vaststaat dat het bieden van voldoende ruimte en flexibiliteit bij de totstandkoming daarvan, de grootste kans oplevert het ‘juiste’ eindresultaat te bereiken. Anderzijds is het vanuit het perspectief van projectmatig werken is het niet aanbevelenswaardig dat pas heel in het traject duidelijkheid wordt verkregen over het eindresultaat van het werk; al helemaal niet als de kans bestaat dat op dat moment vele malen groter wordt.

Design & Construct als contractmodel is hiervoor meer geschikt dan een bestek. Design & Construct gaat uit van een Programma van Eisen. Het binnen dit kader te maken ontwerp ligt in handen van de archeologisch uitvoerder die deze in relatie met de datavorming in het veld op iteratieve wijze kan doen ontwikkelen, daarmee stapsgewijs toewerkend naar het eindresultaat. Het bestek daarentegen legt het ontwerp en eindresultaat van tevoren in detail vast. Hoewel ook daar de mogelijkheid bestaat tot het aanbrengen van wijzigingen naar aanleiding van ervaringen in het veld, zal dit vanwege het detailniveau waarop tussen opdrachtgever en archeologisch uitvoerder met elkaar contractuele afspraken zijn gemaakt (hoeveelheden en werkschrijving) en de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling minder snel gebeuren. Het

## CONTRACTERING



Foto: Gerlo Beernink

projectmatig werken zal daarbij eerder prevaleren boven het, wetenschappelijk bezien, meer correcte eindresultaat.

Bovenstaande doelstelling geeft ook aan waar de grenzen liggen ten aanzien van ruimte en flexibiliteit, namelijk het kader van projectmatig werken. De vrijheden welke de archeologisch uitvoerder worden geboden mogen niet zover gaan dat de opdrachtgever daarmee onvoldoende controle heeft op de ontwikkeling van de werkzaamheden in de zin van tijd en geld. Dat wat contractueel bij de start van de werkzaamheden is afgesproken, moet voor de opdrachtgever ook bij oplevering grotendeels nog herkenbaar te zijn. Grote overschrijdingen zijn onacceptabel. De opdrachtgever wil controle blijven houden over het eindresultaat dat is afgesproken.

Een eerste belangrijke factor bij projectmatig werken is dat het contract uitgaat van een reële prijs welke in concurrentie tot stand is gekomen. Een reële prijs is namelijk de eerste stap in de zin van projectbeheersing. In geval van een bestek geldt dat iedere archeologisch uitvoerder als inschrijver een aanbieding maakt op basis van een in het bestek opgenomen lijst van te maken producten en hoeveelheden. Voor iedere partij is daarmee een eenduidige beschrijving van de uit te voeren werkzaamheden beschikbaar. Op basis daarvan kunnen inschrijvers, in concurrentie, een objectieve en reële prijs offren. Verschillen in aanpak en prijsverschillen zijn hierdoor veelal klein, hetgeen wordt bevestigd door de huidige praktijk. Ten aanzien van Design & Construct is dat duidelijk anders. Hier dienen inschrijvers met slechts het Programma van Eisen als basis, zich een beeld te vormen over een daarbij passend ontwerp en een daarop te baseren werksomschrijving, inclusief producten en hoeveelheden, alvorens een prijs te kunnen bepalen. De inschrijver dient dus een behoorlijke inspanning te plegen alvorens voor zichzelf een onderbouwde en reële aanbestedingsprijs te kunnen bepalen. De huidige praktijk leert dat inschrijvers deze inspanning kennelijk nog niet plegen dan wel hier op dit moment nog niet goed toe in staat zijn. Offer-

teaanvragen op basis van de huidige Programma's van Eisen verschillen soms meer dan 300% in prijs. Dit geeft aanleiding te veronderstellen dat er van het inschatten van een reële prijs op basis van Design & Construct door inschrijvers nog geen sprake is, laat staan dat dit in onderlinge concurrentie gebeurt. Resultante is dat het voor de opdrachtgever bijzonder lastig is de totaal verschillende aanbiedingen op hun werkelijke waarde te kunnen beoordelen.

Een tweede factor bij projectmatig werken is dat wijzigingen die ten tijde van de uitvoering van de werkzaamheden op eenduidige en objectieve wijze voor een opdrachtgever te herleiden zijn. Ten aanzien van een bestek is dat betrekkelijk eenvoudig. Bij afsluiting van het contract is een lijst van producten en hoeveelheden overeengekomen. Tijdens de uitvoering zijn afwijkingen daarvan gemakkelijk vast te stellen. Het bestek bevat daarmee een duidelijke meetlat voor de opdrachtgever. In geval van Design & Construct ligt ook dit aspect duidelijk anders. Onduidelijk is nog hoe een opdrachtgever op basis van een Programma van Eisen welke immers de inhoudelijk basis vormt voor het contract, in voldoende mate objectief kan vaststellen wat afwijkingen zouden mogen kosten. De Programma's van Eisen zoals deze thans terug te vinden zijn in verschillende projecten, lijken daarvoor onvoldoende basis te vormen en zouden op zijn minst een niveau dieper, met daarin toetsbare eisen, uitgewerkt dienen te zijn. De huidige problemen in Zierikzee zijn ook deels hierop terug te leiden.<sup>8</sup>

#### DOELSTELLING 3 – VOLDOENDE INVLOED EN BETROKKENHEID VAN DE ARCHEOLOGISCH UITVOERDER BINNEN HET KADER VAN PROJECTMATIG WERKEN

De archeoloog die gewend is invloed op de invulling van zijn werkzaamheden uit te oefenen, laat zich moeilijk plotsklaps in een keurslijf duwen. Dit leidt al snel tot ontevredenheid die bij de Betuweroute waar deze omwenteling voor het eerst

## CONTRACTERING

op grote schaal speelde, duidelijk waarneembaar was. De daar gehanteerde bestekken, ontnamen de archeologisch uitvoerder de invloed op het eindresultaat. Ze dienden te doen wat de opdrachtgever voor ze had bepaald. Voor de ontwikkeling van de archeologie is dit uiteraard niet wenselijk. Er dient daarom in voldoende mate recht te worden gedaan aan de professionaliteit van de archeologisch uitvoerder door hem een daarbij passende invloed op de werkzaamheden te geven.

Gelet op voorgaande is de archeologie er bij gebaat Design & Construct als contractmodel toe te passen. De opdrachtgever beperkt zich tot het opstellen van een Programma van Eisen en staat het de archeologisch uitvoerder toe een daarbij passend ontwerp te maken, een werkomschrijving te maken en deze vervolgens uit te voeren. De archeologisch uitvoerder kan daarmee zijn kennis en kunde optimaal aanwenden.

Aan de andere kant dient het besef er te zijn dat projectmatig werken noodzakelijk is om de uitvoering van de archeologie verder te professionaliseren en daarmee te doelmatig te incorporeren in het totale proces van bouwprojecten. Dit veronderstelt tevens dat de invloed die de opdrachtgever als tegenpartij bij Design & Construct nog heeft, ook daadwerkelijk kan worden aangewend. Zoals beschreven vormt een solide Programma van Eisen het vertrekpunt bij Design & Construct voor de vraagstelling aan marktpartijen. Inmiddels staat wel vast dat een vraagstelling op basis van alleen een Programma van Eisen inhoudelijk nog onvoldoende is vorm te geven. Door het thans nog ontbreken van toetsbare eisen daarin, is een opdrachtgever in de praktijk nauwelijks in staat een ontwerp van een archeologisch uitvoerder gemotiveerd af te wijzen, laat staan de werkomschrijving van de uit te voeren werkzaamheden in het veld zelf. Uit oogpunt van projectbeheersing betekent op dit moment toepassing van Design & Construct als contractmodel een volledige overgave van de opdrachtgever aan de archeologisch uitvoerder. Het in de vorige subparagraaf geschetste komt ook hier weer pregnant naar voren. De oplossing om de archeologisch uitvoerder meer invloed te geven, gaat ten koste van de noodzaak tot projectmatig werken.

### Conclusies en aanbevelingen

Contractering van archeologische werkzaamheden staat nog in de kinderschoenen. De ontwikkelingen in de maatschappij gerichte archeologie vereisen evenwel een verdergaande professionalisering. Dit artikel vormt een eerste aanzet om te komen tot een meer fundamentele discussie daaromtrent.

Vastgesteld is dat, onafhankelijk van welk contractmodel

dan ook, de noodzaak bestaat tot vaststelling van een set van meetbare *archeologische interventiewaarden* op overheidsniveau (inhoudelijk normatief kader) teneinde voor ieder project een objectief Programma van Eisen te kunnen vaststellen.

Bij de uitvoering van archeologische werkzaamheden worden thans twee contractmodellen gehanteerd: het bestek en Design & Construct. Ten aanzien van de toepassing daarvan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat Design & Construct in theorie het beste contractmodel vormt voor de uitvoering van archeologische werkzaamheden, maar ze dat in de praktijk nog niet kan waarmaken binnen het kader van projectmatig werken. Daarvoor ontbeert het de huidige Programma's van Eisen nog teveel aan toetsbare en breed geaccepteerde eisen. Zolang dit niet verbetert, doet een opdrachtgever er verstandig aan terughoudend te zijn met de toepassing van Design & Construct en dient ze in eigen beheer een aanzet tot het archeologisch ontwerp te maken. Het lijkt er daarmee op dat een tussenvorm van Design & Construct en een bestek op dit moment het maximaal haalbare is. In concreto een aanpak die doet denken aan *Engineering & Construct* in de grond-, weg- en waterbouwsector, waarbij ervan wordt uitgegaan dat:

- de opdrachtgever middels een Programma van Eisen een *concrete ontwerp oplossingsrichting* aangeeft en deze in projectmatige termen voor zichzelf begroot.
- de archeologisch uitvoerder binnen deze kaders vanuit zijn eigen wetenschappelijk perspectief een detail ontwerp maakt en dit uitvoert.

Uiteraard hoort daarbij dat dit wordt vertaald in een eenduidig gespecificeerd prestatiecontract.

*Auteurs: B. Goudswaard (Past2Present-ArcheoLogic; archeologisch en cultuurhistorisch management en advies; Senior adviseur) en G. Jurgens (Berenschot Osborne; Senior adviseur Contractering).*

<sup>1</sup> Intermediair, 27 november 1997.

<sup>2</sup> Malta Magazine nr 5 2004; Ministerie van OcenW.

<sup>3</sup> B. Goudswaard & H. Vinkenburg, *De zegen van de Nederlandse beleidskeuze en hoe het fout had kunnen gaan met Malta*; in Archeobrief 25, blz. 5-10 SNA

<sup>4</sup> J.H.F. Bloemers *De gemeentelijk archeoloog tussen maatschappijgerichte en wetenschappelijke archeologiebeoefening*. In: AIC cahier 1994 nr. 7, pp 25-32. Leiden

<sup>5</sup> J.S.C.M. de Koning & N.W.M.G. Sproncken, *Contractering bij Bouwprojecten*, Elsevier 2001.

<sup>6</sup> B. Goudswaard, B, 2001, *The archaeological management of major infrastructure projects; the Betuwe route railway project*. In: Archäologisch Nachrichtenblatt Band 6 2, 2001.pp 152-182

<sup>7</sup> J.H.F. Bloemers, H. van Londen & G.A. Jurgens, *Conditie archeologie Betuweroute. Aanvullende evaluatie*, Amsterdam: Amsterdams Archeologisch Centrum, UVA 2003.

<sup>8</sup> Zie noot 4