

## De koers van de archeologische monumentenzorg: nieuwe ontwikkelingen in vogelvlucht

W.J.H. Willems

Hoewel haar naam in het tegenwoordige spraakgebruik misschien anders doet vermoeden is de KNOB de enige landelijke vereniging die zich op het hele terrein van de monumentenzorg beweegt. Vanaf het begin van de vereniging, op het einde van de vorige eeuw, heeft ze de oudheidkunde in brede zin opgevat, als combinatie van de historische bouwkunst met wat nu de archeologie heet. Een KNOB-studiedag gewijd aan de archeologische monumentenzorg is dan ook eigenlijk niets bijzonders, al staat de archeologie tegenwoordig meer dan vroeger in de belangstelling. Er gaat bijna geen dag voorbij of we kunnen in de landelijke of regionale pers wel ergens een bericht lezen over nieuwe vondsten en opgravingen, maar ook over allerlei plannen in het kader waarvan archeologisch onderzoek een rol speelt: de Betuwelijn, de HSL, het project Maaswerken in Limburg en vele andere. Vooral de huidige rol van de archeologie in planvorming en ruimtelijke ontwikkeling is een symptoom van de veranderde positie van de archeologische monumentenzorg, die haar eigen plaats is gaan innemen in het bredere kader van de zorg voor onze cultuurhistorie in een land dat we met z'n allen in hoog tempo aan het verbouwen zijn.

### Ontwikkeling van de archeologische monumentenzorg

Alvorens op de nieuwe ontwikkelingen in te gaan, is het goed om ook te kijken naar de voorafgaande periode, zeker bij een 100-jarige. De KNOB vindt haar wortels op het einde van de vorige eeuw, toen de zorg voor het culturele erfgoed, mede als gevolg van de roemruchte publicatie van Victor de Stuers (*Holland op zijn smalst*), langzaam meer belangstelling ondervond. Dat wil echter niet zeggen, dat er daarvoor helemaal niets was gebeurd. De eerste archeologische monumentenverordening in ons land dateert al van 21 juli 1734, toen een resolutie van Drost en Gedeputeerden van Drenthe over de bescherming van hunebedden werd gestuurd aan 'respectieve Scholtessen in het landschap'. Dat was nog maar een tijd, voordat de vaderlandse archeologie als wetenschap bestond. Die gaat terug tot 1818 toen het Rijksmuseum van Oudheden (RMO) werd opgericht. De eerste directeur, C.J.C. Reuvers, werd tevens benoemd tot hoogleraar aan de Universiteit van Leiden en dat leidde tot het begin van systematisch oudheidkundig bodemonderzoek in ons land. Reuvers is ook begonnen met het documenteren van vindplaatsen: na zijn dood werd (in 1845) de door hem ontworpen eerste archeologische overzichtskaart van Nederland gepubliceerd. Het RMO had lange tijd een centrale rol in het Nederlandse archeologische bestel. In 1920 ontstond aan de RUG het Biologisch-Archeologisch Instituut (tegenwoordig Groninger Instituut voor Archeologie geheten), onder leiding van A.E. van Giffen. Van Giffen geldt als een van de grondleggers van de moderne Nederlandse archeologie. Hij was verantwoordelijk voort fundamentele wetenschappelijke en technische vernieuwingen in het archeologisch onderzoek maar zijn werk aan de terpen en hunebedden in Noord-Nederland was daarnaast van grote betekenis voor de monumentenzorg.

Behalve deze beide instituten waren er een groot aantal meest provinciaal werkende oudheidkundige verenigingen, musea en een klein universitair instituut in Utrecht die zich met opgravingen en ander archeologisch onderzoek bezig hielden. Enige regulering van dit bestel ontbrak echter. Hoewel die in de troonrede van 1928 al was aangekondigd, kende Nederland voor de Tweede Wereldoorlog geen Monumentenwet.<sup>1</sup> Die situatie maakte het steeds moeilijker om in het archeologisch bestel enige mate van orde te scheppen. Daarbij ging het toentertijd vooral om het reguleren van de opgravingsactiviteit en de verdeling van vondsten over de musea.

<sup>1</sup> Voor overzichten van de ontwikkelingen, zie o.a. Van Es 1975, Willems 1992, 1997.

Met de voorbereidingen voor een regeling was men blijkbaar al ver gevorderd op het moment dat Nederland door de Duitse invasie bij de oorlog betrokken raakte. Om bemoeienis van de bezetter te voorkomen vaardigde in mei 1940 de Opperbevelhebber van Land- en Zeemacht de voorbereide regeling uit, het 'Besluit houdende bepalingen omtrent oudheidkundig bodemonderzoek en vondsten van oudheidkundigen aard' (1940). Op basis van dat decreet werd tezelfdertijd opgericht de Rijkscommissie voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (RCOB), waarin onder andere het RMO, het BAI en de musea vertegenwoordigd waren en dat de beschikking kreeg over een uitvoerend bureau, het Rijksbureau voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (RBOB). Dat bureau had als voornaamste taak het aanleggen van een documentatie van archeologische vondsten en vindplaatsen en het informeren van de Rijkscommissie. Daarmee was voor het eerst de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het archeologisch erfgoed in een regeling vastgelegd, want die documentatie zou moeten dienen als basis voor een toekomstige monumentenlijst. In de praktijk deed het Rijksbureau ook aan onderzoek. De activiteiten van het RBOB zijn echter onder nationaal-socialistische invloed geraakt en van het regulerende effect dat de regeling van 1940 beoogde, is niet veel terechtgekomen. Na de oorlog werd het bestel daarom opnieuw herzien. De RCOB werd in 1946 opgenomen in de Monumentenraad, naast andere afdelingen die werden gevormd uit voorheen zelfstandige commissies. Die Monumentenraad had als belangrijkste taak het voorbereiden van een monumentenwet. De documentatietask van het RBOB ging in 1947 over naar de nieuwe Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), die onder leiding kwam te staan van, alweer, A.E. van Giffen.

Formeel bestaat dus pas sinds 1 januari 1947 een centrale instantie die is belast met de zorg voor het archeologisch erfgoed. Voor de archeologie was dat een belangrijk emancipatorisch moment, want ze kreeg nu definitief een eigen gezicht binnen de rijksoverheid. De ROB maakte als buitendienst deel uit van het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, een ministerie waar de dienst na omzwervingen via CRM en WVC in 1994 weer is teruggekeerd in de huidige vorm van OCenW.

De nieuwe dienst kreeg aanvankelijk twee taken: het vastleggen van informatie over vondsten en vindplaatsen in Nederland en het uitvoeren van alle opgravingen die van rijkswege werden verricht. Universiteiten zouden daarmee alleen nog via de ROB opgravingen kunnen uitvoeren. In de praktijk is dat ook wel voorgekomen, maar de beoogde monopoliepositie is niet gerealiseerd en dat is maar goed ook. De bijdrage van de universiteiten bij het opgraven van bedreigde archeologische vindplaatsen is tot op de dag van vandaag een onmisbaar onderdeel van de monumentenzorg in Nederland, nog afgezien van hun functie in de vernieuwing van het onderzoek. Naast Groningen zijn er ook in Amsterdam (zowel aan de UvA als de VU), Leiden en Nijmegen instituten - in Leiden tegenwoordig zelfs een faculteit - die zich met archeologisch onderzoek in Nederland bezighouden; het kleine instituut in Utrecht is inmiddels opgeheven en, in tegenstelling tot een paar jaargeleden, is de Nederlandse archeologie momenteel aan alle universiteiten organisatorisch samengebracht met de klassieke (mediterrane) archeologie. Veertien jaar na de oprichting van de ROB, in 1961, kwam eindelijk een Monumentenwet tot stand waarin onder andere de bevoegdheid tot opgraven werd geregeld door een vergunningstelsel. In feite was dit een aanpassing aan de gegroeide praktijk, maar tegelijkertijd voldeed Nederland daarmee aan de in 1956 opgestelde UNESCO-regels.<sup>2</sup> De belangrijkste kwestie die met de totstandkoming van de wet werd geregeld was de introductie van de wettelijke bescherming van archeologische monumenten. De wet geeft de Minister van Cultuur de bevoegdheid archeologische vindplaatsen te beschermen en legt daarmee het fundament voor de maatschappelijke legitimering van de archeologiebeoefening in Nederland. De uitvoering van die taak, die aanvankelijk vooral werd opgevat als het beschermen van belangrijke individuele vindplaatsen, kwam bij de ROB te liggen naast de (eveneens in 1947 opgerichte) Rijksdienst voor de Monumentenzorg, die zorg draagt voor de gebouwde monumenten.

2 De 'Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations' die op de 9de Algemene Vergadering van de UNESCO in New Delhi werd aanvaard. De aanbeveling gaat in feite verder dan haar naam doet vermoeden en bevat een aantal belangrijke principes over de omgang met archeologische monumenten en het behoud daarvan.

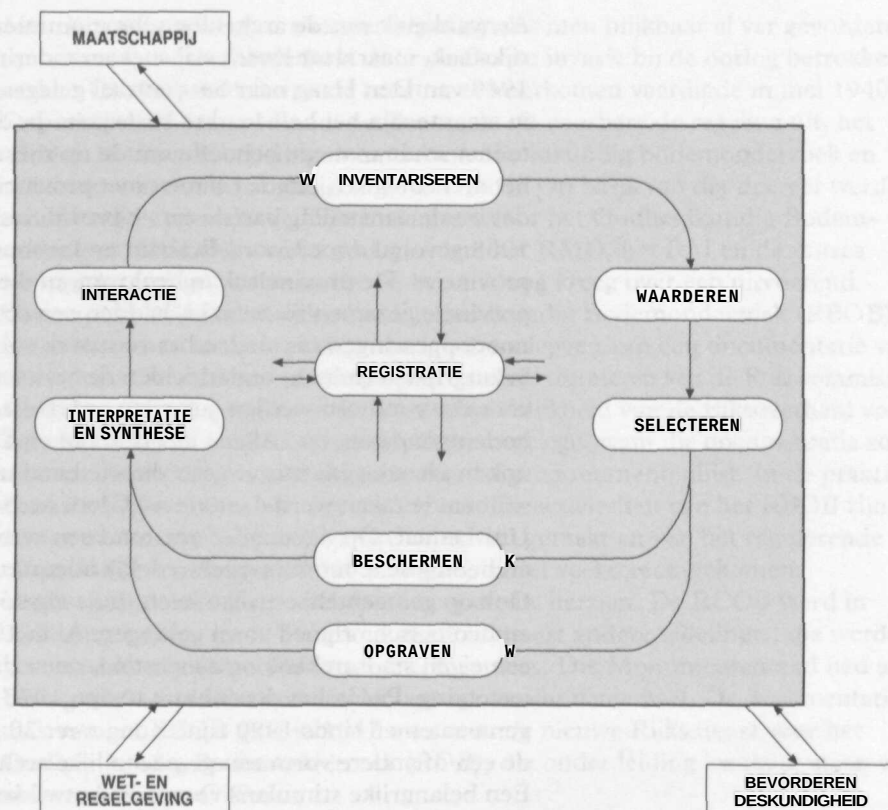
Aanvankelijk was de archeologische monumentenzorg dus uitsluitend een rijkstaak, maar daar kwam vrij snel verandering in. De ROB was overigens al in 1949 van Den Haag naar het centraal gelegen Amersfoort verplaatst om beter in staat te zijn het hele land te bestrijken. In de zestiger jaren ontstond in toenemende mate de behoefte om de op rijksniveau georganiseerde zorg voor het archeologisch erfgoed samen met provincies uit te voeren. In 1966 leidde dat tot de aanstelling van de eerste provinciaal archeoloog in Gelderland, in 1968 gevolgd door Noord-Brabant en Limburg en vervolgens door de overige provincies. De provinciaal archeologen, in dienst van de ROB en door rijk en provincie gezamenlijk betaald, hadden een scala aan taken: ze voerden noodopgravingen uit, deden het voorwerk voor de wettelijke bescherming van belangrijke terreinen, onderhielden de contacten met amateurs, zorgden er voor dat vondsten werden geregistreerd, beheerden provinciale depots voor bodemvondsten, etc. Alleen in Friesland en Drenthe, en in de jaren '70 en '80 ook in Groningen, was er geen directe band met de ROB. Een deel van de genoemde taken werd daar vervuld door archeologen van de Groningse Universiteit. Op die manier ontstond een systeem waarin de zorg voor archeologische monumenten redelijk adequaat kon worden vormgegeven. Ook op gemeentelijk niveau heeft in de afgelopen decennia de zorg voor het archeologisch erfgoed vorm gekregen. Al in 1960 had de gemeente Rotterdam een eigen stadsarcheoloog aangesteld, maar dat voorbeeld vond niet direct navolging. Pas in het decennium tussen 1970 en 1980 volgden zes andere gemeenten en sinds 1980 zijn er ongeveer 30 gemeenten bijgekomen waar in de een of andere vorm een gemeentelijke archeologische dienst is gevestigd. Een belangrijke stimulans voor deze ontwikkeling was de geleidelijke bewustwording van het culturele kapitaal dat in de bodem van de stadskernen ligt opgeslagen en dat bij bouwprojecten in de binnensteden aan het licht kwam.<sup>3</sup> In veel gevallen heeft de ROB een rol gespeeld in het overtuigen van gemeentebesturen van het belang van een locale voorziening voor de zorg voor het eigen archeologisch erfgoed. Dat werd mede ingegeven door de onmogelijkheid om vanuit nationaal niveau alles wat er zich aan ingewikkelde processen in stadskernen afspeelt te kunnen volgen, laat staan er wat aan te kunnen doen als het gevolgen heeft voor het bodemarchief.

Waar provincies en rijk dus altijd nauw hebben samengewerkt en deze samenwerking ook van twee kanten werd gestimuleerd, ging het er bij gemeenten juist om dat ze zelfstandig konden opereren. Een situatie die in 1988 bij de revisie van de Monumentenwet formele bevestiging vond in de regeling voor de opgravingsbevoegdheid. In art. 39 van de nieuwe wet werd bepaald dat alleen rijksdiensten, universiteiten en gemeenten een vergunning kunnen krijgen van de Minister van Cultuur. De opgravingsbevoegdheid stelde gemeenten in staat om zelf de zorg voor hun eigen erfgoed op zich te nemen. Hoewel de eisen die door de toenmalige Rijkscommissie voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek aan het verlenen van de bevoegdheid zijn gesteld alleen betrekking hebben op de uitvoering van opgravingen, ging het in feite om veel meer. De bevoegdheid maakte het relevant een eigen beleid te voeren.

In het licht van het voorgaande is het begrijpelijk dat bij de herziening van de wet in 1988 de rol van de provincies nagenoeg buiten beschouwing is gebleven. In tegenstelling tot gebouwde monumenten, waar de rol van provincies vanaf 1988 sterk werd verminderd ten gunste van het gemeentelijke niveau, waren er voor wat de archeologische monumentenzorg betreft nauwelijks veranderingen. Allereerst werd de overtuiging gedeeld dat het bestaande centralistische model en de wijze van samenwerking tussen ROB en provincies effectief was en onveranderd kon blijven. Achteraf gezien is dat een gemiste kans geweest. Bestuurlijk was de tijd wellicht nog niet rijp voor verandering, maar in het denken over archeologische monumentenzorg hadden zich in de jaren '80 allerlei veranderingen voltrokken die bij een betere communicatie tot andere wetgeving hadden kunnen leiden, bijvoorbeeld in de relatie tot ruimtelijke ordening. Dat zegt trouwens ook veel over de rol van archeologische monumentenzorg in het bestuurlijk-politieke veld: in feite bestond die nauwelijks.

<sup>3</sup> Zie Van Es et al. (1982) voor een analyse van de stand van zaken in de belangrijkste Nederlandse steden. Een overzicht van het onderzoek biedt Sarfatij (1990).

Figuur 1 De archeologische monumentenzorg-cyclus.



#### Veranderingen en maatschappelijke ontwikkelingen

Dat kwam, omdat in de archeologische monumentenzorg in de praktijk van alledag het belang van informatieverzameling ten behoeve van de geschiedschrijving centraal stond. Dat betekende dat vooral werd ingezet op het opgraven van vindplaatsen die door allerlei ontwikkelingen bedreigd werden. Daarnaast was er aandacht voor het beschermen en beheren van belangrijke vindplaatsen, maar het bleef een kwestie van *zorg* voor het individuele monument. Er waren wel aanzetten tot een andere *benadering*,<sup>4</sup> maar in de praktijk kwam daar toch niet veel van terecht, met name omdat een duidelijk concept ontbrak waarin de relatie werd gelegd tussen archeologisch onderzoek en behoud en bescherming van monumenten.

In de loop van de 80er jaren groeide internationaal in de archeologische wereld het besef dat archeologische monumenten meer zijn dan alleen *studieobjecten* voor de archeoloog. Fundamenteel was de notie, overgewaaid uit de USA, dat archeologische monumenten bronnen van culturele informatie zijn en ook op zichzelf een maatschappelijke waarde vertegenwoordigen, dat die bronnen ernstig bedreigd worden en dat het nog aanwezige bestand dus goed gemanaged moest worden om te kunnen *voortbestaan*.<sup>5</sup> Begrippen als *cultural resource management* en *archaeological heritage management* kwamen in zwang, hoewel het verschil tussen 'zorgen voor' en 'managen van' maar heel langzaam een praktische vertaling vond; in veel Europese landen is dat proces ook nu nog maar amper begonnen. Het gaat erom, dat archeologisch erfgoed niet langer wordt gezien als een postzegelverzameling waarvan de belangrijkste stukken goed worden *verzorgd* door ze te beschermen of als dat niet kan, ze op te graven. Van essentieel belang is, dat de omgang met het erfgoed wordt gezien als een dynamisch proces waarbij in interactie met andere processen, zoals de ruimtelijke ordening, en in de context van het cultuurlandschap, naar optimale oplossingen wordt gezocht. Een tweede essentieel element is het cyclische karakter van het management-procès (figuur 1), want er is een feedback-relatie tussen onderzoek van vindplaatsen en het behoud ervan.

4 Een voorbeeld is de gebiedsgerichte benadering in de vorm van

'stermonumenten'. Zie Sarfatij1980.

5 Zie Bloemen 1994, Wülems 1997 en Willems 1998.

Op basis van aanwezige kennis worden archeologische waarden vastgesteld: de documentatie van vondsten en vindplaatsen, maar in toenemende mate ook het voorspellen van mogelijke waarden. Die informatie wordt gebruikt om zo goed mogelijk te anticiperen op ontwikkelingen die een effect hebben op het bodemarchief. Dat gebeurt door het beïnvloeden van de besluitvorming op het gebied van de planologie, waardoor archeologisch erfgoed ontzien kan worden en door belangrijke sites wettelijk te beschermen.

Als economische of andere maatschappelijke belangen zwaarder wegen, worden opgravingen uitgevoerd, in feite als het sluitstuk, het laatste redmiddel van de archeologische monumentenzorg. Het wetenschappelijk onderzoek dat daardoor wordt verricht heeft twee resultaten. Op de eerste plaats levert het de fundamentele gegevens die onmisbaar zijn bij het voorspellen, het inventariseren en het legitimeren van de bescherming van archeologische vindplaatsen elders in het land. Daarmee is de kringloop gesloten of, beter gezegd, wordt de terugkoppeling en samenhang tussen opgraven en beschermen duidelijk.

Van een echte gesloten kringloop is natuurlijk geen sprake, want ook bij het beschermingsproces is inbreng van buitenaf nodig. Die ontstaat door de tweede rol die het wetenschappelijke onderzoek vervult, namelijk de informatie die het oplevert over ons verleden. Die informatie is niet alleen interessant voor archeologen, ze is van algemeen belang en de maatschappelijke behoefte eraan blijkt ook duidelijk. Het voldoen aan die behoefte is uiteindelijk de basis voor de politieke besluitvorming die de middelen verschaft om voor het archeologisch erfgoed te kunnen zorgen. De noodzaak voor de verandering van 'zorg voor' naar 'management van', werd in Nederland onderstreept door een onderzoek uit 1994.<sup>6</sup> Daarbij bleek, dat door een aantal factoren, met name bebouwing, infrastructurele werken, delfstoffenwinning en intensivering van de landbouw, ongeveer een derde deel van alles wat in 1950 nog in de Nederlandse bodem bewaard was, inmiddels is verdwenen. En dat, terwijl in de toekomst de aanslagen op het bodemarchief steeds talrijker worden en het bodemgebruik steeds intensiever. De uitbreiding van infrastructuur en bebouwing, maar ook minder traditionele aantastingen zoals natuurbouw, ondergronds bouwen en de steeds diepere bodembewerking in de agrarische sector vormen een bedreiging voor tal van zeer waardevolle archeologische terreinen, zowel in de steden als in het buitengebied. Ons land heeft bovendien uitgestrekte territoriale wateren waar het archeologisch erfgoed onder water onder druk staat door onder meer de aanleg van baggerspeciedepots en de voorbereidingen voor de aanleg van de tweede Slufter en de vergrote Maasvlakte. De schatting is dat al deze activiteiten tezamen in het komend decennium jaarlijks tenminste 1% van de totale oppervlakte van Nederland betreffen.

Overigens is onlangs een in 1995 in Engeland uitgevoerd onderzoek gepubliceerd, dat qua doelstelling vergelijkbaar is met het Nederlandse rapport uit 1994.<sup>7</sup> Het is echter veel omvangrijker en grondiger van opzet, met een representatieve steekproef van alle verschillende archeologische landschappen. Het resultaat geeft dan ook een redelijk betrouwbaar beeld van de toestand van het Engelse bodemarchief (Wales en Schotland bleven buiten beschouwing). Afgezien van een - in de praktijk onbetaalbare - complete inventarisatie van de Nederlandse bodem, zou een dergelijk onderzoek volgens mij ook voor ons land een goed alternatief vormen. Het zou de archeologische pendant kunnen worden van de inventarisaties van de gebouwde monumenten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en de basis kunnen vormen voor een evenwichtig beleid.

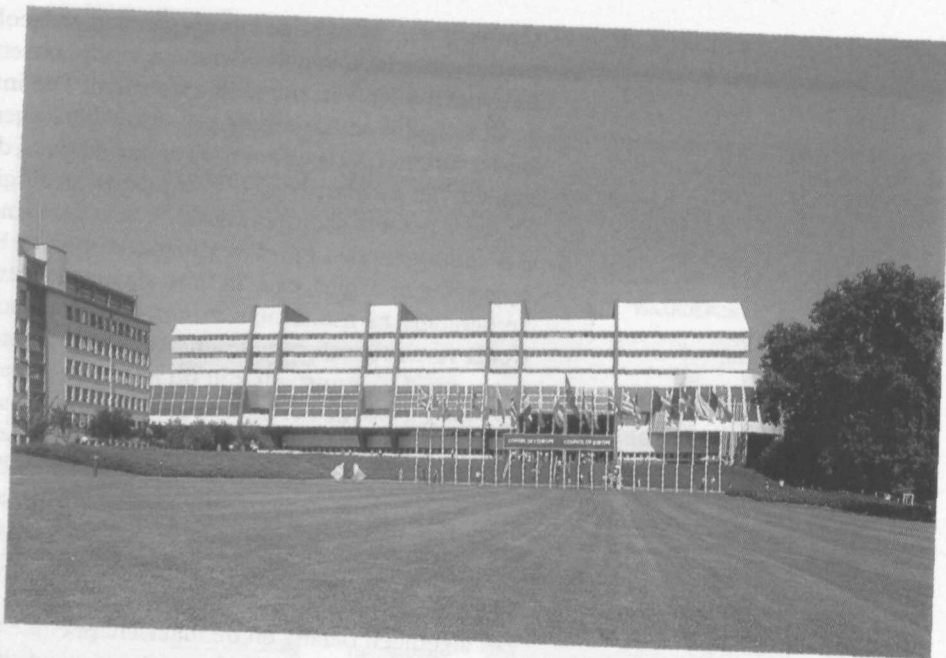
De veranderingen in het denken binnen de archeologie hadden natuurlijk hun achtergrond in én hun effect op maatschappelijke ontwikkelingen. De opkomst van de milieubeweging en het groene debat in de 70er en 80er jaren waren belangrijke inspiratiebronnen. In 1988, het jaar waarin de herziene Monumentenwet van kracht werd, begon bij de Raad van Europa in Straatsburg een internationaal comité te werken aan een verdrag, dat een betere bescherming van het archeologisch erfgoed mogelijk moest maken (figuur 2). Dat mondde uit in wat inmiddels bekend staat als de 'Conventie van Malta', naar het eiland waar in 1992 een groot aantal landen het 'Europees verdrag ter bescherming van het archeologisch erfgoed' ondertekenden.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Groenewoudt et al. 1994.

<sup>7</sup> Darvill & Fulton 1998.

<sup>8</sup> Raad van Europa 1992.

Figuur 2 Het gebouw van de Raad van Europa in Straatsburg. Alle Europese landen zijn lid van de Raad, die met name op het gebied van het cultureel erfgoed veel aanbevelingen en verdragen heeft ontwikkeld. Anders dan de wetgeving van de Europese Unie zijn deze niet verplichtend voor de lidstaten, maar ze stellen wel belangrijke internationale standaards.



Essentiële elementen uit dat verdrag zijn de erkenning dat archeologisch erfgoed door zijn aard schaars en kwetsbaar is en dat er bij ontwikkelingen altijd in eerste instantie gekeken moet worden of het bodemarchief behouden kan blijven. Een tweede element is de opvatting dat, om dat behoud mogelijk te maken, archeologie bij planvorming als belang moet worden meegewogen. Een derde facet is vervolgens, dat het verdrag regels stelt die ervoor zorgen dat archeologische waarden verloren gaan, degene die verantwoordelijk is voor het onderzoek de kosten van het noodzakelijke onderzoek moet dragen.

Het verdrag van Malta is een gevolg van de toenemende maatschappelijke belangstelling voor de archeologie. Het verdrag gaat nadrukkelijk in op de rol van de samenleving en de noodzaak om via publiekgerichte activiteiten de samenleving bij het archeologisch erfgoed te betrekken. De ondertekening van het verdrag door Nederland bracht een impuls op gang over de in ons land noodzakelijke veranderingen, dat op zich al als katalysator neeft gediend voor een groeiende maatschappelijke belangstelling. Voor het eerst verschenen buiten de vakwereld publicaties waarin de overheid werd aangesproken op haar rol als behoeder van het archeologisch erfgoed,<sup>9</sup> een situatie die in de nabouwd monumentenzorg al lang normaal is. Ook de archeologen zelf worden aangesproken op hun rol als rentmeesters van het verleden. Een onderzoek van het NIPO in 1996 leverde de bevestiging van de gegroeide interesse.<sup>10</sup> Zo'n 57% van de bevolking heeft volgens het onderzoek een redelijke tot grote interesse in de archeologie en ruim de helft van de ondervraagden gaf aan zich ook bij de archeologie betrokken te voelen. Een ander gevolg van de discussie over 'Malta' is geweest, dat allerlei instanties zich meer van hun eigen verantwoordelijkheid bewust werden en bereid bleken om in hun plannen rekening te houden met het belang van het archeologisch erfgoed. Ze anticipeerden daarmee op verplichtingen die ze strikt genomen nog niet hadden, waarbij ook andere belangen een rol speelden, zoals de positieve bijdrage aan het eigen imago. Het bekendste voorbeeld is wel de NS, die vanaf 1993 in nauwe samenwerking met de ROB haar vormgegeven aan de archeologische inbreng in het project Betuweroute.<sup>11</sup>

Ten dele kwam het groeiende maatschappelijke draagvlak ook door autonome ontwikkelingen tot stand, zoals de discussie over de bestuurlijke rol van provincies. Die discussie lijkt grotendeels te zijn uitgewoed en met de introductie van het concept van complementair bestuur hebben allerlei provinciale taken een facelift ondergaan. De cultuurhistorie is een van de terreinen waar provincies druk doende zijn eigen beleid te ontwikkelen en waar sprake is van complementaire samen-

<sup>9</sup> Het beste voorbeeld is Holleman 1996.

<sup>10</sup> Een samenvatting van het rapport wordt gegeven in de publicatie Bevolkingsonderzoek 'archeologie' (Archeologisch Informatie Cahier 10, 1996).

<sup>11</sup> Zie het artikel van Kom in deze bundel.

werking met het rijk. Vanuit de RDMZ is een beweging in gang gezet om die samenwerking te bevorderen door het inrichten van zogeheten 'steunpunten' in samenwerking met de lagere overheden en het particuliere initiatief. Dat was ook hard nodig, want de decentralisatie van de zorg voor gebouwde monumenten in 1988 had allerlei ongunstige gevolgen. De archeologische monumentenzorg had daar geen last van omdat het centralistische model in 1988 gehandhaafd bleef en de provinciaal archeologen van de ROB voor samenwerking en afstemming zorg droegen.

Toch is de situatie ook hier inmiddels veranderd, want de behoefte aan het voeren van een eigen beleid bij provincies was toegenomen, terwijl anderzijds op rijksniveau, bij de ROB, in toenemende mate dezelfde behoefte bestond. Bovendien hadden de inspanningen die vanaf 1966 waren gepleegd om via de provinciaal archeologen betrokken te raken bij allerlei besluit- en planvormingsprocessen, inmiddels zoveel succes dat het werk ook niet meer goed op centraal niveau uitvoerbaar was. De ROB raakte bedolven onder het werk en de beschikbare menskracht was volstrekt onvoldoende. Voor de toenmalige staatssecretaris Nuis was dat reden om via convenanten met de provincies af te spreken dat de personele unie in de vorm van provinciaal archeologen beëindigd zou worden. Op basis van de Cultuurnota 1996 - 2000 (*Pantser of Ruggengraat*) kreeg de ROB de middelen om de personele bezetting op hetzelfde niveau te handhaven. De provincies zouden eigen provinciale archeologen aanstellen, een proces dat in recordtempo in 1998 werd voltooid. Daarmee zijn twee vliegen in een klap geslagen; de totale personele capaciteit is verdubbeld en het centralistische model is overgegaan in een situatie van complementaire samenwerking.

#### *Nu en in de toekomst*

Met deze laatste ontwikkeling zijn we in feite al in het heden aangeland. In het licht van de hiervoor beschreven ontwikkelingen, was het logisch dat ook de ROB zich ging bezinnen op haar taken en structuur. Na intensieve discussies kwam het in 1994 tot een reorganisatie. De hoofdlijnen van de toen gekozen nieuwe organisatiestructuur voldoen goed. Een evaluatie medio 1995, een jaar nadat de formele reorganisatie zijn beslag had gekregen, toonde echter aan dat het veranderingsproces binnen de dienst, het verleggen van accenten en het vormgeven en uitdragen van nieuw beleid, onvoldoende tot stand was gekomen. Het kiezen tussen oud en nieuw en het bereiken van voldoende consensus over nieuwe kerntaken dreigden tot een impasse te leiden en bovendien ontbraken de noodzakelijke financiële impulsen.

Met hulp van een extern adviseur is onder andere de uitwerking van de nieuwe koers ter hand genomen en werd een nieuw beleidsplan gemaakt. Ook werd een intensief personeelstraject ingezet dat er toe heeft geleid dat veel medewerkers, op alle niveaus, een andere plaats in de organisatie hebben gekregen en dat binnen de ROB op een andere manier gewerkt kon gaan worden.

Dat de koers van de ROB ingrijpend is veranderd, blijkt uit het beleidsplan voor de jaren 1997-2000, dat onder de veelzeggende titel *Geefde toekomst een verleden* door staatssecretaris Nuis ten doop werd gehouden. Een belangrijk kernthema is de ontwikkeling van de ROB tot kenniscentrum voor de archeologische monumentenzorg. Hoewel de dienst natuurlijk altijd al een centrum van kennis geweest is, is het voornemen om deze functie verder uit te bouwen, met name op die terreinen waar het gaat om specifieke kennis en informatie over alle aspecten van de omgang met archeologisch erfgoed.<sup>12</sup> Het archeologisch informatiesysteem ARCHIS speelt daarin een belangrijke rol. De basis daarvan is een archeologische databank gekoppeld aan een geografisch informatiesysteem, die vanaf 1988 in samenwerking met een aantal universiteiten en met steun van NWO is opgebouwd. Met name de invoer van tienduizenden vondsten en waarnemingen is een sisyfusarbeid die vele jaren in beslag heeft genomen.<sup>13</sup>

Het systeem is een basis voor onder meer de provinciale monumentenkaarten en voor een nieuw produkt als de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden

12 Een aantal aspecten van wat dat kenniscentrum doet zijn beschreven in een boek over de archeologische monumentenzorg in Nederland dat in 1997 is gepubliceerd (Willems, Kars & Hallewas 1997). Het is voor het eerst dat een dergelijk overzicht in Nederland is verschenen en het levert een belangrijke bijdrage aan de wetenschappelijke onderbouwing van de omgang met het archeologisch erfgoed in internationaal perspectief.

13 Inmiddels zijn de meeste data ingevoerd, al resten er nog een aantal gegevens van musea en gemeenten; ook het merendeel van de waarnemingen onder water is nog niet opgenomen.

(IKAW),<sup>14</sup> waarmee veel beter dan vroeger preventief beleid kan worden gevoerd. Het is ook de basis voor de archeologische inbreng in een project als *Belvedere* dat door OCenW met de ministeries van LNV en VROM wordt vormgegeven. Het project heeft ten doel gezamenlijk een beleidsnota cultuurhistorie te presenteren die de actieve inbreng van cultuurhistorische waarden op rijksniveau waarborgt.<sup>15</sup> Momenteel (najaar 1998) wordt onderzocht hoe ook de bruikbaarheid van het ARCHIS-systeem voor wetenschappelijk onderzoek verbeterd kan worden. In de toekomst kunnen andere gegevens aan het systeem gekoppeld worden, zoals bijvoorbeeld de ontsluiting van de zogeheten 'grijze literatuur', maar ook allerlei bijkomende informatie over vindplaatsen, zoals uitkomsten van waarderingsonderzoek, beslissingen van de overheid en dergelijke. Dat zal met name van belang worden in een nieuw archeologisch bestel in Nederland, waaraan momenteel hard wordt gewerkt.

Dat nieuwe bestel is een gevolg van de ratificatie van het Verdrag van Malta door het parlement begin 1998. In juni vorig jaar stuurde staatssecretaris Nuis een beleidsbrief over dit onderwerp naar de Tweede Kamer, die vervolgens besloot het verdrag te ratificeren. De brief geeft de ontwikkelingen aan waarvoor de archeologische monumentenzorg staat en de richting waarin de Monumentenwet 1988 gewijzigd gaat worden. Implementatie van het verdrag in wetgeving zal belangrijke positieve gevolgen hebben voor de omgang met archeologisch erfgoed, al ziet het er naar uit dat de reikwijdte voorlopig beperkt blijft tot beschermde monumenten en de grotere, MER-plichtige projecten. Een groot deel van het bodemarchief valt dus na de invoering van nieuwe wetgeving vooralsnog buiten de werking daarvan, althans buiten de financieringsplicht. Ook de zorg voor dat deel van het erfgoed moet onverminderd doorgang vinden en de nieuwe staatssecretaris Van der Ploeg heeft al eerste maatregelen in die richting genomen.

Belangrijke onderdelen van de herziening van het bestel zullen zijn, dat duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van de overheid (op alle niveaus) als beslisser, en de rol van allerlei instanties en instellingen die als uitvoerder optreden van archeologisch werk. De rijks- provinciale- en gemeentelijke overheden zullen moeten bepalen wat er in een concreet geval met archeologisch erfgoed moet gebeuren. Dat wordt wel aangeduid als het 'selectie-besluit', waarin na een waardestelling en een advies van een (overheids- of gecertificeerd) archeoloog wordt vastgesteld wat er moet gebeuren: behouden, opgraven, of verloren laten gaan.

Voor wat de uitvoering betreft is het nadrukkelijk de bedoeling om het bestaande stelsel van heel beperkte categorieën 'opgravingsbevoegden' te verlaten en marktwerking toe te laten. Reden *darvoor* is niet, zoals wel eens wordt gesteld, dat marktwerking moet worden ingevoerd als *panacee* voor alle problemen.

De omvang van archeologisch werk zal ondanks de voorlopig beperkte reikwijdte sterk toenemen en dat maakt het van belang om ook private partijen als uitvoerder toe te laten. Marktwerking wordt daarbij niet als schadelijk gezien, mits er natuurlijk goede garanties zijn voor de kwaliteit.

De kwaliteitszorg wordt in de toekomst dan ook van centraal belang. Voor de overheid is het natuurlijk essentieel dat het selectiebesluit op basis van een goed advies genomen kan worden. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de *afweging*, die geen vakinhoudelijke 'black box' moet zijn en gebaseerd op inzichtelijke criteria. Daarnaast is het wenselijk dat op alle overheidsniveaus een duidelijk beleid wordt geformuleerd waarin ook accenten kunnen worden gelegd.

Aan de andere kant is er de veroorzaker, de partij die de kosten moet dragen en waarvoor de aspecten van 'geld' en vooral 'tijd' van primair belang zijn. Het 'product' van archeologisch werk, het eindresultaat, is echter kennis over het verleden, die niet zozeer voor de directe opdrachtgever van belang is, maar voor de Nederlandse samenleving als geheel. Dat wil niet zeggen dat veroorzakers ongeïnteresseerd zouden zijn, de eerste ervaringen in Nederland (met bijvoorbeeld de NS) en ook elders zijn zeker niet negatief. Maar er zijn wel degelijk regels nodig om te bewerkstelligen dat primair kwaliteit en niet kosten gaan bepalen wie wat doet.

14 Zie het artikel van Deeben en Wiemer in deze bundel.

15 Een eerste concept voor die nota 'Op gezamenlijke grond' is al verschenen. Het stuk moet begin 1999 gereed zijn. Zie ook het artikel van Hallewas in deze bundel.

Die kwaliteit kan op verschillende manieren gewaarborgd worden. Op de eerste plaats door het certificeren van uitvoerders: niet alleen eventuele bedrijven maar **alle** uitvoerders en dus ook de ROB en de universiteiten. Ten tweede door het normeren van processen en producten. Daartoe moeten standaards ontwikkeld worden, waarvoor gedacht wordt aan het instellen van een apart college met vertegenwoordigers van alle belanghebbenden. Ten derde door een vorm van **beroeps-certificering**: wie is bevoegd tot wat. Daar zou de drie jaar geleden opgerichte NVvA, de Nederlandse Vereniging van Archeologen, een belangrijke rol in kunnen vervullen. Ik denk, dat in dat kader naast een erkenning van **vakdeskundigheid** vooral een gedragscode van groot belang zal zijn. Opgraven is immers een wetenschappelijk proces dat zich nooit volledig in normen en richtlijnen laat vangen, hoe belangrijk die ook zijn. Tenslotte moet er een onafhankelijke inspectie komen, zoals die ook voor de archieven (de Rijksarchiefinspectie) en het museale cultuurbezit (de Inspectie Cultuurbezit) bestaat. De ROB en anderen hebben trouwens al geanticipeerd op deze **ontwikkelingen**. Sommige universiteiten hebben bedrijven of stichtingen opgericht om een deel van hun opgravingswerk mee uit te voeren en de ROB heeft haar voormalige **steunstichting**<sup>16</sup> in mei 1998 omgevormd tot een in economisch opzicht **onafhankelijk** bedrijf. Dat was trouwens al aangekondigd in het beleidsplan, waarin de oprichting van een 'archeologisch dienstencentrum' werd voorzien. Zolang de Monumentenwet nog niet is gewijzigd (en er dus ook nog geen daarop gebaseerd systeem van kwaliteitszorg is), blijft de dienst volledig verantwoordelijk voor de inhoud van het werk van die stichting.

#### *Tot slot*

In deze bijdrage heb ik een globaal overzicht gegeven van het ontstaan, de ontwikkeling en de huidige en toekomstige rol en structuur van de archeologische monumentenzorg. Archeologie en archeologische monumentenzorg verhouden zich tot elkaar ongeveer zoals geschiedenis en archiefwetenschap: de een bestudeert het verleden, de ander houdt zich bezig met de bronnen waarin de informatie over dat verleden is opgeslagen. De archeologische bronnen, kwetsbare en schaarse archeologische vindplaatsen, zitten in de grond, en die grond hebben we ook voor vele andere doelen nodig. De uitdaging waar we nu voor staan is groot en wat in de vorige eeuw gold voor het bovengrondse erfgoed is in de archeologie nog steeds relevant. Men hoeft geen echte pessimist te zijn om te vrezen dat Nederland in de loop van de volgende eeuw grotendeels een archeologische woestijn zal worden, een 'landschap zonder verleden'. Om dat te voorkomen is een actief archeologisch monumentenbeleid nodig, dat zich afspeelt op het snijvlak tussen inhoudelijke keuzes en politieke, tussen wetenschappelijke processen en bestuurlijke of **economische**.<sup>17</sup> Het gaat om een interactieproces, waarbij de archeologische wereld zich steeds moet aanpassen aan of, beter, moet anticiperen op nieuwe omstandigheden. Het maatschappelijk **draagvlak**, waaraan organisaties als de KNOB een belangrijke bijdrage leveren, is bij dit alles van groot belang.

16 Dit is de in 1987 opgerichte Joan Willems Stichting (JWS).

17 Om die reden heette het jubileumcongres van de 50-jarige ROB in 1997 ook 'Op 't snijvlak'.