

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Raad voor Cultuur
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE DEN HAAG

Erfgoed en Kunsten
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
28124944

Datum 18 mei 2021

Betreft Adviesaanvraag Evaluatie Erfgoedwet op het onderdeel Archeologie

Geachte Raad,

Met deze brief vraag ik om uw onafhankelijk en deskundig advies in het kader van de evaluatie van de Erfgoedwet op het onderdeel archeologie. Ik vraag u om bij dit advies de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) te betrekken. De reden waarom ik kom tot een adviesaanvraag aan uw Raad is dat het hier gaat om een domein met een complexe interactie tussen een sterk gedecentraliseerde verantwoordelijkheid, marktwerking en grote uitdagingen op het ruimtelijk vlak. Het betreft een sector met relatief veel verschillende spelers, een lange voorgeschiedenis en veel verschillende belangen. Daarnaast valt te verwachten dat in de komende jaren een grotere druk op het archeologisch bodemarchief zal ontstaan door de ruimtelijke ontwikkelingen ten gevolge van onder andere de energietransitie en woningbouw. De Omgevingswet vraagt om een integrale benadering van deze zaken. Er is daarom behoefte aan een blik op het archeologisch bestel vanuit een breed en onafhankelijk perspectief.

In deze brief ga ik nader in op de aanleiding, het proces tot nu toe, de thema's die uit onderzoeken en gesprekken met het veld naar voren zijn gekomen en de adviesvraag zelf. Ik verzoek u uw advies uiterlijk in december 2021 uit te brengen. Deze adviesaanvraag is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met betrokkenen binnen het archeologisch werkveld.

Aanleiding

De Erfgoedwet is in 2016 in werking getreden. Bij de behandeling van de Erfgoedwet in de Eerste Kamer op 8 december 2015 heeft de minister van OCW toegezegd de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren. Dit zou dan in 2021 zijn. In juli 2019 nam de Tweede Kamer echter een motie van de leden Beckerman c.s. aan waarin zij de regering verzoekt om vooruitlopend hierop de Erfgoedwet alvast op het onderdeel archeologie te evalueren.¹ Hierbij noemde de Kamer als aanleiding dat zowel de Raad voor Cultuur als de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna inspectie) knelpunten signaleren in de uitvoering van de Erfgoedwet waaronder:

¹ Kamerstuk 32 820, nr. 293

1. gemeenten die hun taken nu niet goed of niet goed genoeg (kunnen) uitvoeren terwijl zij er met de Omgevingswet nieuwe taken bij krijgen;
2. het onder druk staan van de kwaliteit van archeologisch onderzoek uitgevoerd door archeologische bedrijven;
3. te grote onzichtbaarheid van archeologie bij een breed publiek;

Verder verzocht de Kamer de regering om de evaluatie breed en samen met de sector uit te voeren. Tot slot vroeg de Kamer om een internationale vergelijking te maken om te leren van andere landen en om een plan van aanpak voor de uitvoering van de evaluatie.

Ook op enkele andere onderdelen is de evaluatie van de Erfgoedwet al eerder gestart, in het bijzonder bij de collecties (rapport commissie Pechtold en tussenadvies commissie Buma). Al deze eerdere evaluaties zullen worden betrokken bij zowel de beleidsdoorlichting cultuur als bij de uiteindelijke totaalevaluatie van de wet. In deze evaluatie Erfgoedwet op het onderdeel archeologie beperk ik mij tot de in deze adviesaanvraag genoemde thema's. Overige onderwerpen, vaak van meer wetstechnische aard, zullen worden meegenomen in de totaalevaluatie.²

Proces tot nu toe

Op 17 december 2019 heb ik het gevraagde plan van aanpak aan de Kamer toegezonden.³ Ik heb in deze brief aangekondigd dat ik over de aanpak van de evaluatie en de uitwerking van de hoofdvragen nader met het veld in gesprek zou gaan. Ook heb ik gemeld dat er reeds diverse onderzoeken gestart waren en dat er naar verwachting nog enkele nieuwe onderzoeken zouden volgen.

Over de aanpak van de evaluatie heb ik in het vroege voorjaar van 2020 gesproken met de deelnemers aan het Groot Reuvensoverleg (het platform waarin de meeste partijen binnen de archeologiesector zijn vertegenwoordigd). Ook is het onderwerp in die periode tijdens diverse reguliere overleggen met koepels in de archeologiesector en medeoverheden besproken. Wat betreft de vorm van de evaluatie konden de partijen zich vinden in een aanpak langs de volgende stappen:

1. gericht uitzetten van aanvullende onderzoeken;
2. dialoog met het veld via bijeenkomsten en digitale media;
3. met het veld afgestemde adviesvraag aan de Raad voor Cultuur (in samenwerking met de RLI) op basis van de uitkomst van de onderzoeken en de dialoog;
4. bespreking advies Raad voor Cultuur met alle betrokkenen;
5. beleidsreactie minister van OCW op het advies aan de Tweede Kamer.⁴

Als eerste actie in de dialoog met het veld vond op 24 januari 2020 een bijeenkomst plaats waarbij inhoudelijk is ingegaan op de hoofdvragen uit het plan van aanpak van de evaluatie. Hierbij was een groot aantal partijen uit de archeologiesector vertegenwoordigd. De hoofdvragen uit het plan van aanpak

² Te denken valt aan de vraag of er een leidraad afstoting archeologische vondsten moet komen naar analogie van museale collecties of de wettelijke basis van het selecteren van vondsten.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 32 820, nr. 331

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 511, nr. 41

werden herkend en zijn nader ingevuld (het resultaat is samen met alle andere input hieronder verwerkt in de *thema's*). Door de coronacrisis heeft hierna de dialoog met het veld enige vertraging opgelopen. Dat bijeenkomsten niet meer fysiek konden plaatsvinden heeft zowel positieve als negatieve effecten gehad. Enerzijds zijn er ter vervanging diverse webinars georganiseerd waarbij onder andere aan de orde kwam: behoud in situ van archeologische vindplaatsen, kwaliteit van archeologisch onderzoek, participatie, publieksbereik, de rol van gemeenten, ontsluiting van archeologische depots en de werking van de archeologische arbeidsmarkt. Van de gelegenheid om online mee te discussiëren werd intensief gebruik gemaakt want ca. 1000 mensen namen deel. Het is de vraag of ook zoveel mensen waren bereikt met fysieke bijeenkomsten. Uit de deelname blijkt een grote betrokkenheid vanuit de sector bij deze evaluatie. Tot slot zijn naast de webinars ook afzonderlijke gesprekken gevoerd met alle koepelorganisaties uit de archeologiesector. Anderzijds kunnen digitale gesprekken fysieke ontmoetingen nooit helemaal vervangen.

Informatie over het proces van de evaluatie is te vinden op: www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedwet/evaluatie-erfgoedwet-archeologie. Hier worden, naast de relevante beleidsdocumenten en juridische verwijzingen, ook alle gereedgekomen onderzoeken openbaar gemaakt. Via de website was het bovendien mogelijk om ideeën en visies aan te dragen. Ook deze zijn betrokken bij de *thema's* hieronder.

In aanvulling op het op 17 november 2019 aangekondigde onderzoek zijn, mede op basis van de gesprekken in het veld, de volgende aanvullende onderzoeken uitgevoerd:

- *Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland*. R. Goudriaan c.s. februari 2021
- *In situ behoud van 'archeologie voor de toekomst'*. Evaluatie van 248 in situ behouden vindplaatsen uit de twee inventarisaties 2007-2013 Vestigia-rapport V2052. C. Koot c.s. maart 2021
- *Provinciaal beleid en rolopvatting Waterbodemarcheologie*. Een analyse in het kader van de evaluatie erfgoedwet voor maritieme archeologie. N. Vossen dec. 2020
- *Over lokalisme, liefdewerk en lonkend perspectief*. Verkenning naar participatie en burgerinitiatief in de Nederlandse archeologie. H. van Londen c.s. maart 2021

U treft alle gereedgekomen onderzoeken, samen met de via de website ontvangen ideeën en visies en de aan mij toegezonden brieven van koepelorganisaties, als bijlage bij dit adviesverzoek aan.

In het bijzonder wijs ik u op het onderzoek naar gemeentelijke casussen. Hiermee kom ik mijn toezegging na die ik deed in de beantwoording van vragen van 8 maart 2018 van de leden Kwint en Beckerman.⁵

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 1365

Een concept van deze adviesaanvraag is voorgelegd aan de koepelorganisaties in de sector archeologie.⁶ Hun opmerkingen zijn zo veel mogelijk verwerkt.

Thema's

Hieronder ga ik, na een beknopte situatieschets, in op de thema's die uit de onderzoeken en de gesprekken met het veld naar voren zijn gekomen. Ik sluit steeds af met een vraag of vragen aan uw Raad. Deze deelvragen hebben als doel om de volgende hoofdvragen te beantwoorden:

- **Wordt de met de Erfgoedwet beoogde opbrengst ten aanzien van het behouden, onderzoeken en beleven van archeologisch erfgoed in voldoende mate gerealiseerd?**
- **Is het realiseren van deze opbrengst voldoende geborgd in het licht van de grote ruimtelijke opgaven van de komende jaren?**

Archeologische resten vormen de belangrijkste bron van onze kennis over de grootste tijdsperiode van het verleden. Tegelijkertijd vormt het bodemarchief ook het meest kwetsbare onderdeel van ons cultureel erfgoed. Het heeft voortdurend te maken met grote ruimtelijke ordeningsprojecten, risico's van natuurlijke aard, clandestiene opgravingen en onvoldoende besef onder het publiek van de waarde van dit erfgoed. Nederland heeft om die reden in 1992 het in het kader van de Raad van Europa tot stand gebrachte Verdrag van Valletta (ook wel het Verdrag van Malta genoemd) ondertekend en in 2007 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De uitgangspunten van het verdrag vormen de grondslag van het huidige beschermingsregime voor het archeologisch erfgoed, zoals dat is neergelegd in de Erfgoedwet en de Omgevingswet. De implementatie van het verdrag van Valletta in wetgeving heeft de basis gelegd voor de archeologische monumentenzorg in Nederland. Dankzij deze Malta-werkwijze gaan er nog maar weinig archeologische resten ongezien verloren. Dit is een grote verbetering ten opzichte van de praktijk in de periode 1945-1995. In de huidige praktijk speelt de vierhoek tussen de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling, het bevoegd gezag (veelal de gemeente), de eigenaar van de vondsten (het gemeentelijk of provinciaal archeologisch depot) en de uitvoerder (archeologische bedrijven en diensten) een centrale rol. Bijna alle gemeenten beschikken over bestemmingsplannen waarin archeologie is meegenomen en waarmee geborgd wordt dat in een vroegtijdig stadium van ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden wordt met archeologie.⁷ Er zijn veel vrijwilligers in de archeologie actief en de publieke belangstelling voor opgravingen en bijzondere vondsten is groot. Als waardevolle archeologie niet in de bodem bewaard kan blijven, is het depot de plek waar documentatie en vondsten van een vindplaats bewaard en behouden blijven. Depots zijn daarbij geen eindstation, maar de plek (van)waar(uit) dit erfgoed opnieuw gebruikt kan worden. Een belangrijke verandering die recent in de sector archeologie is doorgevoerd, is de invoering van het stelsel van certificering via de Erfgoedwet van 2016. Hiermee werd de opgravingsvergunning vanuit het Rijk voor archeologische bedrijven en diensten vervangen. Beoogd

⁶ Bijlage met lijst koepels/gesprekspartners

⁷ DSP 2016. Cultuurhistorie in ruimtelijke ordening. Overigens vormt de maritieme archeologie hierop een negatieve uitzondering.

werd de kwaliteitszorg beter te borgen. De verplichte certificering heeft betrekking op de activiteiten die vallen onder het opgravingsverbod (opgraven inclusief conserveren, documenteren en rapporteren). Een aantal activiteiten kent vrijwillige certificering zoals bureauonderzoek, programma van eisen en deponering. Belangrijkste reden voor dit onderscheid is de bestuurlijke onwenselijkheid dat het Rijk certificering oplegt aan andere overheden.

Dat er ten opzichte van het verleden veel goed gaat werd breed herkend tijdens de gesprekken met het veld. Tegelijkertijd blijkt dat er een aantal thema's is waar desondanks verbetering gewenst is. Het gaat om zaken die onderling sterk verbonden zijn. Op basis van de onderzoeken, de gesprekken met het veld en de ingestuurde brieven, visies en ideeën gaat het om de volgende thema's:

1. de kwaliteit van archeologisch onderzoek;
2. de rol van het bevoegd gezag;
3. de werking van de archeologische (arbeids)markt en
4. publieksbereik en participatie

Deze thema's vallen grotendeels samen met de onderwerpen uit de motie Beckerman en vormen een nadere uitwerking van de hierboven gememoreerde hoofdvraag van de evaluatie.

Op verzoek van de Kamer is een internationale verkenning van archeologiebeleid in de ons omringende landen opgesteld: *Brave New Worlds. Foreign inspirations for Dutch archaeological Heritage management*.⁸ Deze verkenning levert inspiratie op ten aanzien van wetenschappelijke kennisvermeerdering, zichtbaarheid en toegankelijkheid, schaal voor besluitvorming, financiering en innovatie. Ik verzoek de Raad bij de beantwoording van de vragen in deze adviesaanvraag de inzichten uit dit onderzoek te betrekken.

Ik geef hieronder weer wat ik per thema heb opgehaald uit de gesprekken met het veld, de ontvangen brieven en de uitgevoerde onderzoeken en formuleer daarna de vragen die ik naar aanleiding daarvan aan uw Raad wil stellen.

1. Kwaliteit van archeologisch onderzoek

De kwaliteitsnormen die bij archeologisch onderzoek gehanteerd worden staan sinds 2000 verwoord in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). De norm is ontwikkeld en wordt beheerd door de sector zelf. De KNA vormde het uitgangspunt bij de vergunningverlening tot 2016 en is ook de basis voor het in 2016 ingevoerde stelsel van certificering. In dit kader is de KNA vertaald in een beoordelingsrichtlijn (BRL) en protocollen. De werking van dit stelsel is geëvalueerd via het in opdracht van het Centraal College van Deskundigen in de Archeologie (CCvDA) opgestelde rapport *Graven naar verbetering (2020)*. Hierbij zijn alle partijen binnen het stelsel nauw betrokken geweest. Onderzoekers en het CCvDA hebben daarbij wel aangegeven dat de uitgevoerde evaluatie eigenlijk te vroeg komt en dat het stelsel meer tijd nodig heeft om te landen. Kort

⁸ *Brave New Worlds. Foreign inspirations for Dutch archaeological Heritage management*. R. Knoop e.a. februari 2021

samengevat is de conclusie van het rapport dat de invoering van certificering heeft geleid tot een *level playing field* voor archeologisch onderzoek, dat de kwaliteitszorg bij bedrijven en diensten beter verankerd is geraakt en dat daarmee de proceskwaliteit beter wordt bewaakt. Wel is er een aantal punten waarop de wijze van invoering verbeterd moet worden. Het CCvDA gaat aan de slag met de communicatie richting het veld, de wijze waarop innovatie en vakmanschap door de norm mogelijk wordt gemaakt, de positie van maritieme archeologie binnen de norm en prijs- en regeldruk. Het is volgens het rapport nog te vroeg om te concluderen wat de bijdrage van de invoering van certificering gaat zijn voor de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek. Door velen wordt ook betwijfeld of certificering wel het juiste instrument hiervoor is. Tegelijkertijd komt uit *Graven naar verbetering* de sterke wens om juist aan die inhoudelijke kwaliteit meer aandacht te besteden. Want hoewel de KNA zelf een breed draagvlak kent binnen de sector zijn er diverse zaken waar zorgen over bestaan. Deze zorgen komen ook terug in andere rapporten dan *Graven naar verbetering*, zoals het rapport *Over zaaien en oogsten* (de in de Erfgoedbalans 2017 toegezegde nulmeting van de kwaliteit van archeologische rapporten).⁹ De zorgen hebben betrekking op:

- de bruikbaarheid van de output van het archeologisch onderzoek voor innovatief/synthetiserend wetenschappelijk onderzoek; genoemd worden relatief makkelijk op te lossen zaken als gebrek aan standaardisatie van rapportage en de digitale vindbaarheid van gegevens, maar ook dat ten gevolge van het verstoorder betaalt principe duurdere maar wetenschappelijk interessantere onderzoeks- en analysetechnieken niet worden ingezet;
- de randvoorwaarden voor de inzet van specialistisch onderzoek, zoals de beschikbaarheid van de benodigde expertise in de toekomst;
- het procesgerichte karakter van de certificering; de wens is om meer aandacht te hebben voor de inhoudelijke/ambachtelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van collegiale toetsing of door vaker het vier-ogen principe toe te passen.

Er werd in de gesprekken met het veld meermaals op gewezen dat het verstoorder betaalt principe weliswaar een positief effect heeft op de archeologische monumentenzorg, maar dat hiermee de financiering van verdiepend synthetiserend wetenschappelijk onderzoek niet structureel is geregeld. Ook werd een verband gelegd tussen de benodigde randvoorwaarden voor goed archeologisch onderzoek en de rol van het bevoegd gezag (zie ook thema 2). Ook werd het belang van een goede uitwisseling van informatie, methoden en technieken benadrukt.

Vragen aan de Raad:

- **Binnen de sector is de breed gedeelde wens om naast de aandacht voor uitvoeringskwaliteit (certificering) ook meer inzet te plegen**

⁹ Habermehl 2019. *Over zaaien en oogsten*. In dit rapport zijn de ervaringen van archeologen in kaart gebracht bij het opstellen van de zogenaamde syntheserapporten (Oogst voor Malta-rapporten), Dit zijn samenvattende publicaties rondom inhoudelijke thema's waarvoor in totaal ongeveer 3600 rapporten zijn gebruikt.

op de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek. Welke oplossingsrichtingen acht de Raad hierbij wenselijk?

- **Financiering van innovatief veld- en synthetiserend wetenschappelijk onderzoek wordt niet altijd gedragen door de initiatiefnemer. Hier is wel projectfinanciering voor beschikbaar. Zou financiering van innovatief veld- en synthetiserend wetenschappelijk onderzoek structureel verankerd moeten worden?**

2. Bevoegd gezag

In de vierhoek tussen de initiatiefnemer, het bevoegd gezag, de deponhouder en de uitvoerder van archeologisch onderzoek speelt het bevoegd gezag een belangrijke rol. Het bevoegd gezag bepaalt immers waar en of er bij een ruimtelijke ontwikkeling archeologisch (voor)onderzoek noodzakelijk is. Hierbij weegt het bevoegd gezag alle belangen tegen elkaar af. De keuze voor behoud in situ of opgraven ligt daarmee bij het bevoegd gezag. Voor het maken van die keuze is geen strikt afwegingskader. Veel hangt af van de inhoud van het archeologisch advies en de deskundigheid bij degenen die dit advies opstellen, beoordelen en wegen. De rol van het bevoegd gezag heeft dan ook een nauwe relatie met de andere thema's.

Uit het uitgevoerde casuonderzoek blijkt dat er bij gemeenten vaak geen sprake is van een belangenafweging zoals hierboven beschreven.¹⁰ In de meeste gevallen gaat het initiatief tot en de besluitvorming over een ruimtelijke ingreep (ver) vooraf aan de besluitvorming of archeologisch onderzoek noodzakelijk is en in welke omvang. Dit leidt ertoe dat archeologisch onderzoek dan uitsluitend bekeken wordt vanuit het perspectief van tijd, geld en formele vereisten. Daarbij heeft de gemeente veel beleidsvrijheid. Er zijn dan ook grote verschillen tussen gemeenten. Bijvoorbeeld of zij wel of niet samenwerken met een omgevingsdienst of kennis betrekken van een provinciaal steunpunt. Een van de aanbevelingen uit het onderzoek is dat gemeenten meer aandacht besteden aan de wetenschappelijke en maatschappelijke doelen van archeologisch onderzoek. Andere aandachtspunten uit het rapport zijn: de archeologisch-inhoudelijke deskundigheid bij de gemeente en de communicatie tussen ambtenaren belast met archeologie enerzijds en die met ruimtelijke ordening, vergunningverlening en toezicht anderzijds. Tot slot komt in het rapport naar voren dat het archeologisch onderzoek in de knel kan komen daar waar een gemeente zowel ontwikkelaar en/of uitvoerder als bevoegd gezag is ('twee petten-probleem').

Gegevens uit de monitor van de inspectie bieden een kwantitatieve illustratie van de genoemde gemeentelijke opgave:

- 89% van de gemeenten houdt rekening met archeologisch erfgoed bij ruimtelijke ontwikkelingen;¹¹ archeologische resten onder water lopen hier echter sterk op achter;¹²

¹⁰ Casuonderzoek RCE CGA Arbitrarch maart 2021

¹¹ Monitor gemeenten monumenten en archeologie 2019-2020 Benchmark. Rapport Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed jan. 2021

¹² Analyse gemeentelijke omgang met archeologische (verwachtings)waarden in waterbodems. M.C. Houkes febr 2020

- 38% van de gemeenten heeft geen of zeer verouderd archeologiebeleid (ouder dan 2010);
- 30% van de gemeenten heeft onvoldoende personeel voor de taakuitvoering op het gebied van archeologie, en slechts de helft van alle gemeenten werkt op dit gebied samen;
- 38% van de gemeenten is niet bekend met de kwaliteitseisen in het kader van vergunningverlening toezicht en handhaving¹³ en slechts 8% van de gemeenten geeft zelf aan hier volledig aan te voldoen; met name kennis van nieuwe wetenschappelijke inzichten en het hebben van voldoende capaciteit vormen een knelpunt.

De inspectie constateert dat er verschillen zijn in de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht (IBT) door de provincies wordt ingevuld, zowel wat betreft intensiteit als criteria. Ook constateert de inspectie dat verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop informatie bijgehouden wordt, bijvoorbeeld over meldingen van burgers.¹⁴ De provincies hebben naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie aangekondigd een apart beoordelingskader IBT voor erfgoed te gaan maken.

Uit de monitor *Duurzaam behoud in situ* blijkt dat terreinen waarover het besluit is genomen dat zij in situ behouden moeten worden niet worden gemonitord en dat ook de ruimtelijke bescherming van deze terreinen, bijvoorbeeld via bestemmingsplannen te wensen overlaat.¹⁵ Vanuit de sector bestaat de wens om een visie op de omgang met in situ behouden vindplaatsen.

In gesprekken met het veld werd meerdere keren de vraag opgeworpen of de decentralisatie niet tot een te versnipperde vormgeving van het beheer en behoud van het archeologische erfgoed heeft geleid. Enerzijds zijn er gemeenten die als beleid hebben dat zij het onderzoek naar bepaalde tijdvakken niet relevant achten, anderzijds zijn er gemeenten die om risico's uit te sluiten onderzoek vragen daar waar dat wellicht geen meerwaarde heeft. Bij beide is het de vraag of dit in het belang is van de samenleving als geheel en of hiermee de gewenste maatschappelijke opbrengst wordt gerealiseerd.

Uit diverse bijdragen kwam naar voren dat om goede keuzes te maken met betrekking tot archeologisch onderzoek kennis van verschillende schaalniveaus (gemeente, regio en (inter)nationaal) belangrijk is. Dit kwam ook uit de evaluatie van de Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (NOaA).¹⁶ Er wordt daarom gepleit voor een bredere blik bij de beoordeling van nut en noodzaak van archeologisch onderzoek.

¹³ VTH Kwaliteitscriteria 2.2 (2019) met link:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vth-0/>

¹⁴ Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies. Rapport Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed maart 2021

¹⁵ In situ behoud van 'archeologie voor de toekomst'. Evaluatie van 248 in situ behouden vindplaatsen uit de twee inventarisaties 2007-2013 Vestigia-rapport V2052. C. Koot c.s. maart 2021

¹⁶ De Nationale Onderzoeksagenda Archeologie (NOaA 2.0) onder de loep, L. Theunissen en I van der Jagt feb 2021

Projectontwikkelaars en initiatiefnemers op hun beurt, zijn betrekkelijk tevreden over het bevoegd gezag maar willen wel graag meer duidelijkheid en transparantie over de achterliggende argumentatie voor het wel of niet moeten doen van archeologisch (voor)onderzoek.

Minder eenduidig, maar wel meerdere keren genoemd, is dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in de mate waarin zij handhaven op de vergunningvereisten voor archeologisch onderzoek (uitwerking, conservering, rapportage en deponering). Enkele archeologische bedrijven geven aan hierdoor in de problemen te zijn gekomen. Diverse gesprekspartners vragen nadrukkelijk de aandacht voor de verdeling van verantwoordelijkheden in de archeologische monumentenzorg. Zij stellen dat de Erfgoedwet en de Omgevingswet niet goed genoeg op elkaar aansluiten, want als een gemeente niet handhaaft op de aan de omgevingsvergunning verbonden vereisten dan is de certificaathouder (het archeologisch bedrijf) nog steeds gehouden aan de verplichtingen die volgen uit de Erfgoedwet, maar dan zonder dat daar financiering tegenover staat. Door diverse partijen in de sector wordt betoogd dat hierdoor onevenredig veel verplichtingen bij het archeologisch bedrijfsleven zijn komen te liggen.

Het is lastig te zeggen in welke mate de rol van het bevoegd gezag van directe invloed is op het archeologisch erfgoed zelf. Wel blijkt duidelijk uit bovenstaande onderzoeken en veldsignalen dat er ten aanzien van het bevoegd gezag (één van de vier pijlers van de archeologische monumentenzorg) een aantal aandachtspunten zijn. Het gaat om:

- het duurzaam behouden van vindplaatsen in situ;
- de noodzaak om bij een groep gemeenten te investeren in het hebben van actueel beleid, en voldoende kennis en kunde (VTH eisen); specifiek aandachtspunt is maritieme archeologie;
- het consequent formuleren van en handhaven op vergunningvereisten;
- de wijze van invulling van het IBT door provincies;
- de transparantie in de motivatie voor het wel of niet moeten doen van archeologisch (voor)onderzoek;
- het ontbreken van een brede blik (lokaal, regionaal, nationaal en internationaal) vanuit het bevoegd gezag op het formuleren van onderzoeksvragen en het maken van keuzes om wel of geen onderzoek te doen;
- situaties waarbij een gemeente zowel ontwikkelaar en/of uitvoerder als bevoegd gezag is ('twee petten-probleem').

Vragen aan de Raad:

- **Welke aanpak acht de Raad gezien het geheel van taken en verantwoordelijkheden binnen de Omgevingswet en de Erfgoedwet de beste om verbetering aan te brengen ten aanzien van de rol van het bevoegd gezag? Welke rol spelen vergunningverlening en handhaving daarbij?**
- **Hoe waardeert de Raad de wijze waarop op dit moment de verantwoordelijkheden binnen de archeologische monumentenzorg zijn belegd? Op welke punten acht u welke verbeteringen wenselijk?**

3. Werking archeologische (arbeids)markt

Bij de implementatie van het verdrag van Valletta is ervoor gekozen om het archeologisch onderzoek voor het grootste deel naar de markt te brengen. Dit betekent dat het meeste archeologisch onderzoek bij ruimtelijke ingrepen wordt uitgevoerd door commercieel opererende bedrijven. Daarnaast zijn ook gemeentelijke diensten en de RCE als certificaathouder actief op de archeologische markt. Allen zijn gehouden de BRL/KNA te volgen. Sinds 2016 wordt dit geborgd via een wettelijk voorgeschreven certificeringsstelsel. Doelen van het besluit om bij de implementatie van het verdrag van Valetta het onderzoek naar de markt te brengen waren onder meer het stimuleren van innovatie en het reduceren van de kosten. Die keuze paste goed in de visie op de relatie tussen markt en overheid van dat moment. De marktwerking heeft inderdaad gezorgd voor de introductie van nieuwe (goedkopere) opgravingstechnieken. Er kwamen echter uit de verschillende onderzoeken die in het kader van deze evaluatie zijn gedaan en uit de gesprekken met het veld ook diverse negatieve kanten van marktwerking naar voren. Hierbij staan opnieuw de zorgen over wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke impact centraal. Maar ook wordt door de commerciële archeologische bedrijven aangegeven dat zij moeite hebben met de concurrentie van gemeentelijke archeologische diensten (zie ook het hierboven genoemde "twee petten" probleem).

Universiteiten en andere partijen in het werkveld geven aan dat, zoals eerder beschreven, de output van onderzoek dat commercieel wordt uitgevoerd niet altijd beantwoordt aan wat nodig is om vervolgonderzoek te doen dat aansluit bij de internationale wetenschappelijke standaard. Vanuit het perspectief van de initiatiefnemer verleent een archeologisch bedrijf een dienst waarmee aan een door het bevoegd gestelde vergunningvereiste wordt voldaan en die de start van een ruimtelijke activiteit mogelijk maakt. De initiatiefnemer heeft zelf geen belang bij zo goed mogelijk onderzoek en zal dat doen wat voorgeschreven is, het liefst tegen acceptabele (of zo laag mogelijke) kosten. Er kan daardoor een wat door veel partijen een "race to the bottom" genoemde dynamiek ontstaan, waarbij kwaliteit en arbeidsbeloning de slachtoffers zijn.

Om toch te borgen dat kwaliteit wordt geleverd speelt het bevoegd gezag een belangrijke rol. Echter, zoals hierboven beschreven, bestaan er ten aanzien van de invulling van die rol ook zorgen. De vraag is of er bij gemeenten voldoende tijd, capaciteit, archeologische deskundigheid en bevoegdheden zijn om tegenwicht te bieden aan die initiatiefnemers die zo makkelijk mogelijk onder hun verplichting uit willen komen of aan andere binnen de gemeente aanwezige belangen dan het erfgoedbelang.

Een ander aspect dat uit de veldgesprekken en uit het onderzoek dat onder regie van Platform ACCT is uitgevoerd naar de archeologische arbeidsmarkt naar voren kwam, is dat de beloning van bepaalde groepen (starters, werknemers in tijdelijke dienst, gedetacheerden, zelfstandigen /specialisten (met name die als onderaannemer worden ingehuurd) en veldarcheologen) zeer laag is en vaak op

bijstandsniveau ligt.¹⁷ De onderzoekers wijten dit aan een te eenzijdige concurrentie op prijs.

Al bij de evaluatie van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg in 2012 is geconstateerd dat bepaalde zaken niet door de markt worden gerealiseerd, zoals synthetiserend onderzoek. Naar aanleiding hiervan heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) de taak op zich genomen om op kleine schaal synthetiserende onderzoeken in de markt te zetten.¹⁸ Ook ten aanzien van maritieme archeologie heeft het Rijk inmiddels een grotere verantwoordelijkheid genomen dan kort na de ratificatie van het verdrag. Verder zijn er, mede naar aanleiding van de casus Dalfsen, tijdelijk middelen beschikbaar gesteld via NWO om verdiepend onderzoek mogelijk te maken en de samenwerking tussen bedrijven en universiteiten te stimuleren.

Vraag aan de Raad:

- **Hoe waardeert de Raad de huidige werking van de archeologische (arbeids)markt? Op welke punten acht u welke verbeteringen wenselijk en wat is daarbij de rol van de overheden?**

4. Publieksbereik en participatie

De motie Beckerman c.s. noemt de onzichtbaarheid van archeologie voor het brede publiek. Ook in de gesprekken met het veld kwam veelvuldig naar voren dat publieksbereik en participatie niet stevig genoeg verankerd zijn, ondanks de extra financiële impuls van *Erfgoed telt* via het Fonds voor Cultuurparticipatie en het Mondriaanfonds. Ook uw Raad pleitte reeds eerder voor een visie op de maatschappelijke rol van archeologisch onderzoek en voor een "lekenvertaling" van archeologische rapporten. Toegankelijkheid tot archeologisch erfgoed voor de gemeenschap (beleving) is een van de twee doelstellingen van de archeologische wet- en regelgeving. Nederland onderzoekt de ratificatie van het verdrag van Faro, dat ook een groot belang toekent aan de betrokkenheid van gemeenschappen bij hun erfgoed, de democratisering van erfgoed en de bijdrage die erfgoed kan leveren aan maatschappelijke vraagstukken. Dus als de aanname uit de motie klopt dan ligt hier een opgave. Om hier beter zicht op te krijgen is een quickscan naar wat bekend is over publieksbereik uitgevoerd en een verkenning naar de prille praktijk van participatie in de Nederlandse archeologie.

Uit de quickscan blijkt dat de beleving van archeologie door een breed publiek de laatste jaren flink is toegenomen.¹⁹ De bezoeken aan archeologische depots en het aantal evenementen, zoals tijdens de Nationale Archeologiedagen, zijn in de afgelopen zes tot acht jaar verdubbeld. Voor musea met een archeologische collectie geldt dat het bezoek in de afgelopen 10 jaar met 50% is toegenomen. Dit is een positieve ontwikkeling.

Tegelijkertijd geeft de quickscan aan dat er wat betreft diversiteit en inclusiviteit nog verbetering mogelijk is. De deelnemers bestaan voor het grootste gedeelte uit mannen, ouderen, hoger opgeleiden, mensen met een hoger inkomen en

¹⁷ Rapportage Arbeidsmarkt-vraagstukken Archeologie H. Vinken en L. Wolters dec. 2020

¹⁸ Onder andere via het programma Kennis voor archeologie

¹⁹ Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland. R. Goudriaan c.s. febr. 2021

mensen met een westerse culturele achtergrond. Wel blijkt dat de belangstelling voor archeologie in Nederland groter is dan het daadwerkelijk bereikte publiek. Er is dus een groter gedeelte van de bevolking in beginsel geïnteresseerd in archeologie dan nu gebruik maakt van de mogelijkheden tot beleving. De quickscan toont een aantal belemmeringen:

- Het archeologisch aanbod (bijvoorbeeld musea, tentoonstellingen en opgravingen) is over het algemeen traditioneel van aard en richt zich op de doelgroep die al betrokken is.
- Archeologie wordt in hoge mate ervaren als een wetenschap waarbij archeologen onvoldoende slagen in het vertalen van wetenschappelijke taal naar het verhaal voor een breed publiek.
- Archeologie is 'verborgen' in de grond, in musea en in depots. Het publiek moet actief op pad om te beleven. En dan nog is het lastig: slechts heel weinig in situ behouden vindplaatsen zijn beleefbaar gemaakt voor het publiek.²⁰
- De toegankelijkheid voor mensen met een beperking is, met name bij opgravingen en bij in de bodem bewaarde archeologie, slecht.

Er is ook een financieel knelpunt. Activiteiten ten aanzien van publieksbereik en participatie zijn in de meeste gevallen geen onderdeel van de door het bevoegd gezag gestelde vergunningsvereisten. Additionele financiering beperkt zich veelal tot eenmalige projectsubsidies. Bestaande subsidiekanalen zijn niet voor alle spelers voldoende toegankelijk. Desondanks zijn er initiatiefnemers die hier toch in investeren omdat zij hierbij zelf een belang zien, hetzij uit welbegrepen eigenbelang (het aantrekkelijker maken van te verkopen woningen door er een historische sensatie aan te koppelen), hetzij als vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Vaak gaat dit om grotere initiatiefnemers. Ook zijn er diverse gemeenten en provincies die vanuit hun cultuurbeleid investeren in publieksbereik en participatie ten aanzien van archeologie. Diverse partijen wijzen er op dat gemeentelijke en provinciale depots de afgelopen jaren een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen bij publieksbereik en participatie (denk aan De Vondst en Het Huis van Hilde) en dat hier nog volop kansen liggen. In veel gevallen is de financiering van activiteiten ten behoeve van het publiek desalniettemin een knelpunt.

Vanuit de hoek van de vrijwilligers wordt aangegeven dat zij graag een grotere rol willen spelen binnen de praktijk van de archeologische monumentenzorg, maar dat zij binnen het huidige bestel geen vastgelegde rol hebben.

De uitgevoerde internationale verkenning van archeologiebeleid laat zien dat deze discussies ook in andere landen gevoerd worden.

Vraag aan de Raad:

- **Welke maatregelen acht u wenselijk om de zichtbaarheid van archeologie bij een breed publiek en de mogelijkheden tot participatie met betrekking tot archeologisch erfgoed te**

²⁰ In situ behoud van 'archeologie voor de toekomst'. Evaluatie van 248 in situ behouden vindplaatsen uit de twee inventarisaties 2007-2013 Vestigia-rapport V2052. C. Koot c.s. maart 2021

vergroten? Waar zou de verantwoordelijkheid voor de zichtbaarheid en participatie moeten liggen? Hoe ziet u de rol van de vrijwilligers (organisaties) hierbij?

- **Zou financiering van publieksbereik en participatie structureel verankerd moeten worden?**
- **Welke kansen ziet u om bij de realisatie van de grote ruimtelijke opgaven in de komende jaren te werken aan de beoogde zichtbaarheid en participatie?**

Ik verzoek u de vragen te beantwoorden en het veld te betrekken bij de vormgeving van uw advies. Verder verzoek ik u bij uw beantwoording aan te geven wie waarbij aan zet is.

Tot slot

Bij deze brief vindt u een overzicht van betrokken onderzoeksrapporten en ingezonden reflecties.

Uw advies vormt een belangrijke stap in de evaluatie van de erfgoedwet. De planning is als volgt:

- December 2021 advies van de Raad voor Cultuur
- Begin 2022 bespreking van het advies met het veld
- Voorjaar 2022 beleidsreactie aan de Tweede kamer

Ik zie uw advies met vertrouwen tegemoet.

Met vriendelijke groet,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven