

Vergaderjaar 2022–2023

32 820

Nieuwe visie cultuurbeleid

Nr. 484

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2022

Op 11 februari 2022 ontving uw Kamer het advies «Archeologie bij de tijd» van de Raad voor Cultuur (bijlage bij Kamerstuk 32 820, nr. 460). Dit advies is op mijn verzoek opgesteld in het kader van de door uw Kamer verzochte evaluatie van het archeologiestelsel (motie van het lid Beckerman c.s.).¹ Mijn adviesvraag is in samenspraak met de sector tot stand gekomen en maakt gebruik van diverse onderzoeken die in de afgelopen twee jaar zijn uitgevoerd.^{2, 3} De adviescommissie van de Raad stond onder voorzitterschap van dr. Alexander Rinnooy Kan.

In deze brief ga ik in op de adviezen die de Raad heeft gegeven en geef ik aan welke stappen ik, samen met de betrokken partijen, wil zetten. Dit doe ik na een gespreksronde die in het afgelopen half jaar heeft plaatsgevonden en met gebruikmaking van de vele door mij ontvangen schriftelijke reacties. Voor de ontvangen inbreng ben ik zeer erkentelijk. Hoewel soms kritisch is de grondtoon altijd constructief.

In de ontvangen reacties worden ook onderwerpen naar voren gebracht die niet direct raken aan de adviezen van de Raad, bijvoorbeeld de selectie en deponering van vondsten. Zaken als deze zal ik betrekken bij de door mij voor begin 2023 toegezegde beleidsreactie op de bredere beleidsdoorlichting erfgoed.⁴ In deze brief beperk ik mij tot de hoofdlijnen van het advies van de Raad.

Het advies van de Raad en het met de sector doorlopen traject geven aanleiding tot diverse verbeteracties. In mijn meerjarenbrief Cultuur heb ik hiervoor vanaf 2023 een reeks van € 5 mln. in 2023, € 6 mln. in 2024 en 2025 en vanaf 2026 structureel € 5 mln. euro vrijgemaakt voor maatre-

¹ Kamerstuk 32 820, nr. 293.

² Kamerstuk 32 820, nr. 417.

³ www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedwet/evaluatie-erfgoedwet-archeologie.

⁴ Kamerstuk 31 511, nr. 48.

gelen ter versterking van de archeologiesector.⁵ Deze brief biedt de nadere uitwerking daarvan.

Aangezien de Erfgoedwet niet geldt voor Caribisch Nederland hebben de evaluatie en het advies van de Raad alleen betrekking Europees Nederland. Bij de uitvoering van de in deze brief aangekondigde maatregelen zal desalniettemin steeds gekeken worden of het mogelijk is deze voor het gehele koninkrijk van toepassing te laten zijn. Dit geldt in ieder geval voor de regelingen bij de fondsen. Archeologie is daarnaast een van de onderwerpen binnen het Cultuurconvenant 2022–2025 dat met de openbare lichamen van Caribisch Nederland is gesloten.⁶

Archeologie

Archeologisch onderzoek verrijkt en verdiept het verhaal van onze samenleving. Het maakt het verleden tastbaar en beleefbaar. We doen kennis op over ons verleden die we niet op andere wijze kunnen verkrijgen. De «big history» boeken die de afgelopen jaren verkooprecords braken hadden niet geschreven kunnen worden zonder archeologisch onderzoek. Soms is het onderzoek spectaculair, zoals van de vondst van een Romeins tempelcomplex bij Herwen eerder dit jaar; in de meeste gevallen is het onderzoek minder aansprekend maar draagt het wel bij aan onze kennis van het verleden.⁷ Ogenschijnlijk paradoxaal, zeker voor het bredere publiek, is dat niet het doen van opgravingen, maar het daar waar mogelijk behouden van archeologische waarden in de bodem (*in situ*) het hoofddoel van het beleid is. De gedachte hierbij is echter dat we door niet nu maar later op te graven daar nog meer van leren, aan de hand van nieuwe inzichten en vragen en met behulp van nu nog niet beschikbare methoden en technieken.

Het gaat er immers om dat de kennis uit archeologisch onderzoek zoveel mogelijk meerwaarde oplevert voor ons als samenleving: voor het vertellen van het verhaal van onze herkomst en ons verleden, nu en aan toekomstige generaties, maar ook voor verder wetenschappelijk onderzoek. Archeologische kennis kan ook inspiratie bieden voor de inrichting van ons land, bijvoorbeeld door oude structuren te verwerken bij nieuwe ontwikkelingen. Denk hierbij aan Matilo bij Leiden, waar een park in de vorm van een Romeins legerkamp is gerealiseerd. Om de impact van archeologie voor de samenleving te vergroten doet de Raad voor Cultuur en zijn advies «Archeologie bij de tijd» belangrijke aanbevelingen.

Want juist nu is de archeologische monumentenzorg actueel. Nederland is de komende jaren, onder meer vanwege de energietransitie en de woningbouwopgave, in verbouwing en het is belangrijk dat daar waar de schop in de grond gaat tijdig nagedacht wordt over het effect op archeologische waarden. Dit kan kansen bieden voor het behoud van die waarden in de bodem, voor het gebruiken ervan als inspiratie voor nieuwe ontwikkelingen en voor het vergaren van nieuwe kennis.

Algemeen beeld

Wat de Raad voor Cultuur betreft is er binnen het archeologisch stelsel in Nederland veel dat goed gaat. Volgens de Raad is er dan ook geen

⁵ Kamerstuk 32 820, nr. 482.

⁶ Stcrt. 2022, nr. 26750.

⁷ Zie bijvoorbeeld het programma Oogst van Malta dat door de RCE wordt uitgevoerd: www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/bronnen-en-kaarten/overzicht/synthese-archeologische-onderzoeksrapporten.

fundamentele stelselwijziging noodzakelijk. Dit beeld komt ook terug in de meeste door mij ontvangen reacties. Desalniettemin zijn er diverse verbeteringen gewenst. Vier thema's worden daarbij door de Raad onderscheiden:

- 1) Capaciteit en deskundigheid bij gemeenten
- 2) De kwaliteit en diepgang van archeologisch onderzoek
- 3) Publieksbereik en publieksparticipatie
- 4) De archeologische (arbeids)markt

Ik ga hieronder in op de aanbevelingen per thema en voeg er een vijfde thema aan toe:

- 5) Archeologie en de verbouwing van Nederland

Het Nederlandse archeologiebestel wordt *grosso modo* gevormd door het samenspel van drie formele partijen: uitvoerders/onderzoekers, overheden en initiatiefnemers.⁸ Informeel is er daarnaast een niet te onderschatten bijdrage vanuit burgerinitiatieven, vrijwilligers in de archeologie en regionale erfgoedinstellingen. Een eerste conclusie die ik trek op basis van alle inzichten en rapporten is dat, als we de gewenste verbeteringen willen doorvoeren, dit alleen kan als al deze partijen met elkaar samenwerken en ieder vanuit hun verantwoordelijkheid een aandeel nemen in de te zetten stappen. Ik kom hier aan het slot van deze brief op terug.

Bij twee partijen wil ik apart stilstaan: de initiatiefnemer en de «gewone» archeoloog, als subgroep van de uitvoerders/onderzoekers. Uit hun inbreng in de evaluatie blijkt namelijk dat zij zich niet altijd gewaardeerd voelen. De initiatiefnemers vinden dat zij in hun rol als ontwikkelaar veel meer zijn dan «verstoorder» van het erfgoed. Hun bijdrage aan een leefomgeving met identiteit, waarin het verhaal van het verleden doorklinkt wordt te weinig gezien. Zij geven aan zich niet te kunnen vinden in delen van het advies van de Raad en hadden intensiever gehoord willen worden. Desalniettemin zijn zij bereid om mee te werken aan verbeteringen van het bestel. De archeoloog, de man of vrouw die dagelijks in het veld werkt, of die als specialist nadere analyses doet, geeft aan zich geregeld gemangeld te voelen tussen enerzijds de prijsdruk van de markt en de wensen van initiatiefnemers, en anderzijds de professionele standaarden van het vak.

Het ingewikkelde is dat beide invalshoeken waar zijn. Het is mijn stellige overtuiging dat de gewenste verbeteringen in het archeologisch bestel alleen dan gerealiseerd kunnen worden als we voor verschillende perspectieven als deze oog houden. De vraag die uiteindelijk beantwoord moet worden is niet wat voor individuele groepen het beste is, maar waar we als samenleving het meest aan hebben. De maatregelen die in deze brief worden aangekondigd zijn vanuit die overtuiging tot stand gekomen.

Capaciteit en deskundigheid bij gemeenten

- De Raad adviseert het Rijk meer financiële middelen voor archeologie beschikbaar te stellen aan gemeenten.
- De Raad adviseert het Rijk het stelsel zodanig in te richten dat de kwaliteit van de archeologie overal tenminste aan een zeker basisniveau voldoet.

⁸ Onder onderzoekers worden ook universiteiten verstaan. Overheden kunnen verschillende rollen hebben (bevoegd gezag, eigenaar vondsten, uitvoerder, initiatiefnemer). Initiatiefnemers worden ook wel «verstoorders» genoemd. De term initiatiefnemer heeft echter mijn (en hun) voorkeur.

- De Raad adviseert het Rijk de voorwaarden te scheppen zodat in elke gemeente een (mogelijk gedeelde) gemeentearcheoloog aangesteld kan worden.
- De Raad adviseert het Rijk de voorwaarden te scheppen zodat in elke provincie een provinciale beleidscommissie archeologie ingesteld kan worden, met zowel een adviserende als toezichthoudende taak.

Binnen het Nederlandse archeologiestelsel heeft het lokale bestuur een grote verantwoordelijkheid bij het borgen van het publiek belang. Bij de vergunningsverlening voor ruimtelijke projecten, zoals de bouw van een bedrijventerrein, appartementencomplex of parkeergarage, moet door gemeenten rekening gehouden worden met te verwachten archeologische waarden. Dit is geen eenduidige of eenvoudige taak. Het gaat om interpretatie van reeds beschikbare kennis en het maken van keuzes op basis van nieuwe informatie die gaandeweg een onderzoek beschikbaar komt. Voor een deel kan dit door gemeenten worden uitbesteed, maar gezien de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid en om voldoende tegenwicht te kunnen bieden tegen andere belangen, is een zekere mate van deskundigheid en capaciteit absoluut noodzakelijk. De Raad adviseert daarom om in iedere gemeente een archeoloog aan te stellen en hiervoor middelen ter beschikking te stellen.

Ik ben het geheel eens met de Raad dat er voldoende capaciteit en deskundigheid op het gebied van archeologie bij gemeenten dient te zijn. Ook uit de ontvangen reacties spreekt dat de noodzaak om hierin te investeren door alle partijen wordt onderschreven. Dat het Convent van Gemeentelijk Archeologen (CGA) hier voorstander van is, is geen verrassing, maar ook initiatiefnemers geven aan dat zij veel baat hebben bij een deskundige gemeentelijke gesprekspartner. Dit zorgt er doorgaans voor dat er sneller duidelijkheid komt over welk onderzoek nodig is en ook dat er minder «onnodig» onderzoek gedaan hoeft te worden. Voldoende deskundigheid en capaciteit bij gemeenten wordt ook gezien als manier om te zorgen voor kwaliteitsverbetering van het onderzoek zelf.⁹

Ondanks deze steun geven partijen aan dat het advies om in iedere gemeente een archeoloog aan te stellen niet letterlijk genomen zou moeten worden. Ik ben het daar mee eens. Een functionaris die voor meerdere gemeenten werkt, een regio bedient, of is ondergebracht bij een overkoepelende organisatie kan even effectief zijn. De zorg ten aanzien van capaciteit en deskundigheid betreft ook niet zozeer de grotere gemeenten (ruwweg de achterban van het CGA), maar veeleer de kleinere gemeenten. Als interessant model kwam uit de gevoerde gesprekken de aanpak die in de provincie Gelderland is gekozen naar voren. Daarbij ondersteunt de provincie door middel van afspraken en cofinanciering kleinere gemeenten, o.a. met regio-archeologen.

Ook werd terecht naar voren gebracht dat eventuele extra capaciteit en deskundigheid niet alleen zou moeten worden ingezet te behoeve van de inhoudelijke archeologische advisering en het formuleren van de juiste vergunningvereisten. Archeologische bedrijven benadrukken het belang van extra inzet ten behoeve van handhaving op vergunningsvereisten. In de sessies die in het kader van het Faro programma over archeologie zijn georganiseerd werd ook om inzet voor publieksbereik en publieksparticipatie gevraagd.

⁹ Zie onder meer *Over gemeenten, archeologie en ruimtelijke ordening Een onderzoek naar de belangenafweging rond archeologie bij gemeenten* Dr. J. Bazelmans, Drs. M.H. Wispelwey (2021).

Onder meer door de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) wordt benadrukt dat de opgave ten aanzien van capaciteit en deskundigheid niet uniek is voor de archeologie maar ook geldt voor het gebouwde erfgoed en het cultuurlandschap. Dit wordt bevestigd door de beleidsdoorlichting erfgoed.

Het advies om in iedere provincie een archeologische commissie in te stellen met een adviserende en toezichthoudende taak kan op weinig steun rekenen. Het vermengen van een adviesrol en een toezichthoudende rol werd door de meeste partijen als onwenselijk gezien. Voor het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) op erfgoed is reeds een verbetertraject ingezet.¹⁰ Bovendien verschilt de situatie per provincie te zeer voor een dergelijke generieke aanpak.

Dit alles overwegende doe ik het volgende:

- Ik ga in de komende maanden met betrokken partijen verkennen hoe een stimulerings- en ondersteuningstraject ten behoeve van (kleinere) gemeenten via de provincies vorm kan krijgen. Daarbij moet voldoende ruimte zijn voor maatwerk en ook handhaving en publieksbereik en publieksparticipatie zullen hier deel van uitmaken. Ik trek voor deze aanpak een bedrag van € 2,5 mln. in 2023 en € 3 mln. in 2024 uit. Op basis van de ervaringen hiermee neem ik een besluit over de inzet van deze middelen in de jaren daarna.
- Ik vraag de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) om een handreiking en de Erfgoedacademie om een opleiding ten behoeve van gemeenteambtenaren te ontwikkelen die ondersteunend is aan bovenstaande aanpak.
- Ik vraag de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed om de implementatie van de verbeteracties ten aanzien van IBT op erfgoed te monitoren.
- In mijn beleidsreactie op de beleidsdoorlichting erfgoed kom ik terug op het vraagstuk ten aanzien van capaciteit en deskundigheid op andere erfgoedterreinen.

De kwaliteit en diepgang van archeologisch onderzoek

- De Raad adviseert het Rijk om een structurele voorziening op te richten in de vorm van een nationaal onderzoekscentrum archeologie.
- De Raad adviseert het Rijk een innovatiefonds in te richten voor de financiering van dit onderzoekscentrum. Dit fonds moet zowel gevoed worden met een omslag op bodemverstoringende bouwprojecten, als door het Rijk.
- De Raad adviseert het Centraal College van Deskundigen om het huidige Programma van Eisen voor een opgraving om te vormen naar een (interdisciplinair) onderzoeksplan, ten einde de archeologische onderzoekskwaliteit van de bijzondere opgravingen veilig te stellen.

De roep om meer aandacht voor de kwaliteit van archeologisch onderzoek is in vrijwel alle geledingen van het archeologische veld aanwezig en kent verschillende achtergronden. Onderzoekers aan universiteiten willen dat de uitkomsten uit onderzoek dat wordt uitgevoerd in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen beter bruikbaar wordt voor wetenschappelijke syntheses. Ook zie zij graag dat vaker innovatieve, maar relatief dure technieken kunnen worden ingezet, zoals de gecombineerde inzet van DNA-, isotopen- ¹⁴C, OSL- en andere natuurwetenschappelijke analyses. Onderzoekers bij bedrijven vragen eveneens om meer budget (en daarmee onderzoekstijd), maar ook om aansluiting bij academische ontwikkelingen, meer ruimte voor professionele ontwikkeling en voor

¹⁰ Kamerstukken 32 820 en 29 362, nr. 411

reflectie. Het procesmatige karakter van het met de Erfgoedwet geïntroduceerde certificeringsstelsel zorgt namelijk weliswaar voor meer standaardisatie en een hogere basiskwaliteit van archeologisch onderzoek, maar legt minder nadruk op het vakmatige en interpretatieve karakter van de archeologie.¹¹ Ook vanuit de praktijk van gemeenten en initiatiefnemers is behoefte aan meer mogelijkheden voor het doen van verdiepend onderzoek bij bijzondere opgravingen. De reeds bestaande, tijdelijke subsidiemogelijkheid via NWO komt niet aan deze behoefte tegemoet.

Voor de inrichting van een structurele voorziening die kwaliteit en diepgang van archeologisch onderzoek een forse impuls geeft bestaat kortom alom steun. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat niemand zit te wachten op een nieuwe organisatie zoals een nationaal onderzoekscentrum. Een structureel platform met een werkbudget waarin bestaande partijen (zoals bedrijven en diensten, universiteiten, musea, RCE en initiatiefnemers) samenwerken wordt als een betere optie gezien. Ook zijn er nog veel zaken die om uitwerking vragen.

Een daarvan is de financiering van het platform. De Raad adviseert het instellen van een generieke heffing op bodemverstorende bouwprojecten door het Rijk. Hier voelen de meeste initiatiefnemers niet voor. Ook gemeenten en provincies zijn niet bereid om zonder meer een grotere financiële last op zich te nemen. Ik begrijp dat.

Het beste argument voor investering in de kwaliteit van archeologisch onderzoek is dat dit in het belang van ons als samenleving is. Door de inzet van nieuwe technieken kan een nieuw verhaal worden verteld en leren we meer over onszelf. Ronduit spectaculair zijn de inzichten die we op basis van de inzet van een set van nieuwe natuurwetenschappelijke methoden in de laatste jaren gekregen hebben, bijvoorbeeld in de reeks van opeenvolgende migraties die zich in de prehistorie in Europa heeft voltrokken.¹² De paleogeneticus Svante Pääbo kreeg voor zijn pionierswerk op dit vlak onlangs de Nobelprijs. Ik vind het daarom passend dat het Rijk een grotere rol op zich neemt om onderzoek met meer dan de standaard diepgang, dat binnen de verhoudingen van het Nederlandse archeologiebestel niet vanzelf tot stand komt, toch mogelijk te maken. Maar ik zie dat ook andere partijen er voordeel bij zouden hebben om hierin te investeren. Initiatiefnemers, omdat het in te stellen platform een uitweg biedt uit de discussie over de vraag of je de hoge kosten bij bijzondere vondsten wel bij een individuele initiatiefnemer kunt leggen. En bedrijven omdat dit voor hen de mogelijkheid creëert om onderzoek te verrichten dat (nog) meer maatschappelijke impact heeft.

Door partijen wordt aangegeven dat niet zozeer het door de Raad geadviseerde omvormen van het Programma van Eisen (PvE) tot onderzoeksplan, als wel het schaalbaar maken van dit programma zinvol zou zijn. Dus voor kleinere onderzoeken een andere, simpelere versie en voor grote opgravingen (waarvan er ongeveer tien tot twintig per jaar zijn) juist een uitgebreidere, waar ook meer partijen bij betrokken zijn. Ook

¹¹ Het stelsel van certificering is in de archeologiesector ingevoerd met de Erfgoedwet van 2016. Dit verving de opgravingsvergunning vanuit het Rijk voor archeologische bedrijven en diensten. Beoogd 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. De basis van de certificering wordt gevormd door de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA).

¹² <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/10/07/de-eindeloze-migraties-en-mengingen-van-volkeren-a4144198>. Voor een Nederlands voorbeeld van migraties in de laat-Romeinse tijd en vroege Middeleeuwen: <https://bit.ly/3DyewJs>.

geven partijen aan dat het goed zou zijn om nog eens te kijken naar de sturing vanuit het bevoegd gezag op het PvE.

Tot slot wijzen zowel de Raad als ook de door het Centraal College van Deskundigen in de Archeologie (CCvD-A) opgestelde evaluatie erop dat het in 2016 met de Erfgoedwet ingevoerde stelsel van certificering in de archeologie, weliswaar positieve kanten heeft, maar ook tamelijk complex is geworden.

Alles overwegende doe ik het volgende:

- Ik verzoek bedrijven en diensten, universiteiten, gemeenten en provincies, NWO, initiatiefnemers en musea om gezamenlijk met een voorstel te komen voor de inrichting van een structureel platform voor archeologisch onderzoek. De RCE verzoek ik om dit proces te begeleiden. Ik vraag in het bijzonder om in het voorstel aandacht te besteden aan de afbakening ten opzichte van regulier onderzoek en de werkwijze en organisatie van het platform.
- Omdat de inrichting van een structureel platform enige tijd zal kosten vraag ik partijen om in 2023 en 2024 pilots te starten die input geven voor de uiteindelijke vormgeving en daarbij waar mogelijk aan te sluiten bij actuele opgaven in de leefomgeving. Voor deze pilots stel ik in 2023 een bedrag van € 1 mln. en in 2024 een bedrag van € 1,5 mln. beschikbaar.
- Ik vraag initiatiefnemers en bedrijven om gezamenlijk met een voorstel te komen voor de structurele financiële vulling van het platform, of een deel daarvan, vanaf 2025. Uitgangspunt mag daarbij zijn dat de gezamenlijk op te brengen bijdrage door het Rijk wordt gematched, tot een maximum van € 1,5 mln.
- Ik zie geen aanleiding om het certificeringsstelsel te heroverwegen, maar ben bereid om de sector te ondersteunen bij initiatieven om het certificeringsstelsel, en in het bijzonder de achterliggende kwaliteitsnorm, zo goed mogelijk te laten aansluiten op de wens vanuit de praktijk. Uitgangspunt blijft daarbij dat de sector zelf verantwoordelijk is en blijft voor deze norm. Ik zal het CCvD-A verzoeken om een advies uit te brengen over de volgende zaken:
 - Hoe kan binnen het kwaliteitszorgsysteem de rol van het Programma van Eisen (PvE) als schaalbaar onderzoeksplan dat de publieke belangen ten aanzien van wetenschap en publieksbereik/participatie borgt worden versterkt?
 - Is het wenselijk dat het bevoegd gezag (in de meeste gevallen de gemeente) een grotere verantwoordelijkheid krijgt ten aanzien van het PvE? En zo ja, hoe zou dit vorm kunnen krijgen?
 - Hoe zou het certificeringsstelsel efficiënter kunnen worden? Kan collegiale toetsing hier een rol bij spelen en zo ja hoe?

Publieksbereik en publieksparticipatie

- De Raad adviseert het Rijk om publieksbereik en publieksparticipatie toe te voegen aan de verplichtingen van een certificaathouder zodat het een vast onderdeel wordt van het Programma van Eisen.
- De Raad adviseert het Rijk om een diepergaand onderzoek te doen naar het publieksbereik van archeologie.
- De Raad adviseert een landelijke voorziening voor publieksbereik en participatie onder te brengen bij de op te richten beroepsvereniging.
- De Raad adviseert het Rijk om vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers in de archeologie te ondersteunen.

Of het nu gaat om de historische sensatie van een stuk Romeins gereedschap dat gisteren nog gebruikt lijkt, of het als vrijwilliger afspeuren van hoogtekarten op zoek naar grafheuvels, de kennis die wordt opgedaan

met archeologisch onderzoek krijgt pas echt betekenis in relatie tot het publiek: als toeschouwer en als deelnemer, nu en in de toekomst. Het is dan ook goed om te zien dat de laatste jaren veel initiatieven ontplooid zijn die de rijkdom van ons bodemarchief tonen en de betrokkenheid daarbij vergroten. Provinciale depots, zoals het Huis van Hilde in Noord-Holland of De Vondst in Limburg zijn echte publieksinstellingen geworden. Castellum de Hoge Woerd is als zichtbare en levendige representatie van een Romeins castellum een ander sprekend voorbeeld. De (media)aandacht die maritiem-archeologische opgravingen, zoals die van het Koperplatenwrak bij Terschelling in 2019, krijgen geeft aan dat er een grote publieke belangstelling is voor bijzondere vondsten. De Nationale Archeologiedagen bieden jaarlijks de mogelijkheid om archeologie dicht in de buurt te beleven. De tweejaarlijkse door de Stichting Archeologie en Publiek georganiseerde (SAP) Grote Archeologieprijs brengt telkens weer een inspirerende en rijke verzameling projecten in beeld. De voorlaatste winnaar was het project Helmond in 100 stukskes, waarbij inwoners van Helmond verhalen optekenden aan de hand van voorwerpen afkomstig uit een oude vuilstortplaats, die tussen 1930 en 1967 in gebruik was.

Door mijn voorganger zijn via het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) en het Mondriaanfonds diverse landelijke en grotere initiatieven ondersteund, zoals de Archeohotspots, een landelijk netwerk van inmiddels twintig locaties waar het publiek zelf aan de slag gaat met archeologische vondsten, bijvoorbeeld op schervenmiddagen. Ook werd de restauratie van de Zwammerdamschepen in het Archeon mogelijk gemaakt, met behulp van vele vrijwilligers. Dit jaar heb ik vanuit het reguliere budget voor archeologie middelen vrijgemaakt waardoor een duurzame samenwerking mogelijk wordt tussen het project Portable Antiquities of the Netherlands (PAN) en het Rijksmuseum van Oudheden. Via PAN worden vondsten van metaaldetectoramateurs en inmiddels ook die van vrijwilligers in de maritieme archeologie, geregistreerd en gewaardeerd.

Vrijwilligers zijn onmisbaar in de archeologie. Hun rol is door de komst van professionele opgravingsbedrijven wel veranderd. Het uitvoeren van opgravingen door vrijwilligers is, in vergelijking tot vroeger, slechts beperkt mogelijk. Dat wil niet zeggen dat de bijdrage van vrijwilligers geringer is geworden. Hun kennis van de lokale geschiedenis en omstandigheden vormt een vaak onmisbare aanvulling op die van professionals. En binnen hun gemeente komen zij actief op voor het archeologisch belang bij ruimtelijke ontwikkelingen. De Omgevingswet biedt daar straks volop ruimte voor.

Dit alles gezegd hebbende zijn er ook diverse uitdagingen waar de Raad terecht op wijst. Het vinden van financiering voor activiteiten gericht op publieksbereik en of publieksparticipatie is vaak lastig. Dit geldt ook voor de financiële continuïteit van koepelorganisaties, zoals de AWN – Vereniging van Vrijwilligers in de Archeologie. Verder is de samenstelling van het publiek dat betrokken is bij archeologie geen afspiegeling van de samenleving.

Een ontwikkeling waar de Raad weliswaar naar verwijst maar die in mijn ogen nog meer aandacht verdient, is de «democratisering van de erfgoedzorg». Die komt tot uiting in de uitgangspunten van het verdrag van Faro, maar ook in de wens van groepen in de samenleving om meer betrokken te zijn bij het erfgoed. Denk aan de Molukse gemeenschap die recent onderzoek deed op de locaties van een voormalig barakken-complex waar zij zelf of hun ouders gewoond hebben. Dit «Project Wyldemerck» won de Grote Archeologieprijs van 2022. Dergelijke initiatieven zijn vaak lastig van de grond te krijgen en stellen de bestaande

kaders ter discussie. Begin 2023 kom ik hier in mijn brief over het uitvoeringsprogramma Faro op terug.

Voor het toevoegen van publieksbereik en publieksparticipatie aan de vaste verplichtingen van een certificaathouder, zoals de Raad adviseert, bestaat bij partijen geen draagvlak. Er is behoefte aan maatwerk. Niet iedere opgraving leent zich hiervoor. Bovendien is het de vraag of het niet ook aan overheden is om hierop, via vergunningvereisten, te sturen. Het maken van een bewuste afweging bij ieder onderzoek om wel of geen op het publiek gerichte activiteiten te ontplooiën – in samenspraak met de bevoegde overheid – krijgt wel steun.

Voor financiering van grotere tentoonstellingen of initiatieven zouden volgens alle partijen middelen beschikbaar moeten blijven. Wel zouden de middelen voor participatie laagdrempeliger dan nu aan te vragen moeten zijn. Onderzocht kan verder worden of grootschaliger vormen van publieksbereik en publieksparticipatie ook onderdeel zouden kunnen zijn van het in te stellen onderzoeksplatform.

Het advies van de Raad om een landelijke voorziening voor publieksbereik en publieksparticipatie onder te brengen bij een op te richten beroepsvereniging in de archeologie neem ik niet over. Er zijn reeds vele organisaties, lokaal en landelijk, actief op het brede terrein van de cultuurparticipatie en cultuureducatie. Denk aan de Erfgoedhuizen, vrijwilligersorganisaties of de gemeentelijke cultuurmenu's. Het is in mijn ogen effectiever wanneer daarbinnen op een goede manier ook aan archeologie aandacht wordt besteed. Aan de andere kant zie ik de meerwaarde van een goed georganiseerde sector die actief naar buiten treedt. Daar kom ik bij het volgende thema op terug.

Alles overwegende doe ik het volgende:

- Ik stel via het Mondriaanfonds middelen ter beschikking voor (grootschalige) archeologische publiekspresentaties en via het FCP middelen voor activiteiten ten aanzien van publieksparticipatie en archeologie. Deze middelen zijn tevens bestemd voor de professionalisering van vrijwilligersorganisaties zoals de AWN en het versterken van het netwerk van Archeohotspots. Ik trek hier van 2023 t/m 2025 jaren in totaal € 700.000,- per jaar voor uit.
- Ik ga in het Besluit Erfgoedwet archeologie opnemen dat onderdeel van de te hanteren kwaliteitsnorm moet zijn dat een beargumenteerde afweging gemaakt wordt ten aanzien van publieksbereik en publieksparticipatie bij het uit te voeren onderzoek. Ik vraag het CCvD-A om vooruitlopend hierop te verkennen hoe dit in de bestaande norm kan worden opgenomen.
- Ik vraag de partijen die het voorstel voor de instelling van een platform voor archeologisch onderzoek uitwerken om hierbij tevens te onderzoeken hoe publieksbereik en publieksparticipatie hierin een plek kunnen krijgen en deze eventuele inzet af te stemmen met die van het Mondriaanfonds en het FCP.

De archeologische (arbeids)markt

- De Raad adviseert een cao voor de archeologische opgravingsbedrijven in te voeren.
- De Raad adviseert archeologen een beroepsvereniging op te richten.
- De Raad adviseert gemeenten een duidelijke scheiding tussen bevoegd gezag en uitvoering aan te brengen.
- De Raad adviseert gemeenten het aanbestedingsinstrument frequenter en beter in te zetten, dan wel de keuze voor de eigen uitvoeringsdienst transparant te verantwoorden.

De archeologische (arbeids)markt is een bijzondere, zeker binnen de cultuursector. Er is met de implementatie van het verdrag van Valetta in 2007 een publieke waarde (het onderzoeken van ons verleden) in de handen van een (grotendeels) commercieel opererend veld gegeven. Dit heeft veel voordelen gebracht (meer geld voor meer onderzoek, lagere kosten, efficiency) maar we lopen nu ook tegen de beperkingen van dit systeem aan. De Raad wijst erop dat prijsdruk (het voor een steeds lagere prijs aanbieden van hetzelfde product) ervoor zorgt dat de publieke waarde onder druk staat. Er wordt sinds 2007 weliswaar meer onderzoek gedaan, maar niet altijd meer kenniswinst opgedaan. Publieksactiviteiten zijn vaak lastig te financieren. Er zijn zorgen om de arbeidsomstandigheden en arbeidsvreugde van archeologen. En commerciële prikkels zorgen er soms voor dat onderzoek wordt uitgevoerd waar wel geld mee wordt verdiend, maar waarmee geen (significante) kenniswinst wordt geboekt.

Desalniettemin ben ik het met de Raad eens dat er geen fundamentele systeemwijziging noodzakelijk is om aan de gesignaleerde tekortkomingen tegemoet te komen. Nederland kent een archeologiestelsel dat in de basis goed functioneert, ook in internationaal perspectief. Ten aanzien van de capaciteit en deskundigheid bij gemeenten, de kwaliteit van archeologisch onderzoek en ten aanzien van publieksbereik en publieksparticipatie heb ik hierboven al diverse maatregelen aangekondigd. Deze maatregelen dragen bij aan een beter functionerend stelsel, met een (nog) grotere waarde voor de samenleving. Echter, zolang selectie van uitvoerders uitsluitend geschiedt op basis van de «economisch meest voordelige aanbidding» zal de prijsdruk groot blijven. Dit is een complex economisch vraagstuk dat zich niet eenvoudig laat oplossen.

Het advies van de Raad om een CAO voor archeologische opgravingsbedrijven in te voeren is een advies aan de sector. Ik ondersteun de sociale dialoog binnen de sector archeologie via het programma «Verbetering arbeidsvoorwaarden en collectieve afspraken» (fairPACCT) van Platform ACCT. De Fair Practice Code is daar een leidraad voor. De keuze om wel of geen beroepsorganisatie in te richten is eveneens aan de sector. Desalniettemin ben ik van mening dat een goed georganiseerde sector een duidelijke meerwaarde heeft, niet alleen voor het functioneren van de arbeidsmarkt.

De archeologische opgravingsbedrijven vragen aandacht voor een specifieke kwestie die te maken heeft met de financiering en afronding van de rapportages van archeologisch onderzoek. Conform de Erfgoedwet zijn zij als certificaathouder verantwoordelijk om deze rapportages binnen twee jaar aan te leveren bij de Minister van OCW. In de praktijk doen zich echter met enige regelmaat situaties voor waarbij initiatiefnemers niet kunnen of willen betalen voor de (volledige) afronding van de rapportages. Om hun certificaat niet te verliezen zien bedrijven zich dan gedwongen deze kosten uit eigen zak te betalen. Uiteraard is dit een onwenselijke situatie. Het voorstel dat de bedrijven doen om de wettelijke aanleverplicht bij de initiatiefnemer te leggen wordt echter niet gedragen door zowel gemeenten als initiatiefnemers. Voor beide partijen zou dit namelijk een forse administratieve lastenverzwaring met zich mee brengen.

De Raad tot slot adviseert om binnen gemeenten met een eigen opgravingsdienst een duidelijker scheiding tussen de rol van bevoegd gezag en die van uitvoerder aan te brengen. Door gemeenten wordt aangegeven dat hier voldoende waarborgen voor bestaan, onder meer op basis van de wet Markt en Overheid. Vanuit het toezicht door de Inspectie hebben mij op dit punt ook geen signalen bereikt. De keuze om een eigen opgravings-

dienst te hebben in plaats van deze in te huren is aan het lokaal bestuur zelf. Wel geven bedrijven aan dat het onwenselijk is dat gemeentelijke opgravingsdiensten sinds de introductie van het certificeringsstelsel ook buiten de eigen gemeente mogen opgraven en dat, naar verluid, zo nu en dan ook doen.

Alles overwegende doe ik het volgende:

- Ik zal de ondersteuning via Platform ACCT van de sociale dialoog binnen de sector archeologie voortzetten.
- Ik roep alle partijen in de sector op om de Fair Practice Code cultuur leidend te laten zijn bij het maken van afspraken ten aanzien van beloning en arbeidsomstandigheden.
- Indien de sector stappen wil zetten ten aanzien van het versterken van de sectororganisatie ben ik bereid om daar tijdelijk ondersteuning bij te bieden. Het structureel financieren van branche-vertegenwoordig zie ik niet als mijn taak.
- Ik ga samen met de sector aanvullend economisch advies inwinnen ten aanzien van de ongewenste effecten van prijsdruk. In het bijzonder zal ik de vraag voorleggen wat de archeologiesector van andere sectoren kan leren.
- Gegeven de patstelling ten aanzien van de rapportageplicht is betere handhaving door gemeenten van bestaande vergunningvereisten (waaronder het aanleveren van het rapport aan de Minister van OCW) de meest productieve stap voorwaarts. Tegelijkertijd zet de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zijn beleid voort waarbij in niet verwijtbare gevallen ontheffing kan worden verleend van de rapportageplicht. Met provincies zal ik bespreken hoe om te gaan met de deponeringsplicht. Daar waar geschillen blijven bestaan kunnen partijen zich ook wenden tot de in 2017 opgerichte stichting ArbitrArch.
- Ik onderzoek de noodzaak om de werkzaamheden van gemeentelijke diensten te beperken tot het eigen grondgebied.

Archeologie en de «Verbouwing van Nederland»

De ingrepen ten behoeve van de energietransitie, in de landbouw en in het landelijk gebied en ten gevolge van de grote verstedelijkingsopgave hebben grote gevolgen voor het bodemarchief in Nederland. Maar ze bieden ook kansen. Door de schaal waarop deze ontwikkelingen plaatsvinden is ook de schaal van het archeologisch onderzoek groter. Dat vraagt dan wel om een andere, integrale benadering. De verwachting is dat op deze wijze een meer overkoepelend verhaal kan worden verteld over ons verleden.

De «Verbouwing van Nederland» biedt ook de kans om gebruik te maken van verhalen die het verleden aanreikt. Verhalen die bewoners verbinden met de plek van hun nieuwe woning of wijk. Cruciaal daarbij is dat in een vroeg stadium kennis over het erfgoed, waaronder archeologie, wordt betrokken bij de planvorming en dat er ruimte is om die kennis te verwerken in het ontwerp.

Om de verbinding te leggen tussen erfgoed, ontwerp en de verschillende ruimtelijke trajecten ben ik in goed gesprek met mij collega bewindslieden. De gezamenlijke ambitie is die van een Mooi Nederland.

Alles overwegende doe ik het volgende:

- Ik vraag de partijen die betrokken zijn bij de inrichting van het onderzoeksplatform archeologie om bij de pilots voor de jaren 2023 en 2024 daar waar mogelijk aan te sluiten bij de grote opgaven van de «Verbouwing van Nederland».

- Voor de jaren 2023 tot en met 2025 voeg ik vanuit de middelen voor het onderzoeksplatform archeologie een bedrag van € 500.000,- toe aan de Erfgoed deal, specifiek bestemd voor projecten op het terrein van archeologie en de ruimtelijke transitie.
- In mijn Hoofdlijnenbrief Cultuur heb ik het werkprogramma erfgoed en wonen aangekondigd. Hiermee ondersteun ik gemeenten bij het in een vroeg stadium van de planvorming bij grootschalige woningbouwlocaties rekening houden met cultureel erfgoed, waaronder archeologie.

Overzicht inzet regeerakkoordmiddelen

	2023	2024	2025	2026 e.v.
<i>Capaciteit en deskundigheid</i>				
Stimuleringsmaatregel provinciaal niveau	€ 2.500.000	€ 3.000.000	€ 3.000.000	€ 3.000.000
Landelijke ondersteuning (handreiking, opleiding)	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000	
<i>Kwaliteit</i>				
Onderzoeksplatform	€ 1.000.000	€ 1.500.000	€ 1.500.000	€ 1.500.000
<i>Publiek en participatie</i>				
Mondriaanfondsen	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 250.000
Fonds voor Cultuurparticipatie	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 250.000
<i>(Arbeids)markt</i>				
Versterken sectororganisatie	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	
<i>Verbouwing van Nederland</i>				
Ophoging Erfgoed deal	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	
TOTAAL	€ 5.000.000	€ 6.000.000	€ 6.000.000	€ 5.000.000

Tot slot

Nederland kent een archeologisch stelsel dat in basis goed is maar dat op diverse onderdelen onderhoud nodig heeft. Ik neem met de maatregelen in deze brief mijn verantwoordelijkheid daarvoor, maar realiseer me ten volle dat we de gewenste verbeteringen alleen dan kunnen realiseren als alle partijen de handen ineen slaan. Veel van wat in deze brief wordt aangekondigd vergt nadere uitwerking. Dat wil ik samen met de sector doen. Ik zal daarom het initiatief nemen tot een gezamenlijke verbeteragenda archeologie. Ik ga graag met de sector in gesprek over hoe we de voortgang van de acties van de komende jaren het best kunnen bespreken.

Met de in deze brief aangekondigde maatregelen investeer ik in een sterk en goed functionerend archeologiestelsel. Meer capaciteit en deskundigheid bij gemeenten en meer ruimte voor archeologisch onderzoek met diepgang leveren de samenleving een nog beter inzicht in het verleden op. Deze nieuwe verhalen kunnen we doorgeven aan volgende generaties, door ze te vertellen, maar ook door ze onderdeel te maken van de inrichting van ons land. Door in publieksbereik en publieksparticipatie te investeren ondersteun ik al die mensen die zich betrokken voelen bij archeologisch onderzoek, maar ook diegenen die daar nu nog geen deel aan hebben. Met de maatregelen ten aanzien van de (arbeids)markt wil ik de werking hiervan verbeteren.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu