Aanbevelingen
voor aanpassingen

Raad voor Cultuur

# archeologie bij de tijd

# Archeologie bij de tijd

## Aanbevelingen voor aanpassingen

**Aanleiding en werkwijze** 5
**Samenvatting** 7
**Inleiding** 10

**Deel 1: Bevindingen** 13

**1. Vraag** 14
1.1 Gemeenten 14
1.2 Capaciteit, middelen en ondersteuning 14
1.3 Variëteit in kwaliteit 15
1.4 Samenvattend 16

**2. Aanbod** 17
2.1 Archeologische opgravingsbedrijven 17
2.2 Gemeentelijke opgravingsdiensten 18
2.3 Arbeidsmarkt 18
2.4 Samenvattend 19

**3. Productie** 20
3.1 Hoge productie, dalende onderzoekskwaliteit 20
3.2 Weinig vernieuwend onderzoek 20
3.3 Samenvattend 21

**4. Publiek** 22
4.1 Brede publiek onvoldoende bereikt 22
4.2 Professionaliseringsslag noodzakelijk 23
4.3 Samenvattend 23

**5. Conclusie bevindingen** 24

**Deel 2: Aanbevelingen** 25

**6. Vraag** 26
6.1 Decentralisatie met voldoende middelen 26
6.2 Elke gemeente een gemeentearcheoloog 27
6.3 Provinciale beleidscommissies archeologie 28
6.4 Samenvattend 29

**7. Aanbod** 30
7.1 Cao voor archeologische opgravingsbedrijven 30
7.2 Oprichting van een beroepsvereniging 31
7.3 Scheiding tussen bevoegd gezag en uitvoering 32
7.4 Inzet aanbestedingsinstrument 32
7.5 Samenvattend 33

**8. Productie** 34
8.1 Oprichting van nationaal onderzoekscentrum archeologie 34
8.2 Creatie van innovatiefonds 35
8.3 Van Programma van Eisen naar onderzoeksplan 36
8.4 Samenvattend 37

**9. Publiek** 38
9.1 Publiek in Programma van Eisen 38
9.2 Onderzoek 39
9.3 Landelijke voorziening 39
9.4 Vrijwilligers 39
9.5 Samenvattend 40

**Tot slot** 41
**Eindnoten** 42

**Bijlage** 47
Adviesaanvraag 48

**Colofon** 61

# Aanleiding en werkwijze

Op 18 mei 2021 is de Raad voor Cultuur gevraagd advies uit te brengen in het kader van de evaluatie van de Erfgoedwet op het onderdeel archeologie. In de adviesaanvraag, tot stand gekomen in nauwe samenwerking met betrokkenen uit het archeologisch werkveld, wordt aangegeven dat er behoefte is aan een blik op het archeologisch bestel vanuit een breed en onafhankelijk perspectief.

In de adviesaanvraag worden de uitdagingen geschetst waarvoor de archeologiesector zich gesteld ziet. Als gevolg van de energietransitie en de voorgenomen woningbouw zijn vele ruimtelijke ontwikkelingen te verwachten die een grote druk op het archeologisch bodemarchief zullen leggen. De sector zelf bestaat uit veel verschillende spelers met uiteenlopende belangen die opereren in een systeem van sterk gedecentraliseerde verantwoordelijkheid en gereguleerde marktwerking.

De raad heeft een commissie ingesteld die dit advies heeft opgesteld. De commissie stond onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan en had als leden Cateautje Hijmans van den Bergh, Daan Raemaekers, Ellen Schindler en Martijn van der Steen. Het secretariaat van de commissie werd gevoerd door Annet Pasveer.

Aanleiding voor de adviesaanvraag is de evaluatie van de Erfgoedwet. Daarnaast nam in juli 2019 de Tweede Kamer een motie aan van de leden Beckerman c.s. waarin de regering werd verzocht om – vooruitlopend op de evaluatie van de Erfgoedwet – het onderdeel archeologie apart te evalueren. [1] Reden hiervoor was dat zowel de Raad voor Cultuur [2] als de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed knelpunten signaleerden in de uitvoering van de Erfgoedwet, waaronder:

- Gemeenten die hun taken nu niet goed of niet goed genoeg (kunnen) uitvoeren terwijl zij er met de Omgevingswet nog nieuwe taken bij krijgen;
- De kwaliteit van archeologisch onderzoek uitgevoerd door archeologische bedrijven die onder druk staat;
- De archeologie die onvoldoende zichtbaar is bij een breed publiek.

Verder verzocht de Kamer om de evaluatie breed en samen met de archeologiesector uit te voeren en om een internationale vergelijking te maken. Dit is gebeurd, en de onderzoeken die zijn uitgevoerd zijn als bijlagen bij de adviesaanvraag gevoegd.

In de adviesaanvraag aan de raad worden vragen gesteld over de vier thema's die naar voren zijn gekomen uit de onderzoeken en uit de gesprekken met het veld:

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

Daarbij worden twee hoofdvragen gesteld: "Wordt de met de Erfgoedwet beoogde opbrengst ten aanzien van het behouden, onderzoeken en beleven van archeologisch erfgoed in voldoende mate gerealiseerd?" en "Is het realiseren van deze opbrengst voldoende geborgd in het licht van de grote ruimtelijke opgaven van de komende jaren?"

De raad heeft de adviesvraag breed opgevat. De thema's die in de sector spelen reiken verder dan de Erfgoedwet; zij betreffen het hele archeologie-bestel. De indeling in thema's is begrijpelijk, maar in het denken over de structuur van het archeologiebestel zijn ze niet los van elkaar te zien. Op verschillende manieren grijpen zij in elkaar en hebben zij invloed op elkaar. Zo is de rol van het bevoegd gezag en de werking van de archeologische (arbeids)markt voorwaardenscheppend voor de kwaliteit van archeologisch onderzoek, en is publieksbereik geen sluitstuk, maar de basis van het bestel, het fundament voor draagvlak en betrokkenheid.

Bij het opstellen van voorliggend advies heeft de raad de talrijke onderzoeken, brieven en zienswijzen bij de adviesaanvraag betrokken, alsook een aanvullend onderzoek door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en gesprekken met externen.

# Samenvatting

In dit advies stelt de raad dat de decentralisatie en het marktmodel, die de kern vormen van het Nederlandse archeologiebestel, niet ter discussie staan. Wel constateert de raad dat het bestel op onderdelen tekortschiet en sterk te verbeteren valt. Het publieke belang van archeologie is in het bestel onvoldoende geborgd. Die borging is door de raad in dit advies als ambitie gekozen, en hij heeft verkend welke arrangementen hiervoor zorg kunnen dragen.

Langs de lijn van vraag, aanbod, productie en publiek heeft de raad eerst de tekortkomingen beschreven. Vervolgens doet hij puntsgewijs zijn aanbevelingen.

De antwoorden op de vragen uit de adviesaanvraag over het thema 'De rol van het bevoegd gezag' zijn te vinden bij de Aanbevelingen in het hoofdstuk Vraag (p. 26), die over het thema 'De werking van de archeologische (arbeids)markt' in het hoofdstuk Aanbod (p. 30), die over het thema 'De kwaliteit van archeologisch onderzoek' in het hoofdstuk Productie (p. 34) en die over het thema 'Publieksbereik en participatie' in het hoofdstuk Publiek (p. 38).

**Vraag**

De tekortkomingen aan de vraagkant van het stelsel spelen zich af aan de publieke zijde, waar een deel van de gemeenten niet in staat is haar archeologietaak goed uit te voeren. Dat heeft te maken met de wijze waarop de decentralisatie is ingericht, waardoor er in een flink aantal gemeenten sprake is van een tekort aan capaciteit en expertise. Daarnaast kunnen er tegenstrijdige belangen spelen binnen een gemeente, die een belangrijke ontwikkelaar is, de verlener van vergunningen en tegelijkertijd een zorgplicht heeft voor archeologie. Dit heeft als gevolg dat er een grote variatie bestaat in kwaliteit van en omgang met archeologie tussen gemeenten, zonder dat daar vanuit het archeologiebelang reden toe is. De raad is van mening dat de basiskwaliteit van onderzoek, opgraven en het vastleggen van archeologie, alsook de bescherming van en voorlichting over archeologie, niet afhankelijk zouden mogen zijn van de plek waar de archeologie zich bevindt.

De aanbevelingen aan de vraagkant zijn gericht op een versterking van de inhoudelijke rol van zowel gemeenten als provincies. De raad adviseert het Rijk:

- Meer financiële middelen voor archeologie beschikbaar te stellen aan gemeenten;
- Het stelsel zodanig in te richten dat de kwaliteit van de archeologie overal tenminste aan een zeker basisniveau voldoet;
- De voorwaarden te scheppen zodat in elke gemeente een (mogelijk gedeelde) gemeentearcheoloog aangesteld kan worden;

– De voorwaarden te scheppen zodat in elke provincie een provinciale beleidscommissie archeologie ingesteld kan worden, met zowel een adviserende als toezichthoudende taak.

**Aanbod**

De tekortkomingen aan de aanbodkant van het stelsel betreffen de markt voor archeologisch onderzoek en de arbeidsmarktpositie van archeologen. De voortschrijdende tariefdaling als gevolg van de onderlinge concurrentie tussen archeologische bedrijven leidt tot dalende onderzoekskwaliteit en een gebrek aan financiële buffers bij veel archeologische opgravingsbedrijven. Daarnaast is er gebrek aan transparantie over de positie en werkwijze van gemeentelijke uitvoeringsdiensten. De slechte arbeidsmarktpositie van archeologen wordt zichtbaar in hun zeer lage betaling, het gebrek aan bij- en nascholing en de toename van zzp'ers. Ook is er een gemis aan flexibiliteit in de loopbaanmogelijkheden.

De aanbevelingen aan de aanbodkant zijn gericht op een versterking van de economische positie van archeologen en meer transparantie bij gemeenten. De raad adviseert:

– Een cao voor de archeologische opgravingsbedrijven in te voeren;
– De totstandkoming van een beroepsvereniging voor archeologen te bevorderen;
– Een duidelijke scheiding tussen bevoegd gezag en uitvoering aan te brengen op gemeenteniveau;
– Het aanbestedingsinstrument frequenter en beter in te doen zetten binnen gemeenten, dan wel de keuze voor de eigen gemeentelijke uitvoeringsdienst transparant te verantwoorden.

**Productie**

De tekortkomingen aan de productiekant van het stelsel betreffen de kwaliteit van archeologisch onderzoek. Enerzijds is er sprake van geringe bruikbaarheid van archeologische onderzoeksrapporten voor wetenschappelijk syntheseonderzoek, anderzijds ontbreekt een voorziening die zowel synthetiserend onderzoek structureel mogelijk maakt als de ontwikkeling en toepassing van nieuwe onderzoeksmethoden stimuleert.

De aanbevelingen aan de productiekant zijn gericht op een versterking van de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek. De raad adviseert:

– Een structurele voorziening op te richten in de vorm van een nationaal onderzoekscentrum archeologie;
– Een innovatiefonds te creëren voor de financiering van dit onderzoekscentrum;
– Het huidige Programma van Eisen voor een opgraving om te vormen naar een (interdisciplinair) onderzoeksplan.

**Publiek**

De tekortkomingen aan de publiekskant van het stelsel betreffen de geringe mate waarop het publiek in aanraking komt met archeologie. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van een publiekscomponent bij archeologische projecten, het gebrek aan kennis over het beperkte bereik van een specifiek deel van het publiek, de afhankelijkheid van vrijwilligers voor publieksbereik en participatie en de slechte aansluiting tussen bestaande projectsubsidies voor participatie en de archeologiesector.

De aanbevelingen aan de publiekskant zijn gericht op het belang van publiek en participatie als onderdeel van een archeologisch onderzoekstraject. De raad adviseert het Rijk:

- Publiek en participatie toe te voegen aan de verplichtingen van een certificaathouder zodat het een vast onderdeel wordt van het Programma van Eisen;
- Een diepergaand onderzoek te doen naar het publieksbereik van archeologie;
- Een landelijke voorziening voor publieksbereik en participatie onder te brengen bij de op te richten beroepsvereniging;
- Vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers in de archeologie te ondersteunen.

# Inleiding

In de Nederlandse (water)bodem bevinden zich sporen van zeer uiteenlopende perioden: van nederzettingen en begraafplaatsen uit de prehistorie tot wegen en villa's uit de Romeinse tijd, religieuze plaatsen uit de Middeleeuwen, scheepswrakken uit later eeuwen en vliegtuigwrakken uit de Tweede Wereldoorlog. De bestudering van deze overblijfselen – archeologie – maakt het mogelijk om meer inzicht te krijgen in de geschiedenis van Nederland en de manier waarop vroeger werd geleefd. Archeologie heeft een publiek belang: het verhaal over het verleden wordt opgetekend voor ons allemaal. Het is een noodzakelijk middel om de eigen omgeving en de wereld om ons heen beter te begrijpen en daarmee een verbinding aan te kunnen gaan. Archeologie verbindt eerdere eeuwen met het nu, en toont ons dat vraagstukken die in de huidige samenleving spelen in het verleden al voorbijkwamen. In de bodem zijn bijvoorbeeld oplossingen gevonden voor waterbeheersing en klimaatadaptatie. Het vakgebied van de archeoloog is daarmee gerelateerd aan maatschappelijke thema's en vraagstukken. Deze thema's brengen grote ruimtelijke transformaties teweeg die zelf weer gevolgen hebben voor de praktijk van de archeologie.

Een voorbeeld hiervan is *Ruimte voor de rivier*, het rijksprogramma uit 2000-2015 om de waterveiligheid in het Nederlandse rivierengebied te vergroten. Over een oppervlakte van ruim 12.000 hectare werden rivierverruimende maatregelen uitgevoerd. Hoewel er een risico was dat archeologisch erfgoed zou moeten wijken, bood dit programma tegelijk de goed benutte mogelijkheid om resten van activiteiten die in het verleden in de uiterwaarden hebben plaatsgehad te onderzoeken, zoals historische dijken en steenfabrieken. Ook werden er unieke vondsten gedaan, zoals een koggeschip in de IJssel bij Kampen en een laatmiddeleeuws kasteel in Lent. [3]

Vanwege hun grote belang en de intrigerende verhalen die ze opleveren, halen berichten over onderzoeken en opgravingen bijna dagelijks de pers. Archeologische vondsten kunnen rekenen op grote maatschappelijke interesse, het is een voor een ieder bekend fenomeen. Het publieke belang en de maatschappelijke interesse zijn echter niet meteen terug te vinden in beleidsmatige of financiële aandacht.

## Het Nederlandse archeologiebestel

Nederland heeft in 1992 als lidstaat van de Raad van Europa het Verdrag van Valletta ondertekend. Dit verdrag heeft tot doel het archeologische erfgoed te beschermen als bron van het gemeenschappelijke Europese geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. [4] Elk land dat het Verdrag van Valletta ondertekende, heeft het op zijn eigen manier geïmplementeerd, waardoor de verplichte afweging van het archeologische belang binnen de ruimtelijke ordening (Artikel 5), de bekostiging van het

benodigde archeologisch onderzoek door de initiatiefnemer (Artikel 6) en de communicatie met het publiek (Artikel 9) in elk land anders is georganiseerd.

Het Nederlandse archeologiebestel heeft met het Verdrag van Valletta als inspiratiebron een zeer specifieke uitwerking gekregen. In 2006 werd die vastgelegd in de Wet op de archeologische monumentenzorg, die in 2016 opging in de Erfgoedwet. Hierin is de aanwijzing en bescherming van archeologische monumenten vastgelegd. De inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarin de omgang met archeologie als onderdeel van de fysieke leefomgeving is geregeld, is (op zijn vroegst) voorzien in het najaar van 2022. Beide wetten zijn van belang voor de archeologie.

De belangrijkste kenmerken van het archeologische bestel in Nederland zijn:

1. Het doel is zoveel mogelijk archeologisch erfgoed te behouden, waarbij behoud in de bodem (in situ) de voorkeur heeft boven opgraven (ex situ);
2. De uitvoering van en verantwoordelijkheid voor archeologiebeleid ligt bij gemeenten;
3. De veroorzaker van de bodemverstoring betaalt voor het archeologisch onderzoek; [5]
4. De uitvoering van archeologisch onderzoek vindt in de meeste gevallen plaats door commerciële opgravingsbedrijven;
5. De kwaliteitsborging is geprivatiseerd door certificering van archeologische bedrijven en registratie van individuele archeologen.

De decentralisatie en de introductie van het marktmodel met vraag en aanbod vloeiden niet logisch voort uit het Verdrag van Valletta, maar waren politieke keuzes die pasten in de Nederlandse tijdgeest van het einde van de vorige eeuw, met een terugtrekkende overheid, de wens tot aansluiting van archeologie bij ruimtelijke ordening en een sterk groeiende vraag naar uitvoerend onderzoek. [6] Andere lidstaten van de Raad van Europa maakten andere keuzes. [7]

## Huidige stand

Meer dan twintig jaar na de liberalisering van het opgravingswerk en de introductie van marktwerking, en vijftien jaar na de inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg, is goed te zien hoe de decentralisatie en de liberalisering voor de Nederlandse archeologie hebben uitgepakt. [8] In die periode is de archeologie gegroeid tot een bedrijfstak waar archeologisch onderzoek is gekoppeld aan vraag en aanbod, die verbonden is met ruimtelijke ontwikkelingen en waarbinnen jaarlijks duizenden onderzoeken plaatsvinden. [9] Dit model heeft de archeologie veel goeds opgeleverd – daar is iedereen het over eens. Het belangrijkste is dat erfgoed nauwelijks nog ongezien verloren gaat en dat over het onderzoek wordt gerapporteerd. Daarnaast is de aandacht voor archeologie in het ruimtelijk domein toegenomen, zijn de onderzoekstechnieken verbeterd, is er nog nooit zoveel onderzoek gedaan, wordt verwacht dat certificering een kwaliteitsborging teweeg zal brengen en is het aantal archeologiestudenten al jarenlang stabiel. [10]

Voor een buitenstaander klinkt dit uitstekend. Waarom dan toch een kritisch advies?

Omdat het wringt in het bestel. Omdat het op een aantal punten juist helemaal niet goed gaat. De verschillen binnen Nederland in de omgang met archeologie zijn aanzienlijk, er zijn grote zorgen over de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek en de kennis bij gemeenten, er wordt weinig gedaan met de vele onderzoeken, archeologie blijkt als het erop aankomt vaak te verliezen van commerciële belangen, archeologisch werk en archeologen worden relatief laag betaald en de opgravingsresultaten zijn vaak ontoegankelijk voor het brede publiek. [11]

De raad constateert dat in het marktmodel het publieke belang van archeologie onvoldoende is geborgd. Archeologen en de archeologie als wetenschap ondervinden hier substantieel en structureel nadeel van en voor het publiek blijven kansen onbenut. Kritiek op het archeologiebestel komt dan ook niet primair van de gebiedsontwikkelaars, niet van ambtenaren en niet van gemeenten, maar vooral van de archeologen zelf.

Na jaren van voorspoed in de archeologie – de werkgelegenheid groeide spectaculair – werd de sector hard geraakt door de crisis in de bouw. De faillissementen en vele ontslagen legden een aantal zwakke punten in het stelsel bloot. [12] Hoewel de markt inmiddels weer is aangetrokken, is de tijdsgeest veranderd en wordt er nu genuanceerder tegen decentralisatie en liberalisering aangekeken.

Toch staan de decentralisatie en het marktmodel, die de kern vormen van het bestel, ook onder archeologen niet ter discussie. Er wordt in het algemeen met waardering gesproken over de bestaande structuur. Wel is het zo dat het bestel op onderdelen tekortschiet en sterk te verbeteren valt.

De raad heeft voor dit advies de borging van het publieke belang van archeologie als ambitie gekozen en verkent welke arrangementen hiervoor zorg kunnen dragen. Hij kijkt naar de marktwerking en hoe de verantwoordelijkheden in het bestel zijn belegd, en beschrijft de knelpunten die hij heeft gesignaleerd aan de vraag-, aanbod-, productie- en publiekskant.

Vervolgens doet hij in dezelfde volgorde aanbevelingen die de archeologiesector versterken en kunnen helpen de veranderende maatschappelijke en ruimtelijke vragen met succes tegemoet te treden. Daarbij heeft hij zich steeds de vraag gesteld wat een passende rol is voor de rijksoverheid.

# Deel 1:
# Bevindingen

# 1. Vraag

## 1.1 Gemeenten

De Erfgoedwet gaat uit van het principe dat de verstoorder van het bodemarchief de kosten voor archeologisch onderzoek betaalt. Bij ruimtelijke plannen is archeologisch onderzoek een vast onderdeel van de procedure om tot een ontwikkeling over te gaan. Het onderzoek is daarmee een verplichte vraag. De verstoorders (beleidsmatig ook als initiatiefnemers aangeduid) zijn deels particuliere ontwikkelaars, maar voor het grootste deel overheden, zoals Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten.

De gemeente neemt aan de vraagkant in het bestel een bijzondere positie in. Zij is een belangrijke ontwikkelaar, en daarmee als verstoorder een publieke opdrachtgever voor archeologisch onderzoek. Tegelijk is de gemeente het bevoegd gezag dat vergunningen verleent en voor archeologie een zorgplicht heeft. [13] Daarin ligt een mogelijke spanning die kan leiden tot ingewikkelde dilemma's rond de invulling van het archeologiebeleid. Het vervullen van verschillende rollen is complex en vereist een behoorlijke mate van kennis en expertise, van autonomie en het vermogen om rollen en belangen te scheiden. Dat laatste staat soms onder hoge druk van projecten die nodig zijn in een gemeente, of van politieke belangen die opspelen rond projecten waarin de gemeente een belangrijke positie inneemt.

Archeologie is een reguliere taak van gemeenten. Van de 345 gemeenten in Nederland [14] worden er 215 bediend door een van de 63 gemeente- of regioarcheologen. [15][16] In deze gemeenten is de invulling van het archeologiebeleid in veel gevallen op orde. In de gemeenten zonder gemeente- of regioarcheoloog is dat vaak niet het geval.

## 1.2 Capaciteit, middelen en ondersteuning

Er zijn 130 gemeenten die geen beschikking hebben over een gemeente- of regioarcheoloog. Vaak betreft het gemeenten met weinig inwoners en veel buitengebied. De invulling van het archeologiebeleid in termen van inhoudelijke normen en kwaliteitseisen is hier beperkt. Dit patroon is over de volle breedte merkbaar. De monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed laat zien dat een groot aantal gemeenten slechts met moeite in de basis in goed archeologiebeleid weet te voorzien. [17]

De beperkte aandacht voor en invulling van archeologie is doorgaans geen gevolg van een democratisch debat. Het is veeleer een uitvloeisel van een praktisch gebrek aan capaciteit, middelen en ondersteuning. De taken die deze gemeenten hebben, zijn groter dan de middelen die ze er voor (over) hebben. Dat heeft deels te maken met de wijze waarop de decentralisatie is ingericht, die als gevolg heeft dat deze gemeenten niet in staat zijn om hun taak uit te voeren op het in het Verdrag van Valletta door het Rijk beoogde niveau.

Het Rijk heeft weliswaar een verdrag gesloten en is daarmee een verplichting aangegaan, maar door gemeenten moet daar vervolgens invulling aan worden gegeven. De kosten zijn zo voor een belangrijk deel bij gemeenten komen te liggen, terwijl het Rijk daarvoor onvoldoende structurele middelen beschikbaar heeft gesteld. [18]

Wanneer gemeenten geen gemeentearcheoloog hebben, betekent dat niet per se dat het spaak loopt, of dat er niets gebeurt. Gemeenten werken in dat geval veel met adviesbureaus, die invulling geven aan de rol van de gemeente en haar in haar taakuitoefening ondersteunen. Daarnaast zijn er provincies met een provinciaal steunpunt erfgoed, waar gemeenten kunnen aankloppen voor advies. Deze steunpunten zijn echter per provincie zeer verschillend ingericht en hebben soms wel en soms niet archeologie in hun dienstverlening.
Nu eens is een steunpunt een ondersteunende dienst, die specifieke expertise beschikbaar heeft, dan weer is het een uitzendorganisatie, die capaciteit beschikbaar kan stellen voor taakuitoefening, al dan niet tegen betaling. Er is geen enkele kwaliteitsgarantie of systematische invulling voor deze functie.

### 1.3 Variatie in kwaliteit

Door de verschillende manieren waarop archeologie bij gemeenten is ingebed bestaat er veel variatie in kwaliteit. Deze situatie wordt verder in de hand gewerkt door het beperkte interbestuurlijk toezicht op erfgoed door provincies, dat soms vrijwel ontbreekt of vooral procedureel van aard is. [19] Provincies toetsen alleen of er beleid is, niet de inhoud van de onderliggende praktijk. Dat biedt geen mogelijkheid voor effectieve sturing of controle op minimale kwaliteit.

De raad is van mening dat de basiskwaliteit van onderzoek, opgraven en het vastleggen ervan, alsook de bescherming van en voorlichting over archeologie, niet afhankelijk zouden mogen zijn van de plek waar de archeologie zich bevindt. Overal in Nederland moet een zekere basiskwaliteit zijn gegarandeerd, met daar bovenop ruimte voor lokale keuzes en verbeteringen naar eigen smaak of voorkeur. [20] Door inconsistentie en lokale verschillen leidt de decentralisatie in zijn huidige vorm echter tot rechtsongelijkheid en kwaliteitsverlies. Dit geldt voor het gehele spectrum aan activiteiten: van uitvraag tot Programma van Eisen en van archeologisch onderzoek tot toezicht.

In zijn huidige vorm is de decentralisatie doorgeschoten. Of beter gezegd: hij is onvolledig doorgevoerd, in die zin dat de taken weliswaar decentraal zijn belegd, maar dat al hetgeen nodig is voor het uitvoeren van die taken niet voldoende is geregeld. Als het principe van decentralisatie behouden blijft, dan is het nodig om die randvoorwaarden alsnog op orde te brengen en te borgen.

De raad constateert dat de huidige inrichting van het stelsel niet toereikend is, wat leidt tot een niet-toereikende taakuitvoering. Dit is een probleem in de basis van het gedecentraliseerde stelsel en de oplossing dient dan ook daar gevonden te worden, niet in een eenzijdige aansporing aan gemeenten om een tandje bij te zetten of creatief te zijn in hun taakvervulling.

De verantwoordelijkheid daarvoor ligt eerder bij de rijksoverheid en in het bijzonder bij de verantwoordelijke bewindspersoon van OCW. Deze bewindspersoon is stelselverantwoordelijke en daarmee verantwoordelijk voor de inrichting van een adequaat stelsel en het beschikbaar stellen van toereikende middelen en capaciteit. Aan beide voorwaarden wordt nu niet voldaan, waardoor gemeenten niet altijd in staat zijn om de hen in het systeem toebedeelde rol naar behoren te vervullen. Niet als ontwikkelaar, niet als vergunningverlener en niet als beschermer van archeologisch erfgoed. Dat is een serieuze tekortkoming in het ontwerp van het stelsel, die zich in de praktijk laat voelen.

### 1.4 Samenvattend

De tekortkomingen aan de vraagkant die het stelsel op dit moment kenmerken, spelen zich af aan de publieke zijde en zijn:

- De tegenstrijdige belangen binnen de gemeente, die een belangrijke ontwikkelaar is en tegelijkertijd de verlener van vergunningen met een zorgplicht voor archeologie;
- Het tekort aan capaciteit en expertise rond archeologie om invulling te geven aan de zorgplicht van gemeenten;
- De grote variatie in kwaliteit en omgang met archeologie tussen gemeenten, zonder dat daar vanuit archeologiebelang reden toe is.

# 2. Aanbod

## 2.1 Archeologische opgravingsbedrijven

Het aanbod van archeologisch onderzoek komt van de opgravingsbedrijven. Het archeologisch bedrijfsleven is een relatief kleine speler in de Nederlandse economie met een geschatte jaaromzet van ongeveer 50 miljoen euro. [21] De bedrijven in deze sector zijn afhankelijk van de bouw en daarmee conjunctuurgevoelig.

Sinds ongeveer twintig jaar zijn archeologische bedrijven actief in de archeologische onderzoeks- en opgravingsmarkt. De kosten voor een opgraving zijn in die periode flink gedaald, dankzij forse investeringen die de bedrijven zelf hebben gedaan om hun efficiëntie te verbeteren door bijvoorbeeld het archeologische proces te digitaliseren. [22] Dit is ontegenzeggelijk een succesvol resultaat van de marktwerking.

Een minder gelukkig gevolg is de verder voortschrijdende tariefdaling, als gevolg van de onderlinge concurrentie tussen archeologische bedrijven. Deze beweging wordt aangewakkerd door de vraag van verstoorders, die belang hebben bij voorspelbaarheid, snelheid en lage kosten. [23] Alle onvoorspelbaarheid kan leiden tot vertraging en is vanuit het perspectief van de opdrachtgever, de verstoorder, niet wenselijk. Het publiek heeft daarentegen baat bij goed uitgevoerd en inhoudelijk onderzoek, en archeologisch onderzoek heeft nu eenmaal altijd een zekere mate van onvoorspelbaarheid in zich.

In de praktijk valt de keuze van opdrachtgevers meestal op de offerte met de laagste prijs – die laat zich immers door niet-archeologen het makkelijkst vergelijken. Minder vaak wordt er gekozen voor de offerte die het meest recht doet aan het archeologisch onderzoek, waar de wetenschap het meest aan zou hebben en waarmee een verhaal verteld zou kunnen worden aan het publiek. Dit resulteert in een neerwaartse spiraal, niet alleen wat betreft prijs, maar ook wat betreft onderzoekskwaliteit: inhoud, uitvoering en innovatie blijven achter. [24]

De marges zijn bij veel archeologische bedrijven minimaal. Er is geen geld voor innovatief onderzoek en ontwikkeling van nieuwe methoden en er is geen financiële buffer, waardoor de kwetsbaarheid van deze bedrijven toeneemt. Voor werknemers heeft dit als gevolg dat naast een laag salaris ook een aantal noodzakelijke basisvoorzieningen, zoals bij- of nascholing, niet of nauwelijks beschikbaar is. Voor het publiek betekent dit dat de geringe zichtbaarheid van archeologisch onderzoek en opgravingen in stand blijft: er is geen budget om publieksactiviteiten als onderdeel van een project uit te voeren. [25]

Ook het Rijk zelf geeft aan dat als gevolg van de gekozen vorm van marktwerking de kwaliteit van archeologisch onderzoek onder druk kan komen te staan. [26] Het Rijk verwacht wel dat het sinds 2016 bestaande certificatiesysteem de kwaliteit van archeologisch onderzoek een impuls zal geven. [27] De raad sluit dit niet uit, maar verwacht niet dat dit bovengenoemde gevolgen van de lage prijsstelling zal wegnemen.

## 2.2 Gemeentelijke opgravingsdiensten

Naast de elf grote opgravingsbedrijven zijn in Nederland vijftien gemeentelijke archeologische uitvoeringsdiensten en één regionale dienst (Walcheren) gecertificeerd tot het doen van opgravingen. [28] Deze diensten zijn vooral actief binnen de eigen gemeentegrenzen, waar over het algemeen kwalitatief goed werk wordt verricht. De jaarlijkse omzet van gemeentelijke archeologische diensten wordt geschat op 24 miljoen euro. Het aantal archeologiegerelateerde banen bedraagt bij gemeentelijke diensten bijna 250. [29]

De mengvorm in het model, van commerciële bedrijven die concurreren met gemeentelijke diensten, is verklaarbaar vanuit de geschiedenis van het bestel. Vóór de certificering hadden meer gemeenten een eigen opgravingsdienst. Een aantal daarvan is sindsdien opgeheven, maar er zijn ook gemeenten die hun opgravingsdienst hebben behouden.

De gemeentelijke uitvoeringsdiensten opereren in dezelfde markt als de bedrijven. De raad heeft over deze mengvorm verschillende signalen ontvangen, maar door gebrek aan transparantie over de positie en werkwijze van gemeentelijke uitvoeringsdiensten is het voor de raad onduidelijk of zich hier een probleem voordoet, en zo ja, van welke omvang. De raad meent dat hierin meer helderheid moet komen ter wille van een gezonde marktwerking.

## 2.3 Arbeidsmarkt

De werkgelegenheid onder archeologen is door de introductie van het marktmodel enorm gegroeid. De crisis van 2008 liet zijn sporen na en ook de coronacrisis heeft invloed gehad, maar nog altijd werken er circa 1.300 archeologen in Nederland, waarvan 70 procent in loondienst, 15 procent zelfstandig en 12 procent op basis van payroll of detacheringen. [30]

Archeologen verdienen echter met een bruto jaarsalaris van gemiddeld 30.000 – 40.000 euro het minste van alle academici. Hun vooruitzichten op de arbeidsmarkt zijn slecht in vergelijking met andere academici, zowel bij de start als na tien jaar. Afgelopen jaren zijn bovendien steeds meer archeologen als zzp'er gaan werken, waardoor de gemiddelde tariefstelling nog lager is geworden.

De instroom van archeologiestudenten aan de universiteiten blijft desalniettemin groot, hoewel weinig studenten kiezen voor Nederlandse archeologie. Dit is wel het geval bij de archeologieopleiding aan de Saxion Hogeschool, met circa 150 studenten per jaar de grootste in Nederland. [31] Maar om carrière te maken binnen de archeologie, met name op het gebied

van onderzoek en opgravingen, is een universitair masterdiploma nodig. Alleen dan kan iemand een senior archeoloog worden. En alleen senior archeologen met zes jaar relevante werkervaring mogen eindverantwoordelijk zijn voor een project. De carrièrekansen voor HBO-archeologen zijn dan ook beperkt.

Het heeft de raad verbaasd dat archeologen in dit systeem niet doorgroeien op basis van competenties, maar op basis van gewerkte jaren en ervaring. Zo geldt voor het verkrijgen van de status van een archeoloog volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA) een minimaal te besteden tijd van 3.000 uur en een minimale doorlooptijd van drie jaar, en voor het verkrijgen van de status van senior archeoloog een minimaal te besteden tijd van 6.000 uur en een minimale doorlooptijd van zes jaar. [32] Het is niet mogelijk om sneller te groeien of eerder meer bevoegdheden te krijgen. Ook is er geen mogelijkheid tot zij-instroom voor archeologen die het vak verlaten hebben en weer willen terugkeren. Zij moeten dan opnieuw de zogenaamde KNA-actorstatus behalen. [33]

De raad vermoedt dat er eigenlijk meerdere typen senior archeologen nodig zijn: archeologen die zorgdragen voor de organisatie en projectleiding van logistiek complexe projecten, en archeologen die zorgdragen voor de inhoudelijke kwaliteit. Die flexibiliteit is er nu niet en dit kan belemmerend werken bij het functioneren van de arbeidsmarkt. Wanneer strikt geregeld is dat bepaalde archeologen alleen bepaalde handelingen mogen verrichten, dan is een mix van mensen, en daarmee een mix van kwaliteit en prijs, lastiger samen te stellen.

## 2.4 Samenvattend

De tekortkomingen aan de aanbodkant die het stelsel op dit moment kenmerken betreffen de markt voor archeologisch onderzoek en de arbeidsmarktpositie van archeologen en zijn:

- De voortschrijdende tariefdaling als gevolg van de onderlinge concurrentie tussen archeologische bedrijven die leidt tot dalende onderzoekskwaliteit;
- De minimale winstmarges bij veel archeologische opgravingsbedrijven die leiden tot een gebrek aan financiële buffers en een tekort aan innovatief onderzoek en ontwikkeling van nieuwe methoden;
- Het gebrek aan transparantie over de positie en werkwijze van gemeentelijke uitvoeringsdiensten;
- De zeer lage betaling van archeologen en het gebrek aan bij- en nascholing;
- De toename van zzp'ers onder archeologen, waardoor de gemiddelde tariefstelling nog lager is geworden;
- Het gemis aan flexibiliteit in loopbaanmogelijkheden voor archeologen.

# 3. Productie

## 3.1 Hoge productie, dalende onderzoekskwaliteit

De productiekant wordt gekenmerkt door het grote aantal verplichte onderzoeken. De Erfgoedmonitor laat zien dat er in 2020 5189 onderzoeken hebben plaatsgevonden. [34] Meer dan de helft van deze onderzoeken betreft inventariserend veldonderzoek. [35] Het jaarlijks aantal opgravingen in Nederland schommelt al jaren rond de 200. [36]

De commerciële archeologie is relatief gezien groot, circa 90 procent van alle archeologische onderzoeken in Nederland wordt door bedrijven uitgevoerd. [37] Recente rapporten, met name *Over zaaien en oogsten* en *Graven naar verbetering*, constateren echter dat de kwaliteit en bruikbaarheid van archeologisch onderzoek in toenemende mate onder druk staan. [38][39] De hoge productie, in combinatie met de concurrentie op prijs, leidt tot dalende inhoudelijke kwaliteit in het archeologisch onderzoek. Dit heeft als gevolg dat in Nederland weliswaar veel wordt opgegraven, maar dat het inhoudelijke vervolg niet veel verder komt dan een korte beschrijving van hetgeen is gevonden. Er wordt zo wel méér onderzoek gedaan dan ooit tevoren. Daar is de sector ook blij mee, maar de opgravingsrapporten zijn voor (universitaire) onderzoekers vaak minder bruikbaar voor wetenschappelijke syntheses. [40] Ze vormen daardoor een gebrekkige basis voor bijdragen aan het 'grote verhaal' over de geschiedenis van de Nederlandse samenleving en leveren een geringe maatschappelijke bijdrage.

## 3.2 Weinig vernieuwend onderzoek

Naast de gebrekkige kwaliteit van de onderzoeksrapporten en het tekort aan synthetiserend onderzoek vindt er weinig vernieuwend onderzoek plaats. Té weinig volgens de sector, waarbij geldgebrek als oorzaak wordt aangeduid. In het huidige systeem is er geen centrale voorziening die synthetiserend onderzoek structureel mogelijk maakt en de toepassing en ontwikkeling van nieuwe onderzoeksmethoden stimuleert. Die vernieuwing is niet alleen van wetenschappelijk, maar ook van maatschappelijk belang: methodische vernieuwing, innovatief veldonderzoek en theoretische vernieuwing kunnen leiden tot nieuwe verhalen en aanvullingen op de geschiedenis.

Een voorbeeld daarvan is DNA-onderzoek op menselijk botmateriaal. Aan de hand daarvan blijkt de moderne mens toch verwant te zijn aan de Neanderthalers. Dit soort onderzoek levert nieuwe inzichten op over het verleden van een plek, maar ook van een land en van Europa als geheel. Hoe wetenschappers naar ons verleden kijken, is hierdoor sterk veranderd. Voorheen was het verhaal over de prehistorie van Europa een verhaal van culturele continuïteit: mensen leefden op één plek in een bepaald gebied, waren autarkisch, maar hadden wel contacten met andere groepen waardoor er af en toe dingen veranderden. Door genoemd DNA-onderzoek op

menselijke skeletten is duidelijk geworden dat er altijd migratie is geweest in Europa, vanaf het moment dat er mensen leefden. Dit is een totaal ander verhaal dan voorheen, en archeologische vondsten zijn dan plotseling voor veel meer mensen relevant. Dit soort onderzoek vindt echter nauwelijks plaats binnen de commerciële setting omdat het duur is, de medewerkers er niet in zijn opgeleid en de potentie ervan niet kennen, en opdrachtgevers slechts een kostenplaatje zien.

### 3.3 Samenvattend

De tekortkomingen aan de productiekant die het stelsel op dit moment kenmerken betreffen de kwaliteit van archeologisch onderzoek en zijn:

- De geringe bruikbaarheid van archeologische onderzoeksrapporten voor wetenschappelijk syntheseonderzoek;
- Het ontbreken van een voorziening die synthetiserend onderzoek structureel mogelijk maakt;
- Het ontbreken van een voorziening die de ontwikkeling en toepassing van nieuwe onderzoeksmethoden stimuleert en mogelijk maakt.

# 4. Publiek

Hoewel het laatste onderwerp in de rij van de bevindingen van de raad, zijn publieksbereik en participatie niet het sluitstuk, maar juist het fundament van het bestel: het is de voorwaarde voor betrokkenheid en betekenisvol, breed maatschappelijk gedragen erfgoed.

Hoewel ook in het Verdrag van Valletta wordt opgeroepen om de samenleving te informeren en gesteld wordt dat bewustwording nodig is voor het creëren van draagvlak voor regelgeving en beleid, heeft Nederland destijds Artikel 9 niet geïmplementeerd in wetgeving. De noties over voorlichting en participatie zijn ten opzichte van het Verdrag van Valletta, inmiddels dertig jaar geleden, verschoven, maar het belang ervan is onverminderd groot.

De raad stelt vast dat iedereen kennis zou moeten kunnen nemen van archeologie, omdat archeologie een middel is om zowel de directe leefomgeving als ook de wereld als geheel beter te begrijpen. Ze kan helpen oplossingen te bedenken voor actuele maatschappelijke vraagstukken, waarop de antwoorden letterlijk in de bodem schuilgaan. Omgekeerd geldt het trouwens ook: maatschappelijk betekenisvolle kennisvragen vormen een onmisbare input voor een breed gedragen (wetenschappelijke) onderzoeksagenda. Omdat de discipline verbonden is met grote thema's als migratie, waterbeheersing, biodiversiteit en klimaatverandering ontstijgt zij haar eigen vakgebied. Het onderwerp publieksbereik heeft dan ook een ander karakter dan de onderwerpen vraag, aanbod en productie. Het is meer verbonden aan de 'waarom-vraag'.

## 4.1 Brede publiek onvoldoende bereikt

Recente onderzoeken over publieksbereik en participatie wijzen uit dat archeologie het publiek niet goed genoeg bereikt. [41] Althans, er blijven kansen liggen, want afgaand op de in enquêtes aangegeven interesse duiden de cijfers op een groter potentieel publieksbereik dan nu het geval is. Dat zouden archeologen zelf ook graag anders zien – die zullen niet nalaten enthousiast over hun onderzoeken te vertellen – evenals een aantal Nederlandse musea, waar aansprekende tentoonstellingen over archeologie worden gemaakt.

Positief is de toegenomen belangstelling voor archeologische activiteiten, archeologische depots en musea voor geschiedenis en archeologie in de afgelopen vijf jaar. [42] Wel blijken de verschillen in publieksbereik ondanks deze toename hetzelfde gebleven. Hoger opgeleiden en mensen met een relatief hoog inkomen zijn het vaakst bezoeker van opgravingen en musea voor archeologie. Deze groep wordt via de nu gebruikte kanalen (krantenartikelen, tijdschriften, boeken, opgravingen, tentoonstellingen) bereikt en ruimschoots bediend. [43] De beschikbare subsidies blijken ook gericht op deze media, waardoor de bereikte groep wel groter wordt, maar niet verder diversifieert.

Financiële impulsen voor nieuwe media voor de archeologie blijken veel moeilijker te verkrijgen. [44]

Waarom de rest van Nederland nauwelijks betrokkenheid heeft bij archeologie blijft gissen. Of een lagere opleiding, een lager inkomen of een andere culturele achtergrond een relatie heeft met een interesse in archeologie is niet bekend. [45] Wellicht is er potentieel wel belangstelling, maar sluiten informatie en gekozen media hier nog niet op aan. De informatie hierover is nu nog zeer spaarzaam en meer kennis hierover op landelijk niveau is noodzakelijk. [46]

## 4.2 Professionaliseringsslag noodzakelijk

De raad constateert dat het belang en de noodzaak van publieksbereik en participatie nog altijd onvoldoende worden erkend. Voorlichting, participatie en belangenbehartiging van archeologie worden sinds de opheffing van de Stichting voor de Nederlandse Archeologie (in 2006) in overgrote meerderheid verzorgd door organisaties die bestaan uit vrijwilligers. Om het belang van publieksbereik te benadrukken is volgens de raad een professionaliseringsslag nodig. Op basis van de huidige structuur is die echter nagenoeg onmogelijk. Vanuit het Rijk is er geen structurele ondersteuning (meer) voor organisaties die zich met dit onderwerp bezighouden.

Er zijn weliswaar projectsubsidies beschikbaar voor participatie bij de rijkscultuurfondsen, maar die sluiten niet goed aan bij de behoeften van partijen die zich hierin willen ontwikkelen. De vrijwilligersorganisaties kunnen de vereiste eigen bijdrage niet opbrengen en de bedrijven die op innovatieve wijze actief zijn op het gebied van publieksbereik of participatie kunnen hier vanwege de commerciële aard van hun organisatie geen aanspraak op maken. De raad stelt dat hiervoor structurelere ondersteuning nodig is.

## 4.3 Samenvattend

De tekortkomingen aan de publiekskant die het stelsel op dit moment kenmerken betreffen de mate waarop het publiek in aanraking komt met archeologie en zijn:

- Het ontbreken van een publiekscomponent bij archeologische projecten door gebrek aan financiën en regelgeving;
- Het bereiken van een beperkt deel van het publiek zonder dat duidelijk is waarom het niet lukt mensen buiten deze groep aan te spreken;
- De grote afhankelijkheid van organisaties met vrijwilligers die niet vanuit het Rijk worden ondersteund;
- De slechte aansluiting van bestaande projectsubsidies voor participatie bij de archeologiesector.

# 5. Conclusie bevindingen

De raad heeft naar de vraagkant, aanbodkant, productiekant en publiekskant in het Nederlandse archeologiebestel gekeken en constateert dat geen van de vier elementen op dit moment op een bevredigende manier is ingericht. Zijn conclusie is dat het bestel met behoud van de oorspronkelijke uitgangspunten op onderdelen sterk valt te verbeteren. Hij beschrijft in het volgende deel zijn aanbevelingen daartoe.

# Deel 2: Aanbevelingen

# 6. Vraag

## 6.1 Decentralisatie met voldoende middelen

In zijn bevindingen constateerde de raad dat de wijze waarop de decentralisatie nu is ingericht gemeenten onvoldoende in staat stelt om hun taak goed uit te voeren. Op gemeentelijk niveau spelen, naast het praktische probleem van ontoereikende middelen, ook ingewikkelde dilemma's van tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld tussen het belang van een versnelde bouwopgave en het belang van hoogwaardig archeologisch onderzoek. In combinatie met gebrek aan kennis, capaciteit en ondersteuning leidt dit tot veel variatie in kwaliteit en behoud van archeologie en bovendien tot rechtsongelijkheid tussen burgers van verschillende gemeenten.

Hoewel de raad in dit advies de decentralisatie van het archeologiebeleid in Nederland zelf niet ter discussie stelt, is hij wel van mening dat in dit stelsel veel te verbeteren valt. Dat is op zich een zaak van voortschrijdend inzicht, maar het is nodig dat die conclusie nu getrokken wordt. De raad adviseert dat de rijksoverheid zich inspant om gemeenten beter in staat te stellen hun taak goed uit te voeren en onderstreept daarmee het publieke belang van archeologie. Dit kan door een versterking van het bevoegd gezag, zowel inhoudelijk als ondersteund met middelen. Dat biedt een betere garantie op de borging van continuïteit en kwaliteit en komt de balans in het systeem, die nu nog te vaak doorslaat naar de commerciële kant, ten goede.

De raad is voorstander van gemeenten als sterke spelers in de lokale afwegingen rond archeologie, met gedegen beleid, doordachte politieke afwegingen, sterk opdrachtgeverschap en, voor zover relevant, kwalitatief hoogwaardige uitvoering van werkzaamheden. Dat kan uitstekend gebeuren binnen een gedecentraliseerd stelsel, maar alleen als de inrichting van het stelsel daarvoor toereikend is.

Hiertoe moeten volgens de raad wijzigingen in het bestaande stelsel plaatsvinden. Voor de inhoudelijke versterking doet de raad hieronder een tweetal aanbevelingen. Voor de financiële versterking kijkt de raad naar de stelselverantwoordelijke, het Rijk. Stelselverantwoordelijkheid betekent het beschikbaar stellen van voldoende middelen en juridisch deugdelijke wetgeving. Op dit moment beschikken gemeenten niet over voldoende (geoormerkte) middelen om hun taak goed uit te kunnen voeren. De raad adviseert dan ook dat het Rijk zijn rol als stelselverantwoordelijke ten aanzien van de gemeenten herziet en zijn inspanningen intensiveert. Dat betekent in concreto het zorgdragen voor meer beschikbare middelen voor archeologie en het zodanig inrichten van het stelsel dat de kwaliteit van de archeologie overal tenminste aan een zeker basisniveau voldoet. Dat kan door onderstaande aanbevelingen op te volgen, deels door hiertoe zelf de initiatieven te nemen en deels door toe te zien op de verdere ontwikkeling en naleving ervan.

## 6.2 Elke gemeente een gemeentearcheoloog

De archeologische kennis en kwaliteit is per gemeente zeer wisselend en afhankelijk van de toevallige aanwezigheid van bestuurders of gemeenteraadsleden met affiniteit voor het onderwerp. De raad heeft op basis van rapporten en gesprekken de indruk dat het ook vaak, ondanks alles, wel redelijk tot goed gaat. Dit komt doordat er op lokaal niveau mensen werkzaam zijn met kennis en inzet, niet omdat het Rijk daarvoor de randvoorwaarden heeft geschapen. De raad is van mening dat elke gemeente op kwalitatief hoogstaande wijze invulling moet kunnen geven aan haar archeologiebeleid. Daartoe dient de kennis hierover binnen de gemeenten te worden versterkt en de continuïteit ervan te worden geborgd.

Ondanks de vele gemeentearcheologen beschikken 130 gemeenten in Nederland niet over een vaste archeoloog. Zij huren kennis in via een commercieel adviesbureau, of doen een beroep op een provinciaal steunpunt, indien dat over archeologie adviseert. [47] De variëteit is groot, zowel in het aanbod van de steunpunten als in de oplossingen die gemeenten vinden. De afhankelijkheid van externen is daardoor groot, zonder dat gemeenten kunnen beoordelen of de aan hen geleverde diensten consistent zijn en kwalitatief voldoen. Deze manier van werken is niet per se slecht, maar wel riskant: er wordt zo geen kennis opgebouwd en er is geen ontwikkeling van een samenhangend archeologiebeleid binnen deze gemeenten. Ook betekent het dat archeologie niet vanaf het begin van elk ruimtelijk proces in de gemeentelijke organisatie is betrokken. Beide zijn een gemis.

De raad is daarom van mening dat elke gemeente moet kunnen beschikken over een vast aanspreekpunt voor archeologie: de *gemeentearcheoloog*. De gemeentearcheoloog is een onafhankelijke en stabiele factor en is letterlijk de stem en het gezicht binnen het gemeentehuis van iemand die vanuit het archeologiebelang kijkt, die verbonden is met collega's in de sector en die veiligstelt dat er permanent en continue aandacht is voor archeologie in een gemeente. Ongeacht of de kwaliteit van een aanbesteding of van een Programma van Eisen beoordeeld moet worden dan wel er een kwestie speelt die vraagt om archeologische deskundigheid – in alle gevallen is een onafhankelijk deskundige beschikbaar met professionele verantwoordelijkheid. Bovendien is het steeds dezelfde persoon, zodat er consistentie is in advisering en begeleiding, ook in de kleinste gemeenten.

De raad adviseert tot de aanstelling van een gemeentearcheoloog in elke gemeente. Elke gemeente dient zelf te bepalen welke capaciteit noodzakelijk is voor de aanstelling van een gemeentearcheoloog. Het ligt voor de hand dat kleinere gemeenten hierbij samenwerken en hun capaciteit *poolen* en samen één fulltime aanstelling van een archeoloog financieren die voor elke gemeente in de *pool* de gemeentearcheoloog is. Om te voorkomen dat de financiële middelen voor de gemeentearcheoloog bij elke gemeentelijke begrotingscyclus opnieuw bevochten moeten worden, adviseert de raad dat het Rijk als stelselverantwoordelijke deze kosten voor zijn rekening neemt. Het Rijk onderstreept hiermee het publieke belang en kan vervolgens ook met recht toezien op de naleving van dit principe. Zo kan het Rijk met een relatief

beperkte inspanning de uitgangspositie voor archeologie in gemeenten gelijktrekken en daarmee een impuls geven aan de invulling die gemeenten vervolgens zelf kunnen geven aan deze taak.

### 6.3 Provinciale beleidscommissies archeologie

Naast de versterking van gemeenten ziet de raad vanwege het veelal regionale karakter van archeologie nadrukkelijk ook een rol voor de provincies weggelegd. In het huidige archeologiebestel hebben provincies een toezichthoudende rol op de gemeenten. Dit interbestuurlijk toezicht is inhoudelijk echter 'leeg' ingericht. Het is procestoezicht, zonder inhoudelijke vereisten. Uit onderzoek van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed blijkt dat dit toezicht door provincies zeer wisselend wordt ingevuld en vaak zwak is belegd. [48] Op die manier worden wel de vinkjes gezet, maar dat draagt weinig bij aan de daadwerkelijke borging van de publieke waarde die met archeologie in het geding is. De raad ziet kansen om provincies meer in positie te brengen en de inhoudelijke kwaliteit van de archeologie te versterken.

De raad pleit voor een duale rol voor provincies. Om de provincies bij archeologie niet alleen een procedurele, maar ook een meer inhoudelijke rol te laten spelen adviseert de raad in elke provincie een *provinciale beleidscommissie archeologie* in te stellen. Deze commissies hebben zowel een adviserende en ondersteunende taak, als een controlerende en beoordelende taak. De uitvoering blijft daarmee een verantwoordelijkheid van gemeenten, maar de provinciale beleidscommissies kunnen deze ondersteunen en ook het toezicht inhoudelijk invulling geven.

De taakuitvoering van de commissies zal per gemeente verschillen. Gemeenten die – ondanks de aanwezigheid van een gemeentearcheoloog – aanvullende expertise nodig hebben om een uitgelezen archeologiebeleid te kunnen voeren, vinden in deze commissies een gesprekspartner. De beleidscommissies kunnen adviseren over de omgang met de inherente dilemma's van archeologiebeleid en de inpassing van de erfgoedcomponent in het omgevingsbeleid. Tegelijk worden de vraagstukken in een bovenlokaal perspectief geplaatst. Zo versterken deze commissies de inhoudelijke taakvervulling door gemeenten.

De raad realiseert zich dat een deel van de adviserende taak in een aantal provincies wordt uitgevoerd door de huidige onafhankelijke provinciale steunpunten cultureel erfgoed of de provinciaal archeoloog. In elke provincie gebeurt dit op een andere manier en niet in elke provincie is archeologie in het steunpunt vertegenwoordigd. Daar waar provincies concluderen dat hun steunpunt al op deze manier werkt is de overgang naar de beleidscommissie gemakkelijk gemaakt.

De inhoudelijke ondersteuning wordt geflankeerd met een tweede rol. In tweede instantie zien de beleidscommissies toe op het gemeentelijk archeologiebeleid en de kwaliteit en degelijkheid van de Programma's van Eisen. Voor de provincies betekent dit dat het interbestuurlijk toezicht niet langer louter is gericht op procedures, maar gevuld kan worden met

samenhangend en gemeentegrens overstijgend archeologiebeleid. De rol van de provincie wordt zodoende versterkt, met instandhouding van het decentrale principe in het stelsel: de gemeenten zijn aan zet, de provincie biedt een hulpstructuur die gemeenten in staat stelt tot optimaal archeologiebeleid. Tegelijkertijd worden zij scherper en inhoudelijker bevraagd door de provincie op de kwaliteit die zij leveren.

De bestaande structuur met de toezichthoudende rol hoeft hiervoor niet wezenlijk te veranderen. Wel adviseert de raad deze adviesstructuur vast te leggen in de Omgevingswet, zodat archeologie juridisch wordt ingebed in procedures, planvorming en besluitvorming. Dit dient als een garantie dat archeologie altijd onderwerp blijft van ruimtelijke afwegingen en geeft aangrijpingspunten voor interventies op dat vlak. Het voorkomt ook dat archeologie verdwijnt in het brede geheel van afwegingen en belangen.

### 6.4 Samenvattend

De aanbevelingen van de raad aan de vraagkant zijn gericht op een versterking van de inhoudelijke rol van zowel gemeenten als provincies:

- 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;
- 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.

# 7. Aanbod

In zijn bevindingen richtte de raad zich op drie aspecten: de financiële gezondheid van archeologische (opgravings)bedrijven, de mengvorm van publieke en commerciële opgravingsdiensten en de zwakke economische positie van archeologen.

Het gevolg van twintig jaar marktwerking en onderlinge concurrentie van bedrijven is onder andere dat de tarieven spectaculair zijn gedaald. De lage tariefstelling zorgt er echter voor dat de buffers bij bedrijven bescheiden zijn, de financiële ruimte voor zowel innovatief onderzoek en ontwikkeling van nieuwe methoden als bij- en nascholing niet of nauwelijks aanwezig is, de salarissen laag zijn en dat het aantal zzp'ers is gestegen.

De raad adviseert de economische positie van archeologen bij archeologische bedrijven te versterken en pleit voor meer transparantie rond gemeentelijke uitvoeringsdiensten. Hij doet hiervoor een viertal aanbevelingen.

## 7.1 Cao voor archeologische opgravingsbedrijven

Archeologen worden van alle academici het slechtst betaald. Door de neerwaartse prijsspiraal op de tarieven is prijsdruk op de lonen ontstaan. Een *collectieve arbeidsovereenkomst* is een instrument om geen excessieve prijsconcurrentie te laten ontstaan waarvan uiteindelijk de werknemers de dupe worden. Een cao helpt de salarissen van archeologen op een behoorlijk niveau te brengen en biedt mogelijkheden voor kwaliteitsbevorderende secundaire arbeidsvoorwaarden. Voor bedrijven geeft een cao zicht op een fatsoenlijke winstmarge, haalt een ongewenst kwaliteitsverlagend element weg uit de aanbestedingsprocedure en vermindert de druk op goede archeologen om, afgeschrikt door de lage salarissen, uit de sector te vertrekken.

De raad adviseert een collectieve arbeidsovereenkomst voor archeologische opgravingsbedrijven in te richten. Archeologen in overheidsdienst en bij universiteiten vallen al onder een cao, maar werknemers bij de archeologische opgravingsbedrijven nog niet. De raad ziet een cao ook als onderdeel van de volwassenwording van de sector.

Voorwaarde hierbij is wel dat ook zzp'ers onder deze cao moeten kunnen vallen. Als voorbeeld heeft de raad hierbij de cao voor architectenbureaus voor ogen die in 2021 is overeengekomen. [49] In het streven naar goede afspraken met werkenden, niet alleen werknemers maar ook met zzp'ers ('opdrachtnemers' in de cao), is voor het eerst in deze cao vastgelegd wat zzp'ers minimaal moeten verdienen als ze hetzelfde werk doen als een werknemer van een architectenbureau. Zo moet een zzp'er minstens 150 procent krijgen van het bruto uurloon dat een werknemer in loondienst zou krijgen die vergelijkbare werkzaamheden verricht in gelijksoortige omstandigheden. [50]

In aanvulling op het zzp-uurtarief is ook 8 procent vakantietoeslag opgenomen.

De raad stelt dat met zo'n vergelijkende voorwaarde in de cao de prikkel aan werkgeverskant afneemt om mensen die zzp-rol aan te bieden. Zo zullen er waarschijnlijk minder vaste dienstverbanden omgezet worden in zzp-constructies.

Voorwaarde om tot een cao te komen is wel dat de sector zich (beter) organiseert. Hebben de werkgevers hun krachten gebundeld in een branche-vereniging, vanuit de werknemerskant is de organisatiegraad laag. [51] Hier ligt een rol voor de vakbeweging.

### 7.2 Oprichting van een beroepsvereniging

Vanuit het oogpunt van professionalisering is het volgens de raad wenselijk dat de archeologen zich als beroepsgroep beter gaan organiseren, bijvoorbeeld als *Orde van Archeologen*, waarbij de leden van de orde afgestudeerde en gekwalificeerde archeologen zijn. De functies die deze Orde zou moeten vervullen zijn het behartigen van de belangen van de beroepsgroep, het bewaken van de kwaliteit ervan en het organiseren van bij- en herscholing. Ook zou de beroepsvereniging betrokken moeten zijn bij voorlichtende activiteiten en bij het nationaal onderzoekscentrum archeologie waarvan de raad de oprichting bepleit (zie p. 34).

De beroepsvereniging is bovendien de voor de hand liggende plek om een beroepsregister te beheren. Er is nu weliswaar een actorregister, maar te overwegen valt om een toekomstig beroepsregister zo in te richten dat kwaliteit door middel van collegiale toetsing en gedocumenteerde her- en bijscholingsinspanningen bepalend is, in plaats van het huidige criterium voor de KNA-actorstatus van het aantal werkzame jaren. Dit zou meer flexibiliteit in dit deel van het systeem kunnen brengen. Het is een kwestie die de beroepsgroep van archeologen zelf ter hand moet nemen en waarin de beroepsvereniging het voortouw kan nemen.

De beroepsvereniging kan verantwoordelijk worden gesteld voor de kwaliteits-bevordering binnen de beroepsgroep en als platform dienen ten behoeve van bij- en nascholing en van de administratie van de actorstatustoets. De raad kan zich ten slotte voorstellen dat de beroepsvereniging ook een aanvullend cursusaanbod verzorgt zoals het vergroten van het publieksbereik of de bijscholing van vrijwilligers.

Een beroepsvereniging zal uit de beroepsgroep zelf moeten komen, maar de raad adviseert het Rijk om met een startsubsidie de op te richten Orde van Archeologen op weg helpen.

## 7.3 Scheiding tussen bevoegd gezag en uitvoering

Binnen het huidige systeem kan de gemeente vier verschillende petten tegelijk dragen: die van opdrachtgever, vergunningverlener, handhaver en uitvoerder. Er zit spanning in die combinatie van functies, bijvoorbeeld wanneer het in het belang van de gemeente is om snel te bouwen. Toch meent de raad dat een gemeente de eerste drie rollen kan combineren, mits dit intern goed is georganiseerd.

Kritischer kijkt de raad naar de gemeente als uitvoerder van opgravingen. In de meeste gemeenten vindt de uitvoering van archeologisch werk plaats door archeologische bedrijven, maar er zijn ook gemeenten met een eigen uitvoeringsdienst. Zij opereren in dezelfde markt als de opgravingsbedrijven. In 2021 waren dit er vijftien (plus de regio Walcheren). [52] Dit aantal loopt overigens terug, in 2011 waren er nog 24 gemeentelijke opgravingsbedrijven. [53] Met de introductie van certificering (in 2016) is een aantal gemeenten gestopt met hun uitvoeringsdienst. [54]

De raad is van mening dat op gemeentelijk niveau geen rolvermenging mag plaatsvinden tussen bevoegd gezag en uitvoeringsdienst. Dit kan (de schijn van) oneerlijke concurrentie en/of bevoordeling wekken die te allen tijde moet worden voorkomen. Voor de buitenwereld moet dit duidelijk zijn. Een duidelijke organisatorische scheiding betekent dat niet dezelfde mensen binnen een gemeente zowel tot het bevoegd gezag als de uitvoeringsdienst kunnen behoren.

Om deze situatie te bestendigen is er al passende regelgeving. Voor gemeenten geldt zowel de Wet Markt en Overheid als de aanbestedingsplicht. Het doel van de Wet Markt en Overheid is om oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert. De wet moet een gezond ondernemersklimaat in Nederland bevorderen. Een gemeente mag die activiteit alleen zelf uitvoeren wanneer er een functiescheiding is in de beslissing hierover, zij zichzelf niet bevoordeelt en alle kosten worden doorberekend. [55]

De raad adviseert dat gemeenten zorgdragen voor een duidelijke scheiding (organisatorisch en in besluitvorming) tussen bevoegd gezag en uitvoering, zodat er op gemeentelijk niveau geen rolvermenging plaatsvindt.

## 7.4 Inzet aanbestedingsinstrument

Naast naleving van de Wet Markt en Overheid vraagt de raad aandacht voor de aanbestedingsprocedure in de archeologie. Een marktmodel werkt alleen als er ook daadwerkelijk sprake is van een markt waar concurrentie is tussen partijen. Een goed werkende markt zorgt voor archeologisch onderzoek tegen de juiste prijs, optimale kwaliteit in de uitvoering en innovatie. Aanbesteden kan een goede manier zijn om dit te bereiken.

Gemeenten moeten in de regel aanbesteden bij archeologische werkzaamheden, waarbij – afhankelijk van de waarde – zowel het Europese aanbestedingsrecht en de bijbehorende richtlijnen als de relevante nationale

wet- en regelgeving van toepassing zijn. [56] Daarnaast hebben gemeenten interne regels voor aanbestedingen die ook voor archeologische opdrachten gelden. [57] Indien een gemeente beschikt over een eigen uitvoeringsdienst, dan kunnen bij de aanbesteding van een opdracht regels gelden die zijn beschreven in het gemeentelijke inkoopbeleid. Een gemeente kan ervoor kiezen om niet in te kopen of samen te werken, maar zelf uit te voeren.

De raad stelt dat dit laatste niet altijd in het publieke belang van de archeologie zou kunnen zijn en onvoldoende tegemoetkomt aan de politieke keuze voor (gereguleerde) marktwerking. Wat betreft het publiek belang zal de eigen uitvoeringsdienst waarschijnlijk meer dan andere partijen beschikken over lokale kennis. Dit is belangrijk voor de kwaliteit van het archeologisch onderzoek. Er zijn echter meer elementen die de kwaliteit bepalen; te denken valt aan opgravingstechnieken, projectleiding, onafhankelijkheid, brede ervaring, et cetera. De raad is er onvoldoende van overtuigd dat de uitvoeringsdienst van een gemeente in alle gevallen de meest logische en kwalitatief beste partij is om een archeologisch onderzoek voor de eigen gemeente uit te voeren.

De raad adviseert gemeenten met een eigen archeologische uitvoeringsdienst om het aanbestedingsinstrument zo vaak als mogelijk in te zetten, en bovendien transparant aan te besteden boven de normale drempelbedragen, zodat niet alleen de eigen uitvoeringsdienst, maar ook commerciële partijen kunnen meedingen. Ook dringt de raad erop aan dat hierbij kwaliteit en prijs tenminste in gelijke verhoudingen aantoonbaar worden meegewogen. Wanneer de gemeente voor de eigen uitvoeringsdienst kiest, adviseert de raad om dit op transparante wijze te verantwoorden.

De gemeentearcheoloog vormt een belangrijke schakel in de regie op een dergelijke aanbesteding en moet in het bijzonder in staat worden gesteld om daarbij onafhankelijk te opereren.

### 7.5 Samenvattend

De aanbevelingen aan de aanbodkant zijn gericht op een versterking van de economische positie van archeologen en transparantie over gemeentelijke uitvoerende diensten:

- 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.

# 8. Productie

Om nieuwe verhalen te kunnen vertellen is vernieuwend onderzoek nodig: methodische vernieuwing, theoretische vernieuwing en vernieuwing tijdens de opgraving. De raad gaf bij zijn bevindingen aan dat er in het huidige systeem geen voorziening is die de toepassing en ontwikkeling van nieuwe onderzoeksmethoden stimuleert en daarnaast synthetiserend onderzoek structureel mogelijk maakt. Op universiteiten vindt weliswaar archeologisch onderzoek plaats en op projectbasis organiseerde het ministerie van OCW de afgelopen tien jaar drie keer een *dedicated* programma om syntheses te maken en linken te leggen, maar een nationale instantie waar dit is belegd ontbreekt en wordt door de sector gemist. [58]

De raad adviseert om de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek te versterken en daarvoor een structurele voorziening in te richten. Deze is volgens hem noodzakelijk om het archeologiebestel meer inhoud te geven. Zo'n voorziening kan tevens fungeren als impuls waar zowel de sector, op verschillende plekken en niveaus, als het publiek van profiteert: een goed wetenschappelijk verhaal levert vaak ook de basis voor een goed publiek verhaal op. Daarnaast kan hiermee de internationale wetenschappelijke zichtbaarheid van Nederland worden vergroot.

## 8.1 Oprichting van nationaal onderzoekscentrum archeologie

Om ervoor te zorgen dat er structureel meer wordt ingezet op de inhoudelijke kwaliteit van archeologisch onderzoek adviseert de raad de oprichting van een wetenschappelijke infrastructuur in de vorm van een onafhankelijk *nationaal onderzoekscentrum archeologie*. Van daaruit kan datgene worden gedaan wat nu ontbreekt: meer inhoudelijke kwaliteit genereren en delen.

De centrale opdracht aan dit onderzoekscentrum is het creëren van extra onderzoekscapaciteit zodat meer synthetiserend wetenschappelijk onderzoek van Nederlandse archeologie kan plaatsvinden. Dit syntheseonderzoek wordt nu beperkt uitgevoerd door universiteiten en via NWO-competities. Een dergelijke structurele voorziening zou een wezenlijke vergroting van de onderzoekscapaciteit betekenen.

Daarnaast is het de plek waar methodische ontwikkeling en innovatief interdisciplinair archeologisch onderzoek kan plaatsvinden. Hiervoor zijn bijvoorbeeld laboratoriumvoorzieningen nodig. Archeologie is bij uitstek een interdisciplinaire wetenschap, die gebruik maakt van inzichten uit de geesteswetenschappen, de natuurwetenschappen en de sociale wetenschappen. Het onderzoekscentrum kan dé plek worden waaraan nationale onderzoeks- en laboratoriumvoorzieningen voor archeologie worden gekoppeld.

De band tussen het veld en het onderzoekscentrum dient nauw te zijn. Enerzijds zal vanuit het onderzoekscentrum innovatief veldonderzoek worden gestimuleerd, anderzijds zal het klaar moeten staan wanneer er in het veld, waar ook in Nederland, iets bijzonders gebeurt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van een bijzondere toevalsvondst, die het lokale of regionale belang ontstijgt en van nationaal, of zelfs internationaal belang kan zijn. De raad vindt dat er een vaste plek moet zijn waar archeologen zich kunnen melden en waarop een beroep kan worden gedaan wanneer zich plotseling zoiets uitzonderlijks voordoet. Te denken valt aan een kleine gemeente waar een grote vondst wordt gedaan, waarvoor zij de aanvullende onderzoeks- en opgravingskosten in redelijkheid niet kan betalen, en die evenmin neergelegd kunnen worden bij de verstoorder. De *casestudies* naar de belangenafweging rond archeologie bij gemeenten laten zien dat de archeologie het in die gevallen vaak verliest van de commerciële belangen. [59] De raad wil dat er in zo'n geval een *upgrade* kan plaatsvinden van het onderzoek. Het onderzoekscentrum moet daartoe snel kunnen handelen, erop toezien dat er goed kwalitatief onderzoek wordt gepleegd en dat dit een wetenschappelijk vervolg krijgt. De hierboven bepleite gemeentearcheoloog kan hierin een relevante rol spelen.

De raad adviseert kortom een onafhankelijk onderzoekscentrum in te richten waarop in voorkomende gevallen een beroep kan worden gedaan, dat relatief snel de veldwerkfase, de analysefase en de synthesefase kan opwaarderen. Wat betreft omvang zou het moeten bestaan uit een kleine staf van circa acht (roulerende) gepromoveerde stafleden uit het archeologische werkveld ten behoeve van bovenstaande taken. [60] Nader onderzocht dient te worden wat een logische plek is om deze voorziening onder te brengen; de raad meent dat daarvoor diverse mogelijkheden zijn.

Het onderzoekscentrum zou ook een natuurlijke plek kunnen zijn voor nascholingsactiviteiten. In samenwerking met een op te richten beroepsvereniging (zie p. 31) kan dit instituut zo betrokken zijn bij de bij- en nascholing van archeologen.

### 8.2 Creatie van innovatiefonds

Voor de financiering van archeologisch onderzoek heeft Nederland gekozen voor een projectgebonden financiering voor rekening van de verstoorder van het bodemarchief. Hierbinnen is nu nog geen ruimte voor een algemene heffing voor meer generieke uitgaven zoals voor een nationaal onderzoekscentrum.

Voor de financiering van het onderzoekscentrum, een collectieve voorziening, heeft de raad gekeken naar een model dat boven de individuele transacties staat. Er zijn verschillende financieringsmodellen denkbaar, maar voorwaarde is dat de financiering structureel is, met een redelijk gegarandeerde toestroom van middelen.

De raad adviseert een innovatiefonds in te richten dat de lopende uitgaven van het nationaal onderzoekscentrum kan bekostigen. Jaarlijks is daarvoor circa 5 miljoen euro nodig. [61] Voor de geldstroom naar het fonds ziet de raad verschillende mogelijkheden, waarbij een omslagstelsel van een bescheiden percentage per bodemverstorend bouwproject en een structureel bedrag van het Rijk de twee uiterste polen zijn. [62]

De raad gaat voor de financiering vooralsnog uit van een combinatie van beide, zodat het een gedeelde inspanning is. Het fonds dan zal voor ongeveer de helft worden gevuld door het omslagstelsel, waarbij sprake is van een heffing op elk bodemverstorend bouwproject waarvoor archeologisch onderzoek moet plaatsvinden. [63] De eerste indicatie van de raad is dat, gekeken naar de omzet in de bouw, dit een zeer laag percentage of promillage betreft, dat de verstoorder als standaard opslag in de totale aanneemsom zou moeten gaan opnemen. De andere helft van het fonds zou gedekt moeten worden door het Rijk. Door als systeemverantwoordelijke het nationaal onderzoekscentrum mede te financieren draagt het Rijk bij aan de versterking van de inhoudelijke kwaliteit van het archeologisch onderzoek.

Het onderzoekscentrum en het innovatiefonds zijn van belang om de Nederlandse archeologie mee te kunnen laten spelen in internationale discussies, en om kwaliteitsvolle verhalen over het verleden te kunnen blijven presenteren aan de samenleving. De nadere uitwerking ervan staat of valt met de bereidheid van de beroepsgroep zich met volle inzet achter deze initiatieven te scharen.

### 8.3 Van Programma van Eisen naar onderzoeksplan

Jaarlijks vinden er circa tweehonderd opgravingen plaats. Daar zitten vijf tot tien beeldbepalende en bijzondere opgravingen tussen. Voor deze projecten valt inhoudelijke winst te halen door er meer in te investeren. Dat betekent wel dat er een veel inhoudelijker plan aan ten grondslag moet liggen dan een Programma van Eisen.

Het Programma van Eisen heeft nu een sterk procedureel karakter met onderwerpen die aan de orde moeten worden gesteld. De inhoudelijke component is zeer summier en niet uitgewerkt tot het detailniveau dat nodig is om de wetenschappelijke resultaten te realiseren. [64] Omvorming van het huidige Programma van Eisen naar een (interdisciplinair) onderzoeksplan voor opgravingen zou de kwaliteit van het archeologisch onderzoek verder ten goede komen. [65]

De raad adviseert dan ook voor alle opgravingen een onderzoeksplan op te laten stellen door een groep specialisten onder leiding van een ervaren archeoloog met gebieds- en periodespecifieke kennis. Het idee daarbij is dat goed archeologisch veldonderzoek – juist ook in de voorbereiding – het werk van een groep specialisten is en niet van een enkele archeoloog, wat nu meestal de praktijk is.

## 8.4 Samenvattend

De aanbevelingen aan de productiekant zijn gericht op een versterking van de inhoudelijke kwaliteit 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 bodemverstorende 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.

# 9. Publiek

De raad schreef bij zijn bevindingen dat iedereen kennis zou moeten kunnen nemen van archeologie. In Nederland kan worden teruggevallen op het Verdrag van Valletta, dat lidstaten verplicht om werk te maken van 'bewustmaking van het publiek' door voorlichting en toegang tot het archeologisch erfgoed, maar ook op het Verdrag van Faro dat Nederland overweegt te ondertekenen. [66] Het Verdrag van Faro is een verdrag uit 2005 van de Raad van Europa dat 25 landen in Europa inmiddels hebben ondertekend dan wel geratificeerd. Het verdrag bevat doelstellingen voor het verbreden en intensiveren van de rol van cultureel erfgoed in alle aspecten van de samenleving. Het belangrijkste uitgangspunt van het verdrag is het recht van ieder mens om betrokken te zijn bij erfgoed en daar een eigen betekenis aan te geven. Het verdrag stelt dus niet het cultureel erfgoed centraal, maar de mens: voor wie wordt erfgoed behouden en hoe zijn zij betrokken bij dat erfgoed? [67]

Het Verdrag van Faro heeft daarmee een andere invalshoek dan het Verdrag van Valletta waar de nadruk tot nu toe sterk op de kennis- en instandhoudingsdoelstelling ligt. [68] De raad ziet in de voorgenomen ondertekening van het Verdrag van Faro een goede aanleiding om meer mensen te betrekken bij archeologie. Of dat nu in de voorlichtende of in de participatieve sfeer zit, hij acht dit beide belangrijk en nodig.

De raad adviseert publiek en participatie als serieus onderdeel van een archeologisch onderzoekstraject te beschouwen en het vrijblijvende karakter ervan meer verplichtend te maken. Daarnaast is stimulering van een verdere professionalisering wenselijk. De raad ziet hiervoor twee logische plekken in het bestel: in het Programma van Eisen en in een landelijke voorziening.

## 9.1 Publiek in Programma van Eisen

Het Verdrag van Faro is een goede aanleiding om voorlichting, publieksactiviteiten en participatietrajecten – activiteiten die nu nog op projectbasis met projectgelden en goede bedoelingen van initiatiefnemers en vrijwilligers tot stand komen – vaste componenten in het Programma van Eisen te laten worden. In het format van het Programma van Eisen bestaat nu al de mogelijkheid om een paragraaf over voorlichting en publieksbereik en/of participatie op te nemen. Dit onderdeel is echter niet verplicht en wordt vaak louter als kostenpost beschouwd. De raad adviseert deze vrijblijvendheid op te heffen en publieksbereik en participatie toe te voegen aan de verplichtingen van een certificaathouder zodat het een standaard onderdeel wordt van het Programma van Eisen. Zo wordt de maatschappelijke en publieke kant van archeologie benadrukt en krijgt het kansen om zich verder te ontwikkelen en te professionaliseren.

## 9.2 Onderzoek

Daarnaast adviseert de raad om een onderzoek te doen naar het publieksbereik van archeologie: een studie die de breedte van het onderwerp omvat, recht doet aan de kansen die er zijn en met praktische voorstellen komt. [69] Daarbij zou in elk geval onderzocht moeten worden waarom een groot deel van de Nederlandse bevolking nu nog niet wordt bereikt. Wanneer bekend is wat mensen weerhoudt om kennis te nemen van archeologie wordt ook duidelijk wat het bereik zou kunnen zijn. [70]

## 9.3 Landelijke voorziening

Wanneer publieksbereik en participatie als het fundament van het bestel worden erkend, en het belang daarvan ook door de minister wordt onderschreven, dan dienen deze taken een vaste en structurele plek binnen het bestel te krijgen, meent de raad. [71] Om meer continuïteit en professionalisering op dit onderdeel te bewerkstelligen dient daarvoor een landelijke voorziening ingericht te worden, bij voorkeur in samenspraak met de huidige vrijwilligersorganisaties op dit onderwerp.

De raad denkt bij deze voorziening aan een organisatie met visie en expertise, die in lokale projecten advies op maat kan geven over hoe mensen in die specifieke omgeving bij archeologie betrokken kunnen worden. De projectleider of de gemeentearcheoloog die straks in elke gemeente aanwezig is, weet waar deze aanvullende deskundigheid gevonden kan worden. Dankzij het verplichte onderdeel publieksbereik en participatie is er ook een budget om iets met die deskundigheid te doen.

De raad adviseert om deze expertise onder te brengen bij de op te richten beroepsvereniging, de Orde van Archeologen (zie p. 31). Naast onder meer het behartigen van belangen van de professie en het bewaken van de kwaliteit ervan, past hier een voorlichtende publiekstaak.

## 9.4 Vrijwilligers

Vrijwilligers in de archeologie willen graag bijdragen aan archeologisch onderzoek. Velen van hen zijn georganiseerd, in de Nederlandse Archeologievereniging AWN of in vergelijkbare regionale verenigingen. Binnen verenigingsverband helpen ze mee aan opgravingen en ontsluiten ze informatie en onderzoeken door digitalisering. Publieksbereik en participatie is bij hen met name vakgenotenbereik, maar ook daar ziet de raad mogelijkheden voor verbreding.

Hoewel vrijwilligers geen onderdeel van het bestel uitmaken, kennen ze een behoorlijke mate van professionaliteit en is het van belang dat zij zich verder kunnen ontwikkelen. Hiermee kunnen ook gemeenten hun voordeel doen. De raad adviseert dan ook te zoeken naar manieren om vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers in de archeologie te ondersteunen. [72]

Hij acht het daarnaast mogelijk om bijscholingsactiviteiten, die de toekomstige Orde van Archeologen op het terrein van publieksbereik zal aanbieden, zo te organiseren dat deze ook toegankelijk zijn voor vrijwilligers, zoals de leden van de AWN.

## 9.5 Samenvattend

De aanbevelingen aan de publiekskant zijn gericht op het belang van publiek en participatie als onderdeel van een archeologisch onderzoekstraject:

- De raad adviseert het Rijk om publieksbereik en participatie 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.

# Tot slot

Met de aanbevelingen in dit advies heeft de raad voorstellen gedaan voor een duurzamer en weerbaarder archeologiebestel. De aanbevelingen kunnen de archeologiesector helpen de veranderende maatschappelijke en grote ruimtelijke opgaven van de komende jaren tegemoet te treden. Een belangrijk doel daarbij is het publieke belang beter te borgen dan nu het geval is.

De twee hoofdvragen in de adviesaanvraag “Wordt de met de Erfgoedwet beoogde opbrengst ten aanzien van het behouden, onderzoeken en beleven van archeologisch erfgoed in voldoende mate gerealiseerd?” en “Is het realiseren van deze opbrengst voldoende geborgd in het licht van de grote ruimtelijke opgaven van de komende jaren?” moet de raad beide beantwoorden met “nee, nog niet”. Maar hij vertrouwt erop met dit advies aanbevelingen te hebben gedaan die daarin positieve veranderingen teweeg kunnen brengen. De raad is optimistisch gestemd over de mogelijkheden tot verbetering die er zijn om de archeologie bij de tijd te brengen met behoud van de eerder gekozen, onverminderd kansrijke principiële uitgangspunten.

## Eindnoten

1
Kamerstuk 32 820, nr. 293.

2
*Met erfgoed meer ruimtelijke kwaliteit. Sectoradvies monumenten en archeologie*, Raad voor Cultuur (2019).

3
*Ruimte voor de Rivier. Archeologische monumentenzorg langs de grote rivieren 2000-2015*, Programmabureau Ruimte voor de Rivier, Rijkswaterstaat (2016).

4
*Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), Valletta, 16-01-1992*, Artikel 1.1.

5
De financiering omvat zowel de kosten van het noodzakelijke vooronderzoek als de kosten van een eventuele opgraving of van beschermende maatregelen én van de uitwerking, analyse en publicatie van archeologisch onderzoek.

6
In 2001 is, vooruitlopend op de wetswijziging, via een interim-regeling de mogelijkheid voor een archeologisch bedrijfsleven gecreëerd. Het werd voor private partijen mogelijk om onder verantwoordelijkheid van bestaande vergunning*houders archeologische werkzaamheden uit te voeren. Ruimte voor archeologie. Themaveldrapportages evaluatie Wamz*, RIGO (2011), p. 65.

7
*Brave new worlds. Foreign inspirations for Dutch archaeological heritage management*, R. Knoop c.s. (2021).

8
De marktwerking voor archeologisch onderzoek kreeg in 2007 de wettelijke bekrachtiging toen commerciële bedrijven op grond van de Wamz een opgravingsbevoegdheid konden krijgen. *Ruimte voor archeologie. Themaveldrapportages evaluatie Wamz*, RIGO (2011) p. 61.

9
Deze onderzoeken worden geregistreerd in de nationale databank Archis.

10
*Studentenaantallen archeologie*, Saxion Hogeschool (2021).

11
*Brave new worlds. Foreign inspirations for Dutch archaeological heritage management*, R. Knoop c.s. (2021).

12
De effecten waren van 2008 tot 2016 voor de sector voelbaar. Een kwart van de archeologen werd in die periode ontslagen, de opgravingstarieven werden gehalveerd en vijf opgravingsbedrijven gingen failliet of werden verkocht. (M. Verbruggen in: *2018 Europees Jaar van het Cultureel Erfgoed*, p. 121-122).

13
Rijkswaterstaat is bevoegd gezag ten aanzien van de vergunningverlening bij activiteiten die op grond van de Ontgrondingenwet worden uitgevoerd, inclusief het toezicht daarop en de handhaving ervan. Een bijzondere rol is die van bevoegd gezag op de Noordzee. (Convenant tussen Rijkswaterstaat en Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2019).

14
Stand per 1 januari 2022. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

15
Van de 63 gemeente- of regioarcheologen zijn er 46 gemeentearcheoloog en 17 regioarcheoloog (of omgevingsdienst). Alle archeologen die een betrekking hebben bij een gemeente of via een samenwerkingsverband een structureel contract hebben met een gemeente op het gebied van archeologie zijn aangesloten bij het Convent van Gemeentelijke Archeologen (gesprek met CGA, 19 november 2021).

16
gemeente-archeologen.nl/leden

17
*Monitor gemeenten monumenten en archeologie 2019-2020. Benchmark*, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2020).

18
Vanaf de invoeringsdatum van de Wet op de Archeologische Monumentenzorg op 1 september 2007 ontvangen gemeenten 6,35 miljoen euro als compensatie voor de bestuurslasten voor de bescherming van het archeologisch erfgoed. Dit bedrag wordt jaarlijks in het gemeentefonds gestort.

19
*Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies*, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2021).

20
Bij het definiëren van de basiskwaliteit ziet de raad een rol voor het Centraal College van Deskundigen.

21
pianoo.nl/nl/sectoren/archeologie/archeologie-en-markt#omzet.

22
De kosten voor een opgraving daalden sinds de invoering van de Erfgoedwet met een factor 3 tot 4 per vierkante meter. (M. Verbruggen, 'Marktwerking', in: *RAAP Magazine*, 2020/01).

23
Het CBS heeft voor de *Erfgoedbalans 2017* onderzoek gedaan naar de omzetten van de '15 belangrijkste gespecialiseerde opgravingsbedrijven' in de periode 2010-2015 en naar de aantallen werknemers in de jaren 2011-2015 (Van Andel et al., 2016). Er bleek in die periode een omzetdaling van 25% te zien. Nominaal gaat het om een daling van 27,8 miljoen euro in 2010 naar 21 miljoen euro in 2015. (*Erfgoedbalans 2017*, Ministerie van OCW (2017) p. 10).

24
In brief ARCHON van 17 april 2020, in *Graven naar verbetering. Evaluatie van het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie*, R. Knoop c.s. (2020) en in *Over zaaien en oogsten. De kwaliteit en bruikbaarheid van archeologische rapporten voor synthetiserend onderzoek*, D. Habermehl (2019).

25
*Graven naar verbetering. Evaluatie van het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie*, R. Knoop c.s. (2020).

26
*Erfgoedbalans 2017*, Ministerie van OCW (2017) p. 49.

27
Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 109, nr. 3.

28
certificaten.sikb.nl/gecertificeerden/BRL+4000+-+Protocol+4004.

29
pianoo.nl/nl/sectoren/archeologie/archeologie-en-markt#omzet.

30
De circa 1.300 personen met betaald werk als archeoloog komt overeen met circa 1.060 fte. Hiervan is bijna 490 fte te vinden in de overheidssector (Rijk, provincies, gemeenten en universiteiten), nog eens 115 bij de semi-overheid (musea, regionale agentschappen, provinciale steunpunten) en iets meer dan 400 fte in de private sector. Hieronder vallen 370 fte bij bedrijven en 34 fte bij zelfstandigen. Er staan circa 1.300 geregistreerde actoren in het Actorregister Archeologie. Hieronder bevinden zich niet de starters die nog niet drie jaar werkervaring hebben. *Archeologen, arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden in Nederland. Een onderzoek voor het Platform Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Toekomst*, H. Vinken en L. Wolters (2020).

31
*Studentenaantallen Archeologie*, Saxion Hogeschool (2021).

32
beroepsregistratie.nl/wp-content/uploads/2016/08/bijlage-4-uit-de-BRL-eisen-aan-actoren.pdf.

33
Personen kunnen zich sinds 1 juli 2016 laten registreren als KNA-actor in het Actorregister Archeologie. Voor bepaalde handelingen in het archeologisch onderzoek is deze registratie als KNA-actor verplicht binnen het publiek-private kwaliteitsstelsel van de archeologie. Om als actor in het register te komen moet een archeoloog voldoen aan eisen ten aanzien van kennis en ervaring. De registratie als KNA-actor vervalt automatisch na vier jaar. actorregistratie.nl.

34
Waarvan 4.750 door bedrijven, 298 door gemeenten, 96 door universiteiten, 4 door provincies, 2 door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 1 door een archeologische werkgroep en 38 door overige instanties (Erfgoedmonitor 2020).

35
In 1988 werd het verplicht opgravingen te melden. In 2001 is de KNA geïntroduceerd die voorschrijft dat alle archeologische onderzoeken (inventariserend veldonderzoek, archeologische begeleiding) in Archis moeten worden aangemeld.

36
In 2020 vonden er 193 opgravingen plaats, werd er 3003 keer inventariserend veldonderzoek gepleegd, 1.546 bureauonderzoeken en 443 begeleidingen. *Erfgoedmonitor*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2020).

37
*Erfgoedmonitor*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2020).

38
*Over zaaien en oogsten. De kwaliteit en bruikbaarheid van archeologische rapporten voor synthetiserend onderzoek*, D. Habermehl (2019).

39
*Graven naar verbetering. Evaluatie van het nieuwe kwaliteitssysteem archeologie*, R. Knoop c.s. (2020).

40
ARCHON brief van 17 april 2020.

41
*Over lokalisme, liefdewerk en lonkend perspectief. Verkenning naar participatie en burgerinitiatief in de Nederlandse archeologie*, H. van Londen e.a. (2021) en *Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland*, R. Goudriaan e.a. (2021).

42
*Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland*, R. Goudriaan e.a. (2021).

43
Gesprek Stichting Archeologie en Publiek, 27 augustus 2021.

44
Idem.

45
Idem.

46
*Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland*, R. Goudriaan e.a. (2021).

47
Gesprek CGA 19 november 2021: 63 gemeente- en regioarcheologen bedienen 215 van de 345 gemeenten.

48
*Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies*, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2021).

49
Deze collectieve arbeidsovereenkomst voor architectenbureaus geldt van 1 maart 2021 tot en met 28 februari 2023.

50
De 50% extra komt voort uit het gegeven dat een zzp'er zelf verantwoordelijk is voor de eigen pensioenopbouw, niet wordt doorbetaald bij ziekte, zich voor arbeidsongeschiktheid moet verzekeren en geen WW-uitkering krijgt.

51
Zeker archeologen die in 'het veld' als onderaannemer actief zijn, vinden hun onderhandelingspositie zwak. In: *Archeologen, arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden in Nederland. Een onderzoek voor het Platform Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Toekomst*, H. Vinken & L. Wolters (2020), p. 4.

52
Volgens het Actorregister.

53
*Ruimte voor archeologie. Themaveldrapportages evaluatie Wamz*, RIGO (2011) p. 65.

54
Sinds 1 juli 2016 moeten uitvoerders van archeologische werkzaamheden beschikken over een certificaat voor die werkzaamheden.

55
Volgens de Wet Markt en Overheid mogen gemeenten een economische activiteit alleen zelf uitvoeren als: 1) ze uitgaan van alle doorberekende kosten (integrale kostprijs); 2) ze zichzelf niet bevoordelen boven een ander; 3) gegevens niet op een verkeerde manier gebruikt worden; 4) er een functiescheiding is in de beslissing hierover.

56
pianoo.nl.

57
Bijvoorbeeld regels betreffende de procedure, drempelbedragen, inkoopvoorwaarden en openbaarheid.

58
Er is een (bescheiden) budget voor synthetiserend onderzoek bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed beschikbaar van 250.000 euro per jaar. Het project Oogst van Malta leverde veertien rapporten op. cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/bronnen-en-kaarten/overzicht/synthese-archeologische-onderzoeksrapporten.

59
*Over gemeenten, archeologie en ruimtelijke ordening. Een onderzoek naar de belangenafweging rond archeologie bij gemeenten*, J. Bazelmans en M.H. Wispelwey i.s.m. ArbitrArch (2021).

60
Deze omvang is een eerste indicatie.

61
Dit budget is een eerste indicatie op basis van geschatte bureaukosten, investeringen in de veldwerkfase en de kosten voor acht onderzoekers, (inhuur) laboratorium en specialistisch onderzoek.

62
De bouwproductie in Nederland was in 2020 ruim 70 miljard euro. De omzet bedroeg 34 miljard euro in 2019. bouwendnederland.nl/service/feiten-en-cijfers/kerncijfers-productie.

63
Naar Frans voorbeeld.

64
ARCHON brief van 17 april 2020.

65
J. Bazelmans in: *Archeologie Magazine* 2019/01.

66
*Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), Valletta, 16-01-1992,* Artikel 9. Bewustmaking van het publiek.

67
Kamerbrief bij rapportage Verdrag van Faro, 11 februari 2021.

68
*Over lokalisme, liefdewerk en lonkend perspectief. Verkenning naar participatie en burgerinitiatief in de Nederlandse archeologie*, H. van Londen e.a. (2021).

69
*De raad sluit hiermee aan bij het advies in Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland*, R. Goudriaan e.a. (2021).

70
*Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland*, R. Goudriaan e.a. (2021).

71
Kamerbrief bij rapportage Verdrag van Faro, 11 februari 2021.

72
Tot vijf jaar geleden kreeg bijvoorbeeld AWN een structurele rijkssubsidie.

# Bijlage

# Adviesaanvraag

>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]

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

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 1365

*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 werd de kwaliteitszorg beter te borgen. De verplichte certificering heeft betrekking op de activiteiten die vallen onder het opgravingsverbod (opgraven

[6] Bijlage met lijst koepels/gesprekspartners
[7] DSP 2016. Cultuurhistorie in ruimtelijke ordening. Overigens vormt de maritieme archeologie hierop een negatieve uitzondering.

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. <u>Kwaliteit van archeologisch onderzoek</u>

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 samengevat is de conclusie van het rapport dat de invoering van certificering heeft geleid tot een *level playing field* voor archeologisch onderzoek, dat de

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

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

[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.

- **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 depothouder 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 casusonderzoek 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]
- 38% van de gemeenten heeft geen of zeer verouderd archeologiebeleid (ouder dan 2010);

[10] Casusonderzoek 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

- 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 handhaving[13] 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.

Projectontwikkelaars en initiatiefnemers op hun beurt, zijn betrekkelijk tevreden over het bevoegd gezag maar willen wel graag meer duidelijkheid en

[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

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.

[17] Rapportage Arbeidsmarktvraagstukken Archeologie H. Vinken en L. Wolters dec. 2020

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 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

[18] Onder andere via het programma Kennis voor archeologie
[19] Inventarisatie publieksbereik archeologie in Nederland. R. Goudriaan c.s. febr. 2021

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

[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

- **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

De Raad voor Cultuur is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van kunst, cultuur en media. De raad is onafhankelijk en adviseert, gevraagd en ongevraagd, over actuele beleidskwesties en subsidieaanvragen.



‘Archeologie bij de tijd. Aanbevelingen voor aanpassingen’ is een uitgave van de Raad voor Cultuur.

*Commissie Archeologiebestel*
Alexander Rinnooy Kan (voorzitter)
Cateautje Hijmans van den Bergh
Daan Raemaekers
Ellen Schindler
Martijn van der Steen
Annet Pasveer (secretaris)

*Leden Raad voor Cultuur*
Kristel Baele (voorzitter)
Stef Avezaat
Brigitte Bloksma
Lennart Booij
Erwin van Lambaart
John Olivieira
Ellen Schindler
Thomas Steffens
Jakob van der Waarden (directeur)

RAAD VOOR CULTUUR

Raad voor Cultuur
Prins Willem Alexanderhof 20, 2595 BE Den Haag
070 – 3106686, info@cultuur.nl, www.raadvoorcultuur.nl

Het is toegestaan (delen van) de inhoud van deze publicatie te citeren of te verspreiden, mits daarbij de Raad voor Cultuur en deze publicatie als bronnen worden vermeld.

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Den Haag, februari 2022