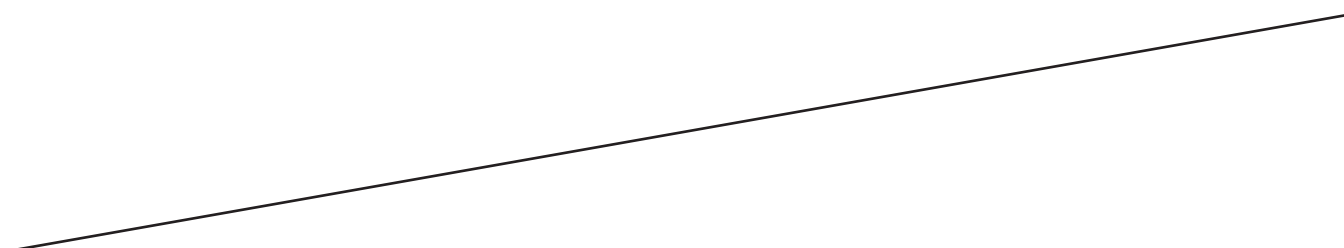


ADVIES EVALUATIE WET OP DE
ARCHEOLOGISCHE MONUMENTENZORG
(WAMZ) EN BESLUIT ARCHEOLOGISCHE
MONUMENTENZORG (BAMZ)



INLEIDING

Staatssecretaris Zijlstra (Cultuur) heeft in zijn brief van 16 augustus 2011 (zie bijlage) de Raad voor Cultuur verzocht te reflecteren op de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) en het Besluit archeologische monumentenzorg (Bamz). De Wamz heeft betrekking op de specifiek Nederlandse implementatie van de uitgangspunten van de Raad van Europa-Conventie van Valletta (1992). In 2007 is deze wet in werking getreden. Zoals destijds met de Eerste en Tweede Kamer is afgesproken, wordt de Wamz dit jaar geëvalueerd.¹

De staatssecretaris heeft ten behoeve van de evaluatie onderzoek laten uitvoeren door RIGO Research en Advies bv. Naar aanleiding hiervan heeft hij de Raad vier deelvragen voorgelegd. De Raad heeft zijn oordeel over het eindrapport van RIGO (zie bijlage) betrokken bij de beantwoording van de deelvragen en heeft daarbij tevens rekening gehouden met het streven van de staatssecretaris naar een vereenvoudiging van het omgevingsrecht, een vermindering van de regeldruk en de budgettaire mogelijkheden.

De inwerkingtreding van de Wamz is een belangrijke mijlpaal in het proces dat in de jaren vijftig van de twintigste eeuw op gang kwam om het archeologisch erfgoed in Europa beter te beschermen. De Raad heeft gedurende deze ontwikkeling de achtereenvolgende bewindslieden geadviseerd, onder meer over de implementatie van het Verdrag van Malta, mededingingskwesaties, de invulling van de publieke taken en het opdrachtgeverschap op decentraal bestuurlijk niveau, selectie, behoud en beheer, het verwerven van maatschappelijk draagvlak en het vergroten van publieke betrokkenheid.² Gedurende de jaren tachtig van de vorige eeuw nam de behoefte aan een grotere maatschappelijke inbedding van de archeologische monumentenzorg sterk toe.

De ruimteclaims groeiden immers explosief en in hoog tempo werden gebieden ontwikkeld. De toen sterk gecentraliseerde en in hoge mate verstatelijkte situatie van de archeologische monumentenzorg was geen goede uitgangspositie meer. De Wamz is het sluitstuk van een lang proces, waarmee deze ongunstige situatie formeel een halt is toegeroepen. De Wamz is een adequaat instrument gebleken om een zorgvuldige omgang met archeologische resten te waarborgen en een maatschappelijke acceptatie hiervoor te verwezenlijken.

¹ Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, M. J. A. van der Hoeven, 14 februari 2007. Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2006-2007, 29 259, H. Volgens de brief moet de evaluatie antwoord geven op de vraag hoe effectief het nieuwe wettelijke stelsel is. Ook moet worden gezien of gemeenten en provincies het archeologisch belang serieus oppakken in het kader van de ruimtelijke ordening, of het uitgangspunt van gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en particuliere ondernemingen in voldoende mate worden gerespecteerd en of de excessieve kostenregeling een zinvolle bijdrage levert aan het archeologiebeleid van provincies en gemeenten.

² Onder meer: *De Malta-brief*, 14-10-1997, *Advies over de Nota 'waardering en selectie van onroerende archeologische monumenten'*, 07-10-1999, *Meer bodem onder het nieuwe archeologiebestel. Advies over de invoering van het Verdrag van Valletta ('Malta')*, 18-09-2000, *Interimbeleid Verdrag van Valletta ('Malta')*, 01-03-2001.

Deze wet blijkt echter, zo zal later in dit advies worden uiteengezet, geen adequaat instrument te zijn om het behoud van archeologische waarden *in situ* te stimuleren. Ook op het wetsonderdeel dat de nadeelcompensatie regelt, heeft de Raad kritiek. Op deze onderwerpen gaat de Raad bij de beantwoording van de vier adviesvragen nader in. Van groot belang vindt de Raad het verder om ruimte te vragen voor een nieuwe invulling van public governance van erfgoed.

In de praktijk van de ruimtelijke ordening regelt de Wamz met name de procedures rond bodemverstoringen en opgravingen. Deze wet is er vooral op gericht om de bestaande en toekomstige wetenschappelijke wereld te voeden met gegevens die als bron voor onderzoek te gebruiken zijn. Dat de wetenschappelijke wereld zo'n belangrijke rol speelt in de doelstellingen van de Wamz, heeft te maken met het feit dat archeologisch bronnenmateriaal van wezenlijk belang is voor de vorming van betekenisvolle kennis over de (voor)geschiedenis van het Nederlandse grondgebied. Anders dan de milieuwetgeving en de flora- en faunawetgeving, die ook in de ruimtelijke ordening zijn ingebed, regelt de Wamz daarom ook zaken die voor wetenschappelijke kennisverwerving van eminent belang zijn.

De Raad constateert dat er sinds de invoering (1992) en ratificatie (1998) van het Verdrag van Malta en de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Wamz (2007) veel goeds tot stand is gebracht, met name binnen gemeenten. Uit het RIGO-rapport blijkt dat 47% van de gemeenten inmiddels archeologiebeleid heeft ontwikkeld. Vanuit het ontwikkelingsperspectief is de huidige evaluatie echter een momentopname, die behalve de stand van zaken ook de gelegenheid biedt om nieuwe doelen te stellen. De Raad gebruikt dit advies om ook een toekomstperspectief te schetsen.

Centraal staan een evenwichtige samenhang en interactie tussen drie aspecten die naar de mening van de Raad de integrale omgang met het bodemarchief goed afdekken:

Creatie: het genereren van gegevens en kennis door professionals (opgravingsbureaus en academici) ten behoeve van ofwel publieke besluitvorming over beheer/behoud ofwel academische kennisvermeerdering ten aanzien van de geschiedenis.

Retentie: het beheer en behoud van materialen, gegevens en kennis *in situ* en daarbuiten, bijvoorbeeld in musea, datasystemen, depots.

Validatie: maatschappelijk gebruik of toepassing van kennis door bijvoorbeeld bewoners, ontwerpers en amateurs.

De Wamz en de Bamz regelen met name creatie en retentie. Hoewel de drie aspecten in elkaars verlengde liggen en onderling met elkaar in verband staan, vindt de Raad dat validatie meer beleidsaandacht vraagt en in zekere zin sturend zou moeten zijn voor de inhoud van creatie en retentie. Hierop wordt bij vraag 4 ingegaan.

BEANTWOORDING VAN DE ADVIESVRAGEN:

1. De inbedding van archeologische waarden in de ruimtelijke ordening (RO) is succesvol verlopen. Welke suggesties van bureau RIGO verdienen opvolging om dit proces te bevorderen?

De Raad sluit zich aan bij de conclusie van RIGO dat de inbedding van archeologische waarden in de RO op grote schaal succesvol verloopt. Maar de wet- en regelgeving binnen de RO is nog steeds in beweging. Het verdient daarom aanbeveling om zich er bij de inrichting van nieuwe regelgeving steeds van te vergewissen dat deze niet in conflict komt met de doelen van de Wamz.

Grosso modo is het stelsel dat de wetgever voor ogen heeft gestaan geëffectueerd. Ten opzichte van de situatie in 1992 beschikken veel gemeenten over archeologische verwachtingskaarten en worden bestuurlijke instrumenten, zoals bestemmingsplannen, gebruikt om het bodemarchief daadwerkelijk te beschermen. De volgende stap in de ontwikkeling, ervan uitgaande dat de dekking uiteindelijk volledig zal zijn, is dat gemeenten het door de Wamz aangereikte instrumentarium effectiever gaan benutten binnen de kaders van een eigen archeologiebeleid. Er is volgens de Raad op het gebied van de inzet van gedecentraliseerde bevoegdheden nog wel een wereld te winnen. Gemeenten richten zich nu nog te eenzijdig op de protocollaire aanpak en houden zich onvoldoende bezig met de invulling van de maatschappelijke doelen van de archeologische monumentenzorg. Hier kan de rijksoverheid, zoals bureau RIGO aangeeft, een faciliterende rol spelen. Idealiter zou elke gemeente een beeld moeten hebben van het nut en de noodzaak van de omgang met haar bodemarchief en dus met haar eigen geschiedenis. Dat beeld wordt volgens de Raad bij voorkeur kenbaar gemaakt, na discussie in bredere kring, in een door de gemeenteraad vastgesteld document.

Het is immers aan de decentrale overheden om in democratische processen te bepalen waaraan de gemeenschap behoefte heeft, wat behouden moet worden, wat mag worden opgegeven en hoe dit alles moet gebeuren.

De keuze voor een RO-inbedding van de omgang met archeologische waarden heeft volgens de Raad het onbedoelde effect gehad dat de culturele dimensie ondergeschikt is geraakt aan functionele en technocratische regelgeving ten behoeve van met name de opgravingspraktijk. De Wamz, de Bamz, het opgetuigde kwaliteitssysteem en de bijbehorende interne en externe borging hebben bij elkaar genomen het effect dat het overgrote deel van de aandacht uitgaat naar de praktijk van opgravingen en kennisproductie. Dat is op zichzelf een goede zaak, maar de culturele betekenis van het bodemarchief omvat veel meer. De Raad vindt dat die substantieel kan toenemen wanneer gemeenten en provincies zich meer bewust worden van de mogelijkheden van hun publieke taak en een betere invulling geven aan hun rol als opdrachtgever.

Ruimtelijke kwaliteit en culturele identiteit

In 2000 sprak de Raad de verwachting uit dat de beslissing om de Wamz bij het regime van de RO onder te brengen een verrijking van de ruimtelijke kwaliteit zou opleveren.³ De positie van archeologie in de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen heeft bovendien de mogelijkheid opgeleverd om met archeologische monumentenzorg inhoud te geven aan het begrip 'culturele planologie'. Dit was helemaal in lijn met het toen nog jonge Belvedere-beleid. Archeologische monumentenzorg is daarmee onderdeel geworden van het werken aan de ruimtelijke kwaliteit.

De vraag die de Raad anno 2011 wil stellen, is of de wet er daadwerkelijk toe heeft bijgedragen dat archeologische waarden in voldoende mate medebepalend zijn geweest voor de ruimtelijke kwaliteit en de culturele identiteit van een plek. Daarvan zijn weliswaar enkele goede voorbeelden te noemen, zoals de parkeergarage Castellum in Woerden,⁴ maar tot op heden ontbreekt een samenhangend overzicht.

Er kan daarom niet zonder meer vanuit worden gegaan dat de nieuwe positie van archeologie in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen er ook toe heeft bijgedragen dat archeologische waarden die gewenste rol in voldoende mate hebben gespeeld. De Raad koestert overigens wel de verwachting dat dit slechts een kwestie van tijd is, te meer omdat cultuurhistorie via de Modernisering van de Monumentenzorg steviger in de ruimtelijke ordening wordt verankerd.

³ *Meer bodem onder het nieuwe archeologiebestel. Advies over de invoering van het Verdrag van Valletta ('Malta'), 2000.*

⁴ <http://www.woerden7.nl/>

Regelgeving en de RO

De regelgeving in de ruimtelijke ordening is, zoals eerder opgemerkt, in beweging. Het is de vraag of bij wijzigingen voldoende rekening gehouden wordt met de doelstellingen van de Wamz. De Raad constateert dat de in 2010 in werking getreden omgevingsvergunning (Wabo) conflicteert met de Wamz, met name waar het de termijnen voor het afgeven van bouw- en sloopvergunningen betreft. Het is geen sinecure om gedegen archeologisch onderzoek in zes tot maximaal twaalf weken uit te voeren.

Omdat het ministerie van Infrastructuur en Milieu op dit moment opnieuw aan een herziening van het Omgevingsrecht werkt, wil de Raad in navolging van de conclusies van bureau RIGO adviseren om er op toe te zien dat de uitgangspunten van de Wamz voldoende ondersteund worden in nieuwe regelgeving in de ruimtelijke ordening.

Publieke taken en opdrachtgeverschap

De taken zijn goed belegd: de provincies zijn er voor structuurvisies en de gemeenten maken bestemmingsplannen. Echter, met het oog op verbetering van de publieke taak en de kwaliteit van opdrachtgeverschap op het gebied van ontwerp, grijpt de Raad terug op een suggestie die hij al in 2000 deed, toen hij het functioneren van Architectuur Lokaal aan de archeologiesector ten voorbeeld stelde.⁵ Gemeenten doen er nog steeds goed aan hun kennis en ervaring op het gebied van het archeologiebeleid te delen. In relatie hiermee acht de Raad het de moeite waard om te onderzoeken of bijvoorbeeld provinciale steunpunten voor monumenten en archeologie, in navolging van een instelling als Architectuur Lokaal, gemeenten inhoudelijk kunnen ondersteunen bij het invullen van hun publieke taak en opdrachtgeverschap. Hierbij zou de expertise van instellingen als de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB), Curnet, Bodem+ en het eerder genoemde Architectuur Lokaal betrokken kunnen worden.

Het Rijk heeft naast een algemene bestelverantwoordelijkheid ook als taak om in eigen huis voorbeeldig op te treden en derden te faciliteren zodat zij geïnformeerd invulling aan hun eigen rol kunnen geven.⁶ Meer overwegingen met betrekking tot de maatschappelijke kant van de omgang met archeologisch erfgoed onder de Wamz komen nog aan de orde bij de beantwoording van de vierde vraag.

In situ of ex situ

De Raad heeft reserves over de effectiviteit van de Wamz waar het een aantal concrete doelstellingen betreft. De wet beoogt uitvoering te geven aan het hoofddoel van Malta, namelijk om het bodemarchief beter te beschermen door het zoveel mogelijk in situ te bewaren en daarvoor een toereikend instrumentarium te leveren.

⁵ Ibidem.

⁶ In het advies *Het tekort van het teveel (2005)* merkte de Raad onder meer op dat de overheid de samenleving (burgers, eigenaars) dient te faciliteren om geïnformeerd verantwoordelijkheid te nemen, als eigenaar zelf voorbeeldig op te treden, en als vangnet te fungeren in evidente gevallen van overmacht.

Het heeft de Raad verbaasd in het RIGO-rapport geen kwantitatieve gegevens aan te treffen over in situ-behoud en -beheer.

Het is niet bekend in hoeveel gevallen er sinds 2007 is besloten om vondsten en vindplaatsen te ontzien, hoe duurzaam dit is en of dit positief afsteekt bij de situatie van vóór 'Malta'. Alleen aan de hand van enige schattingen worden in het rapport over het behoudsaandeel uitspraken gedaan. Maar de vermelde opinies van rond twintig procent in situ-behoud zijn niet of niet sterk gefundeerd. Het gelijkstellen van opgravingen met ex situ-behoud doet daaraan weinig af. Deze constatering maakt duidelijk dat een van de belangrijkste pijlers van de wet – het stimuleren van behoud in situ – met dit rapport niet goed geëvalueerd kan worden. De Raad adviseert om zo spoedig mogelijk gerichte analyses uit te voeren, zodat uiteindelijk meetbaar wordt wat daadwerkelijk in situ en ex situ bewaard wordt, hoe vaak uitgeweken wordt en hoe zich deze gegevens verhouden tot de behoudsagenda van het Rijk. Het is daarom verstandig om, analoog aan de RIGO-aanbeveling, de selectiebesluiten systematisch te monitoren.

Conclusie

De regelgeving in de RO is sterk in beweging. De Raad adviseert er nauw op toe te zien dat de uitgangspunten van de Wamz voldoende ondersteund worden in nieuwe regelgeving in de ruimtelijke ordening. Decentrale overheden dienen te worden gestimuleerd om de beleidsruimte die zij hebben ten aanzien van het archeologiebeleid daadwerkelijk in te vullen. Het Rijk kan derden stimuleren om aan het opdrachtgeverschap en/of de publieke taken een betere invulling te geven.

Het rapport van bureau RIGO bevat geen kwantitatieve gegevens ten aanzien van het behoud in situ en/of behoud ex situ. De Raad adviseert daarnaar onderzoek te laten doen. Behoud in situ is per slot van rekening een van de hoofddoelstellingen van de Wamz.

2. Ten aanzien van de financiële kaders wordt in het rapport van RIGO opgemerkt dat voor kleinere verstoorders de verplichtingen ten aanzien van het archeologische onderzoek een onevenredig grote kostenpost met zich mee kunnen brengen. Het RIGO-rapport doet de suggestie om een compensatieregeling in het leven te roepen voor deze kleine verstoorders. De vraag is of de Raad hier mogelijkheden ziet.

Het probleem van de excessieve kosten voor kleine verstoorders was een belangrijke reden om in 2007 de Tweede Kamer de evaluatie van de Wamz en Bamz toe te zeggen. De Raad kijkt anders tegen het vraagstuk van de excessieve kosten aan dan bureau RIGO. Volgens de Raad worden de financiële problemen die kleine verstoorders ondervinden vooral veroorzaakt door gemeentelijk beleid ten aanzien van archeologische monumentenzorg. Zo is het de keuzevrijheid van gemeenten om al of niet te besluiten bepaalde groepen kleine verstoorders te ontzien of financieel te compenseren.

Gemeenten bepalen in hun archeologiebeleid immers zelf hoe ze met verwachte of bewezen archeologische waarden willen omgaan. De wet schrijft per slot van rekening niet voor dat de archeologische waarden beschermd moeten worden, alleen dat er rekening mee moet worden gehouden. De oplossing van het probleem van de excessieve kosten ligt met andere woorden op gemeentelijk niveau.

De vraag zou volgens de Raad moeten zijn op welke manier gemeenten gestimuleerd kunnen worden om aan hun rol als kadersteller en handhaver zo geïnformeerd mogelijk invulling te geven en daarbij maatschappelijke partijen, burgers en andere betrokkenen maximaal te engageren. De omgang met archeologische waarden krijgt bij uitstek vorm en betekenis binnen het publieke domein. De wet biedt daartoe de nodige handvatten. Zo ligt de verantwoordelijkheid om programma's van eisen vast te stellen bij de gemeenten. Die dienen vervolgens zelf de bestuurlijke afweging te maken tussen erfgoedbehoud en andere belangen. Het publieke debat over de uitgangspunten en de waarde en betekenis van de voorgestelde keuzen is dan het democratische sluitstuk.

Excessieve kostenregeling

Evenmin als bureau RIGO ziet de Raad redenen om het bouwwerk te herzien dat gebaseerd is op het principe dat de verstoorder betaalt. Grondeigenaren, ontwikkelaars en overheden omarmen de logica en wenselijkheid daarvan, wanneer er ruimte voor medezeggenschap is. In bijzondere gevallen heeft het Rijk enige budgettaire ruimte wanneer plafonds worden bereikt: de zogenaamde excessieve kostenregeling. Hiervan kan in de huidige situatie alleen op getrapte wijze gebruik worden gemaakt; door verstoorders bij gemeenten of provincie, en door deze laatste twee bij het Rijk. Het rijksbudget om excessieve kosten te compenseren blijkt maar mondjesmaat te worden aangesproken.

Volgens de Raad moet het rijksbudget voor de archeologische monumentenzorg ter bevordering van de werking van de Wamz gehandhaafd blijven, maar hoeft het niet, zoals RIGO aanbeveelt, in de richting van een specifieke nadeelcompensatie omgebogen te worden. Dat zou juist een contraproductieve prikkel geven en haaks komen te staan op het principe dat de verstoorder betaalt. Bovendien zou hierdoor de nadruk wederom komen te liggen op onderzoek door middel van opgravingen. Ook komt de nadeelcompensatieregeling niet tegemoet aan de wens om de regeldruk te verminderen. De Raad ziet meer heil in de ontwikkeling van een ander soort instrument.

Met een beloning of financiële bijdrage aan gemeenten of particuliere partijen die hun rol voorbeeldig vervullen, behoud in situ begunstigen of archeologiebeleid inzetten om de kwaliteit van de ontwerpogave te verbeteren, geeft het Rijk een krachtig signaal af in de hierboven geadviseerde richting.⁷

Conclusie

De bestaande nadeelcompensatie doet niet waarvoor ze bedoeld is. De huidige nadeelcompensatie bevordert behoud in situ niet, en verstoorders zijn eerder geneigd de complexe en bureaucratische regeling te negeren dan er gebruik van te maken. Er is op rijksniveau geen nieuwe regeling nodig voor kleinere gemeenten, want de keuze om bepaalde groepen te ontzien of te compenseren ligt bij de gemeenten.

De Raad ziet meer in het inzetten van deze middelen ten behoeve van prikkels, in de vorm van een premie of financiële ondersteuning vanuit een fonds, waarmee gemeenten, ontwikkelaars of eigenaren gestimuleerd worden om op inspirerende wijze, bijvoorbeeld door middel van een excellent ontwerp, met archeologische waarden om te gaan. Of om voorbeeldig opdrachtgeverschap bij gemeenten dan wel behoud in situ te stimuleren.

⁷ De nadeelcompensatie wordt geregeld in de Bamz en heeft een wettelijke grondslag via artikel 34a in de Monumentenwet 1988. Voor een stimuleringsregeling zou een andere juridische grondslag moeten worden ontwikkeld.

3. Uit het rapport van RIGO blijkt dat ondernemers in de sector zelfregulering voorstaan ten aanzien van de borging van kwaliteit van archeologisch onderzoek. Ter ondersteuning zou een openbaar beroepsregister ingericht kunnen worden, waarbij de toelatingseisen worden afgestemd op de richtlijnen van de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie (KNA). De staatssecretaris vraagt of de Raad een suggestie heeft om tot een succesvol certificeringssysteem en beroepsregister te komen.

De Raad wijkt af van de conclusies van bureau RIGO, in zoverre dat hij geen voorstander is van het instellen van een beroepsregister. Er zijn geen kritische incidenten gerapporteerd waaruit blijkt welke risico's moeten worden afgedekt en of die urgent en groot genoeg zijn om een dergelijk instrument te rechtvaardigen.

Uit eerder onderzoek in de sector kwam naar voren dat ook de beroepsgroep dergelijke risico's niet zag.⁸ Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen of inzichten bekend om aan te nemen dat pogingen om een dergelijke onderlinge erkenningsregeling in het leven te roepen, nu wel slagen. De Raad meent daarnaast dat er voldoende correctiemechanismen bestaan, waaronder marktwerking en een gang naar de rechter, om de kwaliteit van het eindproduct te waarborgen. Opgravingsvergunningen worden verleend door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Daarmee wordt er vooraf voldoende controle op de kwaliteit uitgeoefend om ook zonder formeel bedrijfsregistreringssysteem op adequate wijze uitvoerend werk te kunnen doen. Ook op dit gebied is de Raad geen klemmende noodzaak bekend om tot escalatie van checks and balances op het gebied van kwaliteit over te gaan.

De opgravings- en onderzoeksbureaus volgen de richtlijnen en besluiten van de Kwaliteitsnorm voor de Nederlandse Archeologie (KNA). De KNA is door onderhandeling met last en ruggespraak tussen alle betrokken partijen, inclusief overheden, in een privaat lichaam (SIKB) tot stand gekomen en wordt daar gedurig onderhouden. In een zelfregulerende sector dient van tijd tot tijd een kwaliteitsdebat plaats te vinden om de fungerende normen tegen het licht te houden en in de context van nieuwe ontwikkelingen te bezien. In plaats van een beheersstrategie die de regeldruk verhoogt, adviseert de Raad liever te kiezen voor een betrokkenheidsstrategie zonder extra regels. De vorm en zwaarte van de erkenningsregels van individuele actoren moeten daarmee in de pas lopen.

Het verdient wel aanbeveling om op centraal en decentraal niveau gehanteerde normen, bijvoorbeeld ten aanzien van persoonlijke kwaliteitseisen, op elkaar af te stemmen, zodat er voor alle spelers in het veld een gelijke uitgangspositie geldt.

⁸ Vinkenburg, H.H.M., en D.R.M. Maas, "Nederlandse Vereniging van Archeologen: beroepsregistratie". Twynstra Gudde, december 2000. Zie ook <http://www.erfgoednederland.nl/nieuws/nvva-stopt-met-beroepsregister-voor-archeologen/item8053>

Het past binnen de rol van het Rijk als bestelverantwoordelijke om ten aanzien van het onderhoud van de kwaliteitsnorm activiteiten op dit terrein te ondersteunen. Het feit dat het Rijk de SIKB al financieel ondersteunt, bevestigt het belang ervan.

De Raad adviseert deze ondersteuning voort te zetten, maar wel binnen een formeel kader, bijvoorbeeld op titel van de financiële paragraaf in een beleidsstuk als de Nota Erfgoed en Ruimte.

Daarnaast moet het belang van preventieve en curatieve inspectie niet over het hoofd worden gezien. Het rapport van RIGO besteedt aandacht aan de werking en effectiviteit van de Erfgoedinspectie, die een belangrijke, extern toetsende en handhavende rol speelt op het gebied van de kwaliteitszorg. Maar recente signalen over onvoldoende uitvoeringscapaciteit maken de Raad er niet geruster op dat de kwaliteitsborgingscyclus ook gesloten blijft. Er heerst in brede kring in het veld niet de overtuiging dat de instelling van een register voor individuele beroepsbeoefenaars hiervoor een oplossing kan bieden.

Tot slot merkt de Raad over dit onderwerp op dat beroepsregisters, zoals van de Beroepsorganisatie Nederlandse Ontwerpers (BNO) en de Koninklijke Maatschappij tot bevordering der Bouwkunst Bond van Nederlandse Architecten (BNA), vooral individuen verenigen, bijvoorbeeld hoofden van bureaus. In de archeologiesector wordt het werk niet op individuele titel geworven. In de opgravingsmarkt zijn professionele bureaus en bedrijven actief. Mocht de kwaliteit van een bureau onder de maat zijn, dan kan dat uiteindelijk ook nog worden gecorrigeerd door het marktmechanisme of een gang naar de rechter.

Concurrentievervalsing - marktwerking

In 2007 was een van de expliciete motivaties voor de evaluatie van de Wamz dat het belangrijk was om er mogelijke concurrentievervalsing door overheden mee te onderzoeken. De Raad vraagt in dat verband aandacht voor de rol die ondernemende (semi-)overheden spelen in de markt. Het rapport van bureau RIGO bevat geen gegevens over onderzoek naar mogelijke concurrentievervalsende activiteiten in deze zin. De Raad adviseert aanvullend onderzoek te doen naar mogelijke marktversturende activiteiten van (semi-)overheden op het gebied van uitvoeringsactiviteiten in de archeologische monumentenzorg. Dat laat onverlet dat inhoudelijke ondersteuning, door bijvoorbeeld provinciale steunpunten zoals hierboven bepleit, van belang kan blijven.

Conclusie

De Raad ziet geen meerwaarde voor de sector als een beroepsregister ingesteld wordt. Ten aanzien van de persoonsgebonden kwaliteitseisen adviseert de Raad om de centraal en decentraal gehanteerde normen beter op elkaar af te stemmen, zodat er voor alle spelers in het veld een gelijke uitgangspositie geldt. De Raad bepleit het voortzetten van financiële steun aan een platform om kwaliteitsnormen te ontwikkelen en te onderhouden.

Om beter inzicht te verkrijgen in eventuele marktversturende activiteiten van (semi-)overheden adviseert de Raad onafhankelijk onderzoek te laten verrichten.

4. In de aanbevelingen van RIGO komen het kennisaspect en het maatschappelijke draagvlak nadrukkelijk aan bod. Bedrijven, de wetenschappelijke wereld en overheden zouden zich gezamenlijk moeten inspannen om kennis en draagvlak in de samenleving te vergroten. De staatssecretaris vraagt de Raad hoe dit te realiseren is, zowel financieel als organisatorisch.

De Wet op de archeologische monumentenzorg regelt vooral de praktijk van opgravingen en het optimale behoud van informatie. Het Verdrag van Malta, waar de Wamz uitvoering aan beoogt te geven, behelst echter meer dan veldwerk en wetenschap. Er zijn ook doelstellingen met betrekking tot publieksoverdracht. Pas daardoor en daarna worden vindplaatsen en vondsten tot cultureel erfgoed in het publieke en het private domein. In dit verband is de Raad zich steeds bewust geweest van het kwetsbare gegeven dat van alle archeologische waarden zich 99% in de bodem bevindt. Het is daarom een taaie opgave om voor iets dat grotendeels onzichtbaar blijft en beschreven wordt in verwachtingskaarten of opgravingsrapporten, publiek draagvlak te vinden. Door de wet in te bedden in de systematiek van de RO wordt die opdracht niet minder taai. Integendeel.

De Raad hanteert nu echter noties over cultuurparticipatie die aanmerkelijk verschoven zijn ten opzichte van wat er ten tijde van de vaststelling van het Verdrag van Malta, bijna 20 jaar geleden, op dit gebied courant was.⁹

Informerende van het publiek en de samenleving waartoe in paragraaf 9 van het Verdrag van Malta wordt opgeroepen, is geen sluitstuk, maar een voorwaarde voor een betekenisvol, maatschappelijk breed gedragen erfgoed.

⁹ Zie daarvoor het vooradvies *Innoveren, participeren!*, *Advies agenda cultuurbeleid en culturele basisinfrastructuur* (2007), met name de Sectoranalyse Amateurkunst en Cultuureducatie, alsmede het advies *Netwerken van betekenis. Netwerken in digitale cultuur en media* (2010).

Dat impliceert dat partijen in de samenleving van meet af aan een rol in keuzeprocessen moeten kunnen krijgen. Het primaat van wetenschappelijke kennis staat een veel actievere rol van bewoners, gebruikers, eigenaren en liefhebbers niet in de weg. Het gaat dan om meer dan het achteraf benutten van kennis die uit veldonderzoek, opgravingen en syntheses voortkomt. Een principiële verbetering treedt op wanneer de samenleving als “co-creatieve” partner wordt toegelaten. Kennisprocessen moeten zo ontworpen worden dat de samenleving wordt uitgenodigd daarin deel te nemen. De werking en betekenis van de Wamz krijgen volgens de Raad bijzonder reliëf wanneer de drie aspecten uit de inleiding – creatie, retentie en validatie – nauwer met elkaar in verband worden gebracht. Gegevens zitten in de bodem, maar kennis en erfgoed tussen de oren. Maatschappelijk betekenisvolle kennisvragen (cultuur) vormen een onmisbare input voor een breed gedragen onderzoeksagenda (wetenschap). Het uitvoeringskader is de ruimtelijke ordening (bodemingrepen). Deze drie aspecten kunnen nauwer bij elkaar worden betrokken.

Om dit proces van innovatie te bevorderen, adviseert de Raad met klem om, nu de procedurele kant van het veiligstellen van archeologische waarden door middel van inbedding in het RO-regime is geborgd, te laten onderzoeken hoe maatschappelijke toe-eigening en co-creatie op dit gebied gestalte kunnen krijgen.¹⁰ De resultaten van dergelijk onderzoek kunnen worden geïntegreerd in de Erfgoedbalans die het Rijk periodiek opmaakt.

De Raad moedigt nieuwe vormen van engagement tussen provinciale en gemeentelijke monumentenzorg en agrarische ondernemers aan. Een gezamenlijk optrekken van overheden met grondbezitters en -gebruikers ligt voor de hand, al was het maar om te voorkomen dat partijen zich van elkaar vervreemden. Zo vindt de Raad het in de rede liggen een verfijning van de cultuurhistorische verwachtingskaarten na te streven, waarvoor onlangs door de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) is gepleit.¹¹

Het is volgens de Raad niet het enige doel van de Wamz dat creatie en retentie worden gewaarborgd. Het is, zoals eerder gezegd, ook belangrijk dat er validatie plaatsvindt. Hierdoor ontstaat betekenisvol erfgoed door debat, ontwerpen, verhalen en de beleving ervan in de fysieke omgeving. Het is een belangrijke opgave een modus te bedenken waarin de maatschappelijke toe-eigening optimaal kan plaatsvinden. In dit verband wijst de Raad op het soort activiteiten waarmee op het gebied van het bodemarchief vanuit de Rijksuniversiteit Groningen en de provincie een brug geslagen wordt tussen universiteit, overheid en burgers.¹² Hierbij worden principes gevolgd van wat elders wel *community of public archaeology* wordt genoemd.¹³

¹⁰ Een aanzet voor de discussie over dit onderwerp wordt gegeven in het rapport *Verantwoordelijkheid door medezeggenschap* dat voor de leden van Neprom en NVB is uitgebracht onder de titel *Verantwoordelijkheid door medezeggenschap. Evaluatie Wet Archeologische monumentenzorg (Wamz)*, door The Missing link, augustus 2011.

¹¹ LTO Noord, 2010.

¹² Dit programma wordt geleid door prof. dr. H.A. Groenendijk, als invulling van de notie “burgerparticipatie” zoals beschreven in de Groninger provinciale cultuurnota 2009-2012, in vervolg op het project “Westerwolde schoon!” (Stadskanaal 2006).

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Community_archaeology: *The design, goals, involved communities, and methods in community archaeology projects vary greatly, but there are two general aspects found in all community archaeology projects. First,*

Het belang van ‘gemeenschappen’ is daarbij evident, waardoor in feite een nieuwe invulling van ‘erfgoed governance’ ontstaat. Volgens de Raad ligt de sleutel naar een grotere betrokkenheid en validatie in de co-creatieve omgang met archeologische waarden. “Waarden” moeten maatschappelijk tot leven worden gebracht en kunnen dan niet zonder implicaties blijven. Een dergelijke omgang heeft een situatie nodig waarin een veelheid aan partijen een stem gegeven wordt en ook daadwerkelijk betrokken kan worden. Zo is er een wens van ontwikkelaars, die als bodemverstoorders moeten betalen voor archeologisch onderzoek, om mede een rol te spelen bij de keuzeprocessen die van belang zijn voor de inhoud van hun eindproduct. Als experts ook publiek zijn, dan moeten verstoorders ook afnemers kunnen zijn. Bewoners en eigenaren willen de gelegenheid krijgen om zich de geschiedenis van hun omgeving toe te eigenen. Dat kan alleen als de processen die nu exclusief in de RO zijn belegd voor iedereen toegankelijk worden. Volgens de Raad moet hierbij gedacht worden aan een principiële open procesontwerp. De rijksoverheid kan hier faciliterend optreden, in eigen huis het goede voorbeeld geven en stimuleringsregelingen inrichten, bijvoorbeeld voor goed opdrachtgeverschap, inspirerend ontwerp en meer algemeen voor research & development als onderdeel van maatschappelijke innovatie.

Conclusie

Nu creatie en retentie door de Wamz zijn gewaarborgd, adviseert de Raad in te zetten op het derde aspect – validatie. Dit kan door processen te ontwikkelen die de co-creatie van erfgoed bevorderen, bijvoorbeeld in de vorm van programma’s, stimuleringsmaatregelen, prijsvragen, et cetera. Door ‘gemeenschappen’ nadrukkelijker een rol te geven ontstaat eindelijk het perspectief op duurzame invulling van Artikel 9 van het Verdrag van Malta.

Samenstelling ad-hoc commissie:

Dr. R. Knoop (vz)

Drs. J. Breimer

Drs. B. Goudswaard

Prof.dr. G. Rooijackers

Ir. M. Schmitt

Mevr. drs. N. Vossen

Secretariaat:

Mevr. drs. K. Brummel

Mevr. drs. A. Pasveer

community archaeology involves communities “in the planning and carrying out of research projects that are of direct interest to them”. Second, community archaeologists generally believe they are making an altruistic difference. Deze opvattingen sluiten aan bij de uitgangspunten van de Kaderconventie van de Raad van Europa over de bijdrage van cultureel erfgoed aan de samenleving (Faro), die in juni van dit jaar van kracht werd.